

# Perspectiva

www.revistaperspectiva.com

## DOSSIER

Fernando Carrillo /  
César Gaviria /  
Carlos Gervasoni /  
Roberto Bavastro /  
Mikel Barreda /  
Gustavo Vasco /  
Arturo Valenzuela

# PARTIDOS POLÍTICOS: NECESARIOS, PERO... ¿CUALES?

### AMÉRICA LATINA

- 8 Libertad política y económica:  
¿Es posible que sigan conviviendo?  
Alejandro San Francisco y Ángel Soto
- 14 ¿La hora de las izquierdas?  
Roque Farto
- 18 Cumbre del ALCA en Miami:  
¿Quién ganó? ¿Quién perdió?  
¿A quién le importa?  
Tanya Dawkins
- 22 Privatización, desigualdad y pobreza  
John Nellis

### MUNDO

- 28 Intervención del FMI y el Banco  
Mundial: Un problema, no una solución  
Ana Eirás
- 33 Derechos de propiedad, la clave  
para el desarrollo económico  
Gerald P. O'Driscoll Jr. y Lee Hoskins
- 37 La Política Agrícola Común: cómo  
la Unión Europea distorsiona el  
comercio con países no-miembros  
Brian M. Carney
- 41 El futuro de la OMC  
después de Cancún  
Andrés Mejía Vergnaud

### TEMAS Y DEBATES

- 74 ¿Qué rol para las instituciones?  
Jeffrey D. Sachs /  
Dani Rodrik y Arvind Subramanian

### ESPECIAL

- 48 Las amenazas  
a la democracia  
en América Latina  
Beatriz Merino / Enrique Krauze /  
Marcos Aguinis / Mario Vargas Llosa /  
Eduardo Uriarte

## ¿Hay espacio para nuevos partidos?

El dossier de esta edición de la revista *Perspectiva* está dedicado al tema de los *partidos políticos*. En la coyuntura actual, en casi todos los países de Occidente en los cuales imperan regímenes democráticos, es asunto de debate y, en algunos, de gran preocupación, la crisis por la cual atraviesan muchos de ellos en no pocas naciones y en circunstancias diferentes.

Los partidos políticos aparecen hoy como instrumentos indispensables e idóneos para la existencia y el funcionamiento de la democracia representativa. Por ello se considera, y así lo demuestra la experiencia, que la decadencia o la descomposición de los partidos afecta grave y necesariamente el normal desarrollo de la vida democrática.

Las experiencias sobre los efectos negativos y aun destructivos para los Estados democráticos provenientes de la desintegración de los partidos políticos, generalmente aquejados por el mal de la corrupción, son tan evidentes en América Latina y en otras latitudes, que no habría razón para aquí reseñarlas.

De esas experiencias surge una de las más dramáticas contradicciones

que acechan, entre otras varias, al sistema democrático. Los partidos políticos son, más que útiles, necesarios para la gobernabilidad democrática; y el funcionamiento de esos partidos pueden conducir, y desde luego así ocurre con alarmante frecuencia, al desmoronamiento y hasta a la erosión de los propios cimientos de la estructura democrática.

Ante esta paradójica evidencia histórica se nos presenta como solución la democracia participativa, la cual podría funcionar, y así ha ocurrido en excepcionales circunstancias, sin el concurso de los partidos políticos.

Si bien la democracia participativa amplía el espacio y el accionar democrático, no está en capacidad de sustituir, así sea apenas desde el punto de vista instrumental, a la democracia representativa.

Por lo demás, y es necesario recordarlo, si la democracia representativa, dentro de un proceso de envejecimiento, es enteramente proclive a la corrupción en todas sus formas y modalidades, la democracia participativa, por sus propias características intrínsecas, puede abrir

caminos hacia el autoritarismo.

¿Qué hacer, entonces, ante tan desalentadora disyuntiva? ¿Será, acaso, de utilidad, echar un vistazo al ciclo biológico de los partidos y examinar si ellos tienen, necesariamente, una existencia perdurable, como instituciones robustas, vitales y creativas, con capacidad para enriquecer y dinamizar la actividad democrática de sus naciones? Como en el discurrir histórico ello no ocurre así, surgen aquí y allá las iniciativas tendientes a la reforma o reingeniería de los partidos políticos.

Sin embargo, muchas de esas agrupaciones cargan con un lastre histórico que no les permite ni sacudir sus viejos y torcidos hábitos ni acomodar sus doctrinas a las cambiantes circunstancias económicas y sociales prevalecientes en el ámbito de su actuación.

Queda así, como la mejor solución probable, la que provenga de una legislación que reglamente en debida

forma la existencia del quehacer de los partidos políticos acompañada de una sustancial reforma del órgano electoral que lo haga creíble, eficaz, respetable y respetado.

Tales reformas deberían privilegiar la formación de nuevos partidos, con capacidad de aglutinar grandes masas de población que aspiran a disfrutar de las libertades fundamentales, en el marco de unas leyes claras y aplicables que vinculen a los gobernantes y que rijan la estructura de un Estado de derecho. Esos partidos políticos volverían a tener la *representación* de amplios y decisivos núcleos de la sociedad y a servir como interlocutores válidos de los gobernantes de turno y como vigilantes acuciosos de la integridad de su comportamiento.

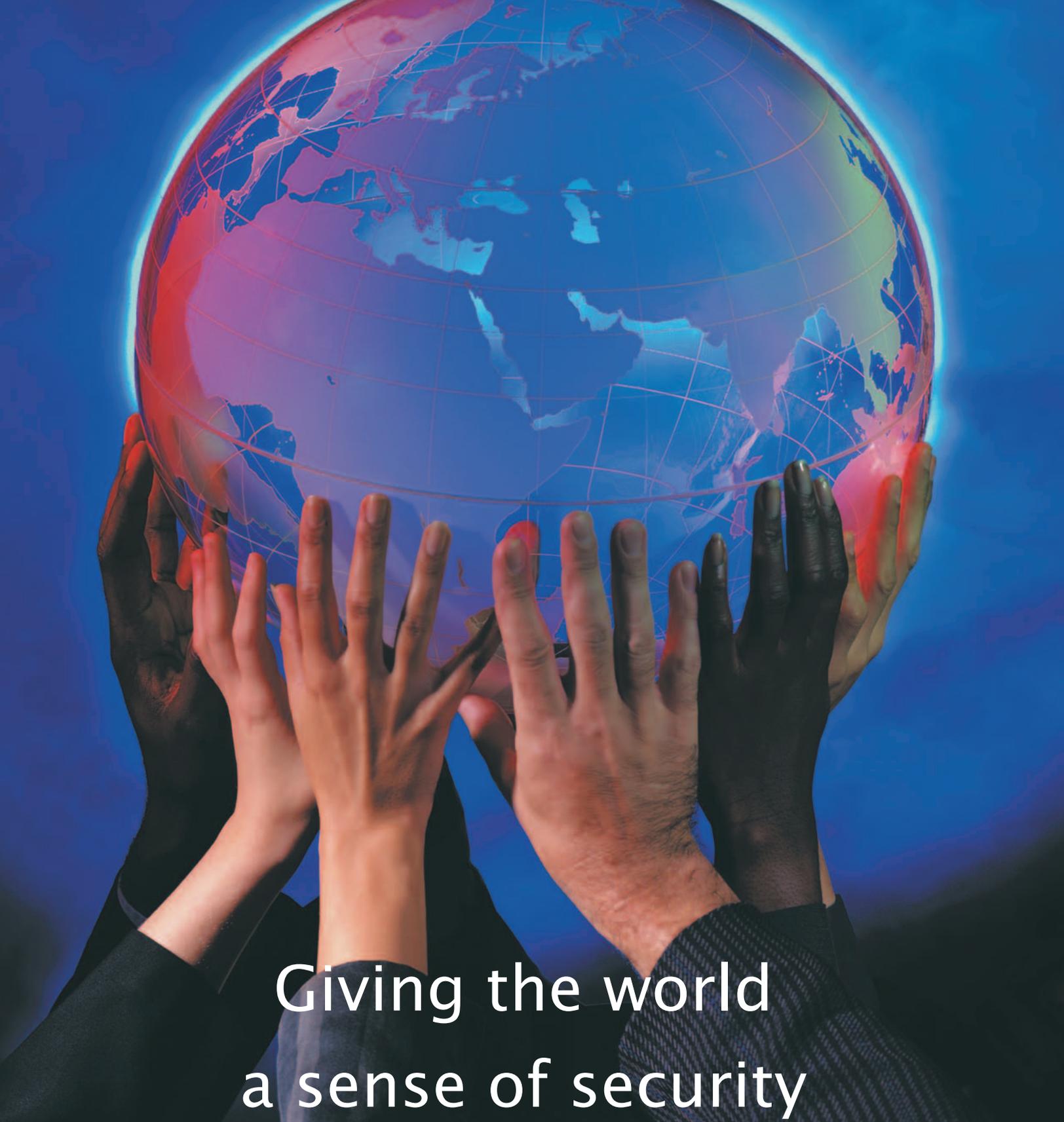
Así se restablecería, en forma creadora y positiva, el irremplazable papel de los partidos políticos en la estructura y funcionamiento del Estado Democrático.

**CONSEJO EDITORIAL** Carlos Delgado, Alberto Galofre, Gustavo Vasco, Pedro Vargas, Dora de Ampuero, Rocío Guijarro, John Zemko, Juan Camilo Nariño, Gerardo Bongiovanni, Gabriel Salvia, Cristian Larroulete, Gabriel Ortiz **EDITOR GENERAL** Rafael Merchán **GERENTE COMERCIAL** Adriana Vásquez

**CORRECCIÓN DE ESTILO** Cesar Tulio Puerta **TRADUCCIÓN** Pilar García y Sharon de Navarro

**DISEÑO E ILUSTRACIONES** Typo Diseño Gráfico, Tel. 644 12 40. [typodg@unete.com](mailto:typodg@unete.com) **IMPRESIÓN** Panamericana Formas e Impresos S.A.

**CONTACTOS:** **Colombia** Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 No 86-32. Bogotá, Colombia. Tel: (057 1) 218 3858-218 3831. Fax: 218 3621. e-mail: [icp@telesat.com.co](mailto:icp@telesat.com.co) [www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org) **Estados Unidos** Center for International Private Enterprise. 1155 15th Street NW - Suite 700 - Washington, DC 20005. Tel: (202) 721-9200. Fax: (202) 721-9250. e-mail: [jzemko@cipe.org](mailto:jzemko@cipe.org) [www.cipe.org](http://www.cipe.org) **Argentina** Fundación Libertad. Mitre 170 - 2000 - Rosario - Santa Fe - Argentina. Tel: 54-341-424-5000. e-mail: [fundacion@libertad.org.ar](mailto:fundacion@libertad.org.ar) **Venezuela** Centro de Divulgación del Conocimiento Económico. Av. Andrés Bello Blanco (Este 2) Edif. Cámara de Comercio de Caracas. Nivel Auditorio, Los Caobos. Caracas, Venezuela. Telf. Master: +58 (212) 5713357. e-mail: [cedice@cedice.org.ve](mailto:cedice@cedice.org.ve) [www.cedice.org.ve/](http://www.cedice.org.ve/) **Ecuador** Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Higuera 106 y Costanera. Guayaquil, Ecuador. e-mail: [dampuero@ecua.net.ec](mailto:dampuero@ecua.net.ec). Teléfono: (593)4 2881011, (593)4 2881011. [www.his.com/~ieep/](http://www.his.com/~ieep/) **Uruguay** Pedro Francisco Berro 715 apt. 702 Montevideo, Uruguay. e-mail: [centro@cadal.org](mailto:centro@cadal.org) [www.cadal.org](http://www.cadal.org) **Perú** Instituto Apoyo Avenida 28 de julio 14-20 Miraflores, Lima 18 Perú Tel: (51) -1- 444 6261 Fax (51) -1- 446 5369 [www.iapoyo.org.pe/](http://www.iapoyo.org.pe/) **Chile** Instituto Libertad y Desarrollo Alcántara 498, Las Condes, Santiago de Chile Teléfono (56-2) 377-4800 [info@lyd.com](mailto:info@lyd.com) [www.lyd.org](http://www.lyd.org)



Giving the world  
a sense of security



**Wackenhut**

Wackenhut de Colombia. Tel. (571) 2320024 Search Organización de Seguridad Tel. (54) 11 46306600/6618.

Wackenhut del Ecuador. Tel. (593) 22224664. The Wackenhut Corporation. Tel. (1) (561) 6916799.

Wackenhut Uruguay. Tel. (598) 22089824/9825. Wackenhut Venezolana C.A. Tel. (58) 212 2386542/6284

[www.group4falck.com](http://www.group4falck.com)

[www.wackenhut.com.co](http://www.wackenhut.com.co)

## LATINOAMÉRICA

### 14 ¿La hora de las izquierdas?

*Roque Farto*

El reto de los partidos de izquierda que han llegado al poder es consolidar un modelo que sea creíble.

### 18 Cumbre del ALCA en Miami: ¿Quién ganó? ¿Quién perdió? ¿A quién le importa?

*Tanya Dawkins*

La reunión ministerial de Miami parece haber dejado más preguntas que respuestas sobre el futuro del libre comercio regional.

### 22 Privatización, desigualdad y pobreza

*John Nellis*

Las políticas de privatización son fuertemente atacadas. El impacto social de las mismas es un argumento recurrente. ¿Qué tanta validez tienen esas críticas?

### 26 En Breve

Hacer negocios en América Latina

## MUNDO

### 28 Intervención del FMI y el Banco Mundial: Un problema, no una solución

*Ana Eirás*

Los organismos multilaterales parecen haber olvidado que el verdadero éxito de su ayuda estaría en lograr el fortalecimiento institucional de los países en vías de desarrollo.

### 33 Derechos de propiedad, la clave para el desarrollo económico

*Gerald P. O'Driscoll Jr. y Lee Hoskins*

Contar con un efectivo sistema de protección de los derechos de propiedad es requisito fundamental para que las naciones progresen. Pero lograr tal propósito no es sencillo.



## 8

### Libertad política y económica: ¿Es posible que sigan conviviendo?

*Alejandro San Francisco y Ángel Soto*

El ambiente político y económico en la región plantea preguntas sobre la consolidación de los sistemas democráticos y la profundización del modelo económico liberal.



## 37

### La Política Agrícola Común: cómo la Unión Europea distorsiona el comercio con países no-miembros

*Brian M. Carney*

Pocas políticas son tan controversiales como los subsidios agrícolas. La PAC es un ejemplo de los nocivos efectos que pueden generar.

## 41 El futuro de la OMC después de Cancún

*Andrés Mejía Vergnaud*

Los países más pobres son quienes más se perjudican del fracaso de los intentos por avanzar en la consolidación de esta institución multilateral.

## 45 Libros

### 46 En Breve

El costo de hacer negocios

## ESPECIAL

### 49 La alternativa de América Latina

*Beatriz Merino*

### 56 El destino de América Latina

*Enrique Krauze*

### 61 El populismo produce y consolida el atraso

*Marcos Aguinis*

### 66 El desarrollo es una elección

*Mario Vargas Llosa*

### 70 ¿Cómo vencer al terrorismo?

*Edurne Uriarte*

## TEMAS Y DEBATES

### 75 Las instituciones son importantes, pero no para todo

*Jeffrey D. Sachs*

No debe subestimarse el papel que cumplen la geografía y los recursos naturales.

### 80 La primacía de las instituciones (y lo que implica)

*Dani Rodrik y Arvind Subramanian*

La calidad institucional parecería ser la variable más importante para mejorar el ingreso de las naciones y alcanzar el desarrollo.

## 85 Libros

# DOSSIER

### Partidos políticos: necesarios, pero... ¿cuáles?

Si algo caracteriza nuestras democracias es la llamada crisis de representación. Los ciudadanos no confían en los partidos políticos. Por eso, se ha vuelto común el discurso anti político. Sin embargo, no puede haber una democracia fuerte sin partidos fuertes. De ahí que reflexionar sobre el presente y futuro de las colectividades sea una tarea inaplazable en América Latina. Y eso es precisamente lo que buscamos con este dossier.

### 87 Partidos políticos y desarrollo en América Latina

*Fernando Carrillo*

### 92 Fortalecer los partidos, el reto de Latinoamérica

*César Gaviria*

### 96 ¿Crisis de los partidos latinoamericanos?

*Carlos Gervasoni*

### 100 Los partidos políticos, la organización interna del Congreso y la agenda de gobierno

*Roberto Bavastro*

### 104 La democracia interna de los partidos en América Latina: un tema decisivo pero poco explorado

*Mikel Barreda*

### 108 De los orígenes y de la aparición de un partido político

*Gustavo Vasco*

### 111 Entrevista a Arturo Valenzuela: "En América Latina el sistema presidencial ha fracasado"



# ÍNDICE DE ACCESO DIGITAL

## EN BREVE

El índice de acceso digital (IAD), que mide la capacidad global de los ciudadanos de un país para acceder y utilizar las tecnologías de la información y la comunicación, está integrado por ocho variables clasificadas en cinco categorías. Se convierte cada una de las variables en un indicador

con valores comprendidos entre cero y uno, o dividiendo este indicador por el valor máximo a "objetivos". Acto seguido, se pondera cada indicador dentro de su categoría y los valores resultantes (índices de las categorías) se promedian para obtener el valor total del IAD.

### Los 5 primeros países por categoría

**Infraestructura:** los 5 primeros países por número de abonados a la telefonía fija por 100 habitantes

1	Suecia	65.25
2	Estados Unidos	65.02
3	Chipre	62.44
4	Canadá	61.30
5	Taiwán, China	57.45

**Infraestructura:** los 5 primeros países por número de abonados a la telefonía móvil por 100 habitantes

1	Taiwán, China	106.5
2	Luxemburgo	105.4
3	Israel	95.5
4	Italia	92.5
5	Hong Kong, China	91.6

**Asequibilidad:** los 5 primeros países por importe de las tarifas internet como porcentaje del ingreso per cápita

1	Hong Kong, China	0.19
2	Estados Unidos	0.51
3	Singapur	0.64
4	Dinamarca	0.68
5	Canadá	0.68

Fuente: Base de datos de indicadores de las telecomunicaciones mundiales de la UIT.

**Nota:** Estos valores se han calculado tomando el precio más bajo por 20 horas de utilización de internet al mes, y dividiéndolo por el correspondiente ingreso per cápita calculado por el Banco Mundial.

### Los países de mayor acceso

Suecia	0.85
Dinamarca	0.83
Islandia	0.82
República de Corea	0.82
Noruega	0.79
Países Bajos	0.79
Hong Kong, China	0.79
Finlandia	0.79
Taiwán, China	0.79
Canadá	0.78
Estados Unidos	0.78
Reino Unido	0.77
Suiza	0.76
Singapur	0.75
Japón	0.75
Luxemburgo	0.75
Austria	0.75
Alemania	0.74
Australia	0.74
Bélgica	0.74
Nueva Zelanda	0.72
Italia	0.72
Francia	0.72
Eslovenia	0.72
Israel	0.70

**Calidad:** los 5 principales países por número de abonados a internet por 100

1	República de Corea	21.9
2	Hong Kong, China	14.6
3	Canadá	11.1
4	Taiwán, China	9.4
5	Bélgica	8.4

**Utilización:** los 5 primeros países por número de usuarios internet por 100

1	Islandia	64.9
2	Suecia	57.3
3	República de Corea	55.2
4	Estados Unidos	55.1
5	Japón	54.5

### Los primeros 10 países en América

Clasificación	Mundial	País	IAD	Clasificación	Mundial	País	IAD
1	10	Canadá	0.78	6	44	Antigua y Barbuda	0.57
2	11	Estados Unidos	0.78	7	45	Barbados	0.57
3	37	Bahamas	0.62	8	51	Uruguay	0.54
4	38	St. Kitts y Nevis	0.60	9	53	Dominica	0.54
5	43	Chile	0.58	10	54	Argentina	0.53



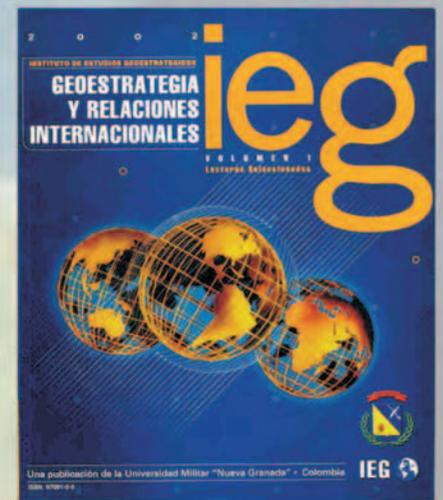
# UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA



## INSTITUTO DE ESTUDIOS GEOESTRATEGICOS

El IEG orienta su esfuerzo a la investigación de Geopolítica, Geoestrategia, Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa.

Su objetivo contribuir al fortalecimiento de la **conciencia ciudadana**, la defensa de la **democracia**, el análisis de los escenarios internacionales y su incidencia en los intereses de Colombia.



### Informes

Cra. 11 # 101 – 80

Tel. 6-34 32 00 Ext. 295

[geopolit@santander.umng.edu.co](mailto:geopolit@santander.umng.edu.co)

**Libertad política y económica:**

# ¿Es posible que sigan conviviendo?

**El ambiente político** y económico en la región plantea preguntas sobre la consolidación de los sistemas democráticos y la continuidad del modelo económico liberal.

## Alejandro San Francisco y Ángel Soto

San Francisco es profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Soto es profesor de la Universidad de los Andes de Chile

### Factores de consolidación democrática y de la economía de mercado

Alan Knight (2001) resumió de manera muy clara el estado actual de las cosas en el continente. “The current conjuncture clearly favours a market-friendly, ‘padlocked’ democracy, resistant to popular revolution and conservative authoritarianism alike. The ‘revolutionary tradition’ appears moribund; the democratic ‘tradition’ commands the field”. Así lo perciben, desde luego, gobernantes y gobernados, partidos de gobierno y oposición, fuerzas internacionales y grupos de los países de América Latina. Todo parece “conspirar” en favor de la democracia y la economía libre.

Un primer factor que contribuye a esta victoria se refiere al fracaso de las alternativas, al efecto comparativo siempre necesario en los análisis sociales. Ninguna de las utopías que se levantó para hacer frente a la expansión de la democracia a fines del siglo XIX y



comienzos del XX logró demostrar su mayor valor relativo, ni tampoco pudo obtener mejores resultados en la participación política o la extensión de la libertad o la justicia. En el plano económico ocurrió otro tanto: la igualdad social prometida quedó en meras declaraciones, el crecimiento económico de los modelos alternativos fue escaso o nulo (frente a la realidad liberal de los años ochenta y noventa), la redistribución de la pobreza fue más visible que la esperanza de repartir riqueza. Ante esos factores, la democracia y el mercado aparecieron como las mejores opciones, con una renovada vitalidad y con resultados concretos.

Un segundo factor que consolida la victoria del liberalismo económico y político se manifiesta en la transición mental o ideológica de los sectores dirigentes en América Latina. Antiguos revolucionarios devinieron en administradores del Estado, mientras que socialistas a ultranza llegaron a ser liberales convencidos. El asunto cobra mayor interés, si consideramos que muchos de ellos adquirieron puestos de importancia a fines de siglo, incluso asumiendo la presidencia de numerosos países de la región. Algunos casos son emblemáticos: Fernando H. Cardoso en Brasil y el presidente Ricardo Lagos en Chile, entre los más importantes. Ambos habían experimentado sus propias e importantes conversiones mentales, como se reflejaría en sus respectivos gobiernos.

Un tercer elemento decisivo es la presión internacional, lo que podríamos llamar “las reglas del juego” que se han impuesto en el mundo, favorables tanto a la democracia como al fortalecimiento de la economía libre. La OEA, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otros, exigen el respeto a ciertas normas mínimas de organización social, que tienen como sus piedras angulares el manejo económico responsable (economía de mercado) y los gobiernos representativos y respetuosos de los derechos humanos (democracia): estamos frente a “the only game in town”.

Un cuarto factor de indudable valor está determinado por la fuerza de las

ideas, el poder de la persuasión, la ventaja obtenida en el terreno ideológico e intelectual (Piñera, 1992). Así como en los años treinta los corporativismos (y estatismos) tuvieron gran fuerza en el mundo, en los sesenta la marea revolucionaria comenzó a sacudir los distintos continentes con su verborrea y sus triunfos. A comienzos del siglo XXI las ideas provenientes de Europa y los Estados Unidos, favorables al respeto a los derechos humanos y la democracia, por ejemplo, han logrado una expansión considerable (Dezalay & Garth, 2002). El tema se prueba doblemente si lo comparamos con sus alternativas —la marxista, por ejemplo— que no gozan de gran respaldo e incluso aparecen lejanas o retrógradas.

que recibió críticas demoledoras en su momento (Foxley, 1988). Sin embargo, en los años siguientes se sumaron numerosos países, bajo administraciones de distinto signo: la Argentina de Menem; el Perú de Fujimori; México bajo Salinas de Gortari; Brasil con Cardoso; por mencionar a algunos de los más importantes.

**Las críticas al liberalismo económico** En 1997 en Chile, el país pionero de las reformas estructurales en materia económica, el intelectual marxista Tomás Moulián publicó su *Chile actual. Anatomía de un mito*. La obra, un ensayo bien escrito, algo amargo, era una denuncia de la transición pactada chilena y de la vigencia incontestable del

**Por el momento, los adversarios de la economía liberal tienen un marcado carácter negativo y poco propositivo, destinado más bien a atacar al modelo que a plantear alguna alternativa viable.**

Un último factor es de carácter numérico, de apreciación práctica de los asuntos políticos y económicos de América Latina. La razón es simple, pues si se toman como años de referencia 1980 y 2000, se verá lo siguiente: en 1980 más de la mitad de los países del continente eran gobernados por dictaduras militares (o de otro tipo, como México), mientras que sólo unos pocos vivían bajo sistemas democráticos más o menos estables; en 2000 en cambio, la totalidad de ellos —con la sola excepción de Cuba— tienen gobiernos elegidos democráticamente. Un caso notable es el de Centroamérica, que vivía en sendas guerras civiles y dictaduras, como se dieron en Nicaragua y El Salvador, mientras que hoy ven levantarse sistemas constitucionales y electorales, aunque con dificultades (Vilas, 1996).

En materia económica sucedió exactamente lo mismo: hacia 1980 sólo Chile había iniciado las profundas reformas económicas que lideraron los *Chicago Boys* (Levine, 1992), revolución

mercado como forma de organización económica.

La verdad es que esa oleada crítica se comenzó a extender por el continente. Algunos llegaron a hablar del agotamiento del modelo, mientras que los agoreros del pesimismo encontraron nuevas audiencias para sus diatribas. Así sucedió en Chile, pero las críticas se hicieron extensivas a otros países. La cruzada antiliberal la ha desarrollado Chávez en Venezuela, con planteamientos tales como el del 5 de julio de 2002, cuando al conmemorar el día de la independencia señaló: “El neoliberalismo es el camino al infierno para los pueblos de este planeta. El mundo no es viable por esa vía porque conduce a la guerra, la muerte y la destrucción”. Diversos sectores en Argentina también lo han planteado. Lula en Brasil abogó por algo similar, al igual que los zapatistas en México y Morales en Bolivia, entre muchas otras manifestaciones de sentimiento contrario al estado de cosas dominante en América Latina.

> Por el momento, los adversarios de la economía liberal tienen un marcado carácter negativo y poco propositivo, destinado más bien a atacar al modelo que a plantear alguna alternativa viable. El discurso se presenta como anti-globalización, anti-capitalista, anti-banca internacional, pero no da cuenta de sus “pro”. ¿Pro estado? ¿Pro nacionalización de empresas? ¿Pro reforma agraria? ¿Pro autarquía? En cualquier caso, por ahora es posible observar las denuncias, pero no las alternativas en América Latina.

**Problemas actuales y tareas pendientes** John Williamson (1990) escribió que en Washington se había alcanzado un grado considerable de consenso acerca de los instrumentos de política propuestos para lograr el desarrollo. Estos son: disciplina fiscal, prioridad

los cuarteles, al mismo tiempo que los débiles parlamentos y tribunales se fueron fortaleciendo.

A fines de los años noventa y comienzos del siglo XXI, un número de países había experimentado años de recesión, inestabilidad política y crisis económica. Efectivamente, el decepcionante 1,5% de crecimiento per cápita de América Latina en los años noventa fue mejor que el de la década anterior (-0,68%), pero ciertamente no llenó las expectativas y fue acompañado de agitación económica.

Sin embargo, culpar al mercado es erróneo, ya que debe recordarse que el cambio de rumbo hacia la economía libre que experimentó la región tuvo lugar por el fracaso de las políticas del pasado, no porque los gobiernos estuvieran comprometidos con los principios del libre mercado. A mediados de

América Latina debería contemplar al menos algunas de las siguientes propuestas:

a) Inversiones crecientes en capital humano. Esto significa priorizar la inversión en la educación de las personas y su salud. En este sentido, pese a que se ampliaron los ámbitos de educación y salud, su calidad sigue siendo lamentable en comparación con la de los países desarrollados. Desde este punto de vista, la desigualdad de oportunidades en ambas materias es uno de los principales factores que determinan la distribución del ingreso y la pobreza actual de la región. Es evidente que aumentando su calidad, se fomenta la competitividad y el crecimiento de la productividad en el mediano y largo plazo, permitiendo la reducción de la pobreza a través del crecimiento económico. Un programa como éste debe incluir el fomento de la autonomía de las escuelas, bajo el control de los padres y las comunidades, la promoción de competencia entre los proveedores públicos y privados, la remuneración de los profesores sobre la base de su rendimiento, reforma de las instituciones pedagógicas y el aumento de servicios de guardería infantil, especialmente en los sectores más pobres. El Estado debe ejercer una importante función subsidiaria, promoviendo la calidad y acceso a la enseñanza formal de parte de toda la población.

b) Mercados financieros eficientes. Está demostrado que el desarrollo de los mercados bancarios y de capital aumenta las inversiones y las hace más eficientes. En nuestra región, los índices de desarrollo financiero siguen siendo bajos, los márgenes de intermediación elevados y los mercados de bonos y acciones reducidos, concentrados y carecen de liquidez. Por otro lado, el escaso acceso al crédito que tienen los microempresarios, los pequeños productores rurales y los pobres impide que el crecimiento económico produzca todo el efecto de crear empleo y reducir la pobreza. Desde ese punto de vista se hace necesario mejorar la reglamentación y supervisión de los mercados financieros, el fomento de la competencia interna y externa, la privatización de los ban-

**Culpar al mercado es erróneo, ya que debe recordarse que el cambio de rumbo hacia la economía libre que experimentó la región tuvo lugar por el fracaso de las políticas del pasado, no porque los gobiernos estuvieran comprometidos con los principios del libre mercado.**

del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada. Se esperaba que estas “reformas de primera generación” aumentarían las tasas de crecimiento económico y disminuirían de manera significativa la pobreza; de hecho, se confiaba en que el flujo de capital y el crecimiento de las exportaciones promoverían el desarrollo de los sectores con un uso intensivo de mano de obra, lo que no ocurrió.

En lo político, estos cambios coincidieron con los procesos de transición a la democracia que permitieron a la región dejar atrás las dictaduras militares, resucitando una sociedad política que permitió a sus uniformados retornar a

los años noventa, con el éxito de las primeras reformas, los gobiernos perdieron el interés por la liberalización, así la agenda incompleta de reformas era amplia y produjo retornos disminuyentes en forma de tasas de crecimiento lentas e indicadores económicos negativos. El caso más evidente es Argentina, que sufrió un alto desempleo crónico debido a que no reformó sus rígidas leyes laborales (Vásquez, 2002), y porque mantuvo un alto nivel de gasto fiscal, inicialmente financiado con las privatizaciones, mientras que más tarde se empezó a financiar el déficit público con deuda.

Esto nos permite concluir que es necesario emprender reformas adicionales para lograr ese ansiado crecimiento sostenible y una reducción significativa de la pobreza (Soto, 2001).

Un programa de reformas para



> cos estatales, la creación de mercados de bonos y acciones muy activos y líquidos, e integración de los mercados financieros segmentados para microempresas, el sector rural y la vivienda.

c) Mejora del entorno constitucional, legal y reglamentario. Los derechos de propiedad y la existencia de sistemas jurídicos y reglamentarios adecuados tienen importancia decisiva en el crecimiento ya que fomentan una mayor y más eficiente inversión. En el caso de la región, los inversionistas tanto extranjeros como nacionales aún dudan de la protección de los derechos de propiedad, ejecución de contratos y credibilidad de la estructura jurídica y normativa.

d) Un sector público y un gobierno de buena calidad. Hoy la discusión no debe ser sobre el Estado productor o em-

Es necesario que los países latinoamericanos asuman el desafío de llevar adelante una nueva oleada privatizadora, que signifique para los países más recursos para sus arcas, los que debieran ser utilizados principalmente en educación. Asimismo, los Estados debieran concentrarse en sus funciones propias, dejando a los particulares el desarrollo prioritario de todas las demás tareas sociales (las cuales puede complementar el Estado de acuerdo con su función subsidiaria). Las privatizaciones debieran ser abiertas y desideologizadas. Debieran incluir, además, una serie amplia de bienes y servicios: empresas mineras, aeropuertos, concesiones viales, instituciones de enseñanza, el sistema de pensiones, bancos, entre otras empresas.

f) Fortalecimiento fiscal. En un

desarrollar un marco de gobernabilidad, sustentabilidad y factibilidad de las políticas públicas, ya que ellas no sólo necesitan ser “técnicamente correctas”, sino que también es importante que la gente esté convencida de que son beneficiosas. De ahí que sea necesario transmitir con fuerza y convicción las ideas, persuadiendo y creando un consenso de que estas políticas traerán bienestar en un mundo abrumado por las crisis económicas.

## Los peligros de la regresión: autoritarismo y revolución

En un sugerente artículo, Paul Cammack (2000) se preguntaba lo siguiente: “In Permanent Retreat?”. El autor se refería a lo que denominó “el modesto rol futuro de las Fuerzas Armadas en Suramérica”. Distintos autores han enfatizado lo mismo: después de dos décadas de gobiernos militares en América Latina, es posible pensar en una etapa más o menos larga de distanciamiento entre los uniformados y los palacios de gobierno de los diferentes países del continente. Lo que algunos denominan la “regresión autoritaria” no parece tener viabilidad en el cambio de siglo.

Algo similar sucede con la fascinación revolucionaria, mayoritaria y dominante por décadas, marginal y pasada de moda en el presente. Si bien no son los tiempos de dictadores como Castro, hay signos que permiten el desarrollo de figuras como Hugo Chávez (Venezuela) y Lucio Gutiérrez (Ecuador). Las asonadas golpistas que ambos encabezaron, lejos de ser condenadas por sus conciudadanos, les valieron prestigio y popularidad, hasta el punto de alcanzar el poder —cada uno de ellos— en las urnas. Se trata de líderes políticos que podrían ser considerados parte del “autoritarismo populista” (Dix, 1985), frecuente en la región por décadas, pero que parecía olvidado.

En cuanto a los gobiernos militares, todo indica que estarán fuera de circulación por largo tiempo. Un ejemplo puede clarificar lo anterior. Ante la crisis profunda que azotó a Argentina en 2001, muchos comenzaron a hablar de la posibilidad de una intervención militar, para superar el caos y el desgo-

**Sin embargo, estas reformas por sí mismas no bastan. Es necesario también desarrollar un marco de gobernabilidad, sustentabilidad y factibilidad de las políticas públicas, ya que ellas no sólo necesitan ser “técnicamente correctas”, sino que también es importante que la gente esté convencida de que son beneficiosas.**

presario, sino sobre la utilidad del Estado para servir a las personas: importa su utilidad real, su capacidad de contribuir al bien común. Evidentemente los marcos normativos no sirven de mucho si las leyes y reglamentos no se obedecen ni se aplican. Sin embargo, la calidad de las burocracias, confianza en el gobierno, confiabilidad del poder judicial y seguridad personal cada vez están más deterioradas en América Latina, lo cual afecta directamente la inversión y el crecimiento, por ello se hace indispensable una descentralización eficiente del gobierno, la reforma de la administración pública y la reforma del poder judicial. Adicionalmente, los riesgos posibles o efectivos de corrupción son una luz de alerta en la estabilidad política del continente.

e) Nueva fase de privatizaciones.

mundo globalizado como el actual, caracterizado por la integración financiera e inestabilidad de los flujos de capital, la prudencia y la flexibilidad en materia fiscal son los pilares fundamentales de la estabilidad macroeconómica, la cual es determinante para aumentar las tasas de crecimiento. Del mismo modo, dicha prudencia y flexibilidad fiscales contribuyen a que las tasas de ahorro nacional sean elevadas y aporten un nivel suficiente de inversión en capital humano e infraestructura. También en este ámbito son necesarias otras reformas fiscales que garantizan la sustentabilidad a largo plazo, entre ellas podemos mencionar la reforma de la seguridad social, mejoras de los sistemas de recaudación de impuestos, etc.

Sin embargo, estas reformas por sí mismas no bastan. Es necesario también



bierno que afectaban al país: no hubo el más mínimo asomo de dictadura militar, y parecía como si los fantasmas de Las Malvinas y la guerra sucia hubieran espantado cualquier posibilidad de “solución” militar a la crisis política.

**Conclusiones** No es posible responder sobre el futuro con certezas, por ser precisamente una pregunta abierta. En ocasiones, algunos hitos específicos contribuyen a cambiar el curso de los acontecimientos, mientras que algunos actores históricos pueden doblarle la mano al “destino”.

Si a algún momento histórico previo se parece la América Latina actual, democrática y capitalista, es al que observaron los habitantes del continente en el proceso de la pos-independencia. Como entonces, existe un consenso republicano. El antiguo “no a la monarquía” es hoy un “no a la dictadura” (en cualquiera de sus variantes). La obsesión de construir un gobierno libre fue tan importante entonces como a comienzos del siglo XXI.

También se parece por la vía de las esperanzas, por el deseo de una vida mejor, por las posibilidades reales de

una historia más digna de ser vivida. Quizá el problema de fondo esté radicado en un asunto relacionado, pero distinto: ni los modelos económicos ni los sistemas políticos pueden asegurar la felicidad de los hombres y mujeres del continente americano. Sin embargo –bajo determinadas circunstancias– representan las posibilidades de ejercicio de la libertad personal, la iniciativa creadora, la definición de proyectos de vida y la participación dentro de la sociedad. También podría significar precisamente lo contrario: el dominio del Estado sobre las personas, la falta de derechos y libertades, la imposibilidad de ser parte de un proyecto social.

Ese parece ser el estado actual del continente latinoamericano, cuyos habitantes están en presencia de una oportunidad histórica esperanzadora, pero de resultados abiertos. La clave radica, en parte, en las definiciones políticas y económicas que se consolidan a medida que avanza el siglo XXI. Si la democracia logra perdurar como sistema de organización y participación política, la novedad histórica se convertirá en regla y la estabilidad tendrá permanencia inédita. Si la economía de mercado lo-

gra superar las barreras y críticas que se le han aparecido en el camino, el crecimiento económico y la superación de la pobreza serán realidades tangibles y duraderas.

Si, por el contrario, se produce una regresión histórica en ambos procesos, América Latina volverá también a contemplar algunas de las tristes realidades que han sido sus compañeras de ruta: la multiplicación de la miseria, la opresión sobre la disidencia, las pesadillas continuas, los nuevos fracasos de las viejas promesas. **P**

## Referencias

Burki, Shahid Javed & Perry, Guillermo E. 1998b. *Más allá del consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*. Washington, DC: Banco Mundial.

Cammack, Paul. 2001. 'In Permanent Retreat? The Modest Future Role of the Armed Forces in South America', in Silva, Patricio (edited by), *The Soldier and the State in South-America. Essays in Civil-Military Relations*. New York, Palgrave, 2001.

Dezalay, Yves & Garth, Bryant G. 2002. *The Internationalization of Palace Wars. Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago and London, The University of Chicago Press.

Dix, Robert H. 1985. 'Populism: Authoritarian and Democratic', in *Latin American Research Review* Vol. 20, N° 2.

Foxley, Alejandro. 1988. *Experimentos neoliberales en América Latina*. México: FCE.

Knight, Alan. 2001. 'Democratic and Revolutionary Traditions in Latin America', in *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 20, N° 2, pp. 147-186.

Levine, Barry (Edited by). 1992. *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*. Colombia, Edit. Norma.

Piñera, José. 1992. 'Chile: el Poder de una idea'. En Barry Levine (editor), *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*. Colombia, Edit. Norma.

Soto, Ángel. 2001. "América Latina frente al siglo XXI: Llegó la hora de las reformas institucionales". *Revista de Derecho*. Universidad Católica de la Santísima Concepción, 9: 39-59.

Vásquez, Ian. 2002. *Una política exterior de Estados Unidos para América Latina*. November 15. CATO Handbook for the 108th Congress (2003).

Vilas, Carlos M. 1996. 'Prospects for Democratization in a Post-Revolutionary Setting: Central America', in *Journal of Latin American Studies*, vol. 28, Part 2.

Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform." In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, J. Williamson (Edited by), Washington, DC: The Institute for International Economics.



# ¿La hora de las izquierdas?

**El reto** de los partidos de izquierda que han llegado al poder es consolidar un modelo que sea creíble.

**Roque Farto**  
Académico ecuatoriano

La izquierda latinoamericana y mundial tiene hartas razones para sonreír: lo que denomina como “modelo neoliberal” estaría fracasando irreversiblemente en América Latina. La caída del presidente constitucional de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, motivada por las violentas y bien organizadas movilizaciones de los sectores indígenas, campesinos y de sembradores de la hoja de coca, no sería sino una nueva manifestación que confirmaría el repudio de los pueblos latinoamericanos a las tendencias aperturistas y globalizadoras practicadas en Norteamérica, Europa y algunas regiones de Asia.

En efecto, si se mira con objetividad

el panorama político de los países latinoamericanos, a simple vista se puede advertir que aquellas fuerzas que impugnan la globalización de la economía, que propugnan el colectivismo —sea desde dentro o fuera del Estado—, que demuestran antipatía y odio hacia los Estados Unidos, y que permanentemente se movilizan para lograr sus objetivos, a las cuales se las califica como “de izquierda”, viven un éxito político sin precedentes en América Latina —sobre todo en América del Sur—, desde que se produjera la caída del muro de Berlín. En Argentina, el presidente Néstor Kirchner, que no representa a la izquierda radical, parecería haber inaugurado una nueva manera de enfrentarse al te-

mible Fondo Monetario Internacional, al demostrar a sus burócratas y partidarios del ajuste estructural permanente que la solución a los problemas sociales es la premisa fundamental para futuras salidas económicas. Brasil está gobernado por el histórico líder sindical Ignacio “Lula” da Silva, del tradicional P.T. (Partido de los Trabajadores), quien es visto en el mundo como la voz cantante del hemisferio sur y que ha generado gran expectativa con su plan “Cero Hambre”. Álvaro Uribe, el presidente colombiano, acaba de sufrir un serio revés cuando el pueblo dio el triunfo como alcalde de Bogotá a Luis Garzón, uno de sus más fuertes opositores, perteneciente a los sectores de izquierda. El

apoyo del gobierno del presidente George W. Bush a la lucha de Uribe ha traído como consecuencia que en la actualidad las Farc reciban abiertamente la simpatía y la solidaridad de la gran mayoría de los grupos de izquierda latinoamericanos que cuando abogan por “una salida pacífica” para el problema colombiano, sostienen que esta salida pasa por reconocer a la narcoguerrilla como “parte en conflicto” con la cual hay que negociar y efectuar concesiones. En Venezuela, el presidente Hugo Chávez, quien hizo su carrera política a partir de haber protagonizado un golpe de estado, aunque sólo cuenta con el apoyo de 30% de sus conciudadanos, entre los que se encuentran devotos de la izquierda radical, y que exhibe modestos resultados en materia económica y social, sigue logrando que su “revolución bolivariana” sea vista por la izquierda mundial como un nuevo santuario del “antiimperialismo” y de la “dignidad de Latinoamérica”.

En Ecuador, el presidente Lucio Gutiérrez, cuya historia política de llegada al poder es semejante a la de Hugo Chávez, se encuentra en la mira de los grupos de izquierda radical y el movimiento indígena, toda vez que, habiendo llegado a la presidencia junto a estos sectores, echó de su gabinete a sus ministros y funcionarios indígenas acusándolos de criticar a su gobierno mientras reciben sueldos de él. Aunque el movimiento indígena ecuatoriano pasa por un momento de desprestigio —por su poco exitoso paso por el poder— y pese a ser un movimiento que representa minorías, todavía mantiene intacta su capacidad de presión y chantaje contra el “establishment” político ecuatoriano. Las amenazas de sus ex aliados han hecho que Gutiérrez haya buscado refugio en el Partido Social Cristiano, su rival ideológico de campaña. De todos modos, el ex golpista y ahora mandatario ecuatoriano tiene un levantamiento indígena a la vista. El presidente del Perú, Alejandro Toledo, ostenta un alto grado de impopularidad y cuenta con un muy escaso margen de gobernabilidad. Las fuerzas opositoras han hecho que el gobierno de Toledo se haya traza-

**Definitivamente, el avance político de la izquierda en Latinoamérica obedece a una actitud reactiva de los pueblos cuyos gobiernos autoproclamados económicamente liberales, han sido incapaces, desde la última década del siglo XX, de resolver problemas sociales.**

do como gran meta, el no gobernar como su antecesor Alberto Fujimori, que hoy reconoce ser ciudadano japonés. En Perú, incluso, estaría por resucitar el movimiento terrorista de tendencia maoísta “Sendero Luminoso”, responsable de miles de asesinatos en los años ochenta del siglo XX. En Paraguay, país que también atraviesa por una crisis de inestabilidad e ingobernabilidad casi permanente, las débiles organizaciones sindicales han participado activamente en el debate referente a las consecuencias de la vigencia del Alca y han logrado que la opinión pública considere una posible integración económica más bien con la Unión Europea a través del Mercosur, con base en lo que llaman una “integración económica solidaria”. En Uruguay la experiencia del colapso del modelo económico de la convertibilidad de su vecino argentino ha causado pánico y alto grado de aversión a las políticas económicas de libre mercado, aunque Uruguay es integrante del Mercosur ya ha demandado a sus socios argentinos y brasileños un trato preferencial junto a los paraguayos, por tratarse de socios “menos desarrollados”.

Chile sería entonces, en América del Sur, el único país donde las políticas liberales han rendido frutos positivos: estabilidad económica, alta capacidad de ahorro interno, tendencia casi constante a la reducción del desempleo y subempleo, capacidad para enfrentar los desafíos de la globalización, reparto de la riqueza vía mercado, etc. El éxito del modelo económico chileno —ahí sí hay un modelo— no es un logro exclusivo de la dictadura militar que sentó sus bases, sino del espíritu democrático del que ahora participa la gran mayoría de los chilenos que han aprendido a procesar sus conflictos a través del respeto mutuo. Chile no es un paraíso de bienestar material, pero en Chile se vive mucho mejor que en la mayoría de sus vecinos. Cerca de la línea chilena también podrían estar Costa Rica y El Salvador, país que vivió los horrores de la guerra civil, las excepciones a la inestabilidad en Centroamérica.

Pero si algo constituye motivo de orgullo para las izquierdas es que en Cuba todavía gobierna el máximo emblema del anticapitalismo y del antiimperialismo, el dictador marxista Fidel Castro, quien después de casi 55 años en el poder todavía grita su tradicional voz de orden: “Socialismo o Muerte”, y ha sobrevivido al bloqueo económico estadounidense. Gran simpatía también ostenta el denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, liderado por un personaje que cubre su rostro con un pasamontañas, cuyo nombre de combate es el de subcomandante Marcos, que tiene su centro de operaciones en el sureño estado mexicano de Chiapas y cuyo discurso lo convierte en uno de los máximos representantes del neoestalinismo latinoamericano, y que cuenta con simpatizantes en el mundo entero.

Si este es el panorama de América Latina, ¿cómo no dudar de los nuevos ímpetus que han tomado las fuerzas de izquierda? ¿Por qué se han revitalizado políticamente los movimientos y grupos identificados con posturas ideológicas socialistas y comunistas, rebasando inclusive a los clásicos partidos obreristas que en realidad no se >

> han recuperado del trauma de la caída del “socialismo real”? ¿Por qué está vigente la izquierda en América Latina si no puede exhibir ni un solo ejemplo del triunfo del socialismo como agente del progreso espiritual y material en ningún pueblo del planeta?

Definitivamente el avance político de la izquierda en Latinoamérica obedece a una actitud reactiva de los pueblos cuyos gobiernos autoproclamados económicamente liberales, han sido incapaces, desde la última década del siglo XX, de resolver problemas sociales seculares. Gran parte de esta incapacidad también se debe al bloqueo sistemático y calculado que han protagonizado los grupos de izquierda que no han permitido llevar a cabo ninguna reforma liberal trascendente. En el Ecuador, por ejemplo, los sindicatos públicos siguen siendo los dueños indisputados del petróleo, las telecomunicaciones, la electricidad, la seguridad social y monopolizan la enseñanza de la educación pública, mientras que el empresariado tiende a ser mayoritariamente rentista. Pero esa es la parte que menos perciben los ciudadanos. Lo único cierto es que en América Latina la gran mayoría de sus habitantes (cerca de 80%) viven en medio de la pobreza y la extrema pobreza que deviene también en exclusión, que la corrupción en los sectores público y privado ha sido escandalosa —los procesos de privatización de las empresas públicas argentinas durante la época del presidente Menem así lo demuestran—, que no se tiene fe en la administración de justicia ni en la policía, que existe una deuda externa tan gigantesca cuyo pago no puede convertirse ni siquiera en utopía, desventuras que desde las izquierdas se atribuye a la aplicación del “modelo neoliberal”. Nada más al paso esas afirmaciones resultan refutables, porque jamás se puede construir una sociedad liberal sin antes haber logrado construir instituciones liberales.

### ¿Qué modelo tiene la izquierda?

Bien, pero puestos a considerar una altamente probable “izquierdización” del futuro económico y político latinoame-

ricano, las propias fuerzas de izquierda deben responder a una serie de interrogantes como estos: ¿Con qué mecanismos cuenta la izquierda para transformar los injustos e inveterados males estructurales que por siglos viene padeciendo América Latina? ¿Qué debe entenderse por izquierda hoy en día?, ¿acaso la estatista a lo Lenin o Stalin o la corporativista que preconiza la “participación ciudadana” a través del asambleísmo? ¿En qué consiste el modelo de la “cuarta vía”? ¿Dependerá el progreso y desarrollo de América Latina sólo de la condonación o el no pago de la deuda externa? ¿Hay espacio en el mundo contemporáneo para la aplicación exitosa de modelos económicos autárquicos? ¿En qué medida, por ejemplo, el apoyo económico que reciben los movimien-

norteamericanos?

La euforia generada por los éxitos políticos, sin embargo, hace que políticos, dirigentes, activistas y analistas de la izquierda de todo el continente, estén gastando más sus energías en maldecir y descalificar al odiado “neoliberalismo” en lugar de tratar de estructurar algún tipo de propuesta mínima y creíble tendiente a unificar sus muy heterogéneos criterios. Siendo para las izquierdas la pobreza una consecuencia del injusto reparto de la riqueza, de la rapacidad de las oligarquías locales y de las empresas transnacionales, de la crueldad de los organismos internacionales de crédito y de las políticas imperialistas norteamericanas que arrasan con recursos naturales y pueblos enteros, muy poco o casi nada han reflexio-

**Si ha de admitirse que ha llegado la hora de las izquierdas, la izquierda no debería confundir el fracaso de los políticos “liberales” con el fracaso de las ideas liberales que no han podido ser aplicadas con seriedad ni profundidad en América Latina.**

tos indígenas bolivianos y ecuatorianos de parte de ONG norteamericanas y europeas e incluso de algunos gobiernos, para sus movilizaciones, constituye un apoyo desinteresado tendiente a la preservación del medio ambiente y de las tradiciones ancestrales de los grupos étnicos y no está destinado más bien a saciar la sed de exotismo y aventura primermundista que necesita de selvas vírgenes, curiosidades antropológicas, y de muchos indios vestidos de plumas y taparrabos? ¿Se generará riqueza persiguiendo como a delincuentes a quienes pueden generarla? ¿Será que el bienestar de los latinoamericanos es inversamente proporcional al de los

nado acerca de los factores culturales que en América Latina han sido factores seculares que, puertas adentro, han sido causa de la generación y multiplicación de la pobreza. Para la izquierda, lo que se denomina como cultura de la legalidad se ve como un simple prejuicio burgués, olvidando que sin ella no podrían funcionar ni los modelos colectivistas, ni siquiera por la fuerza, como siempre han sido implementados en el mundo. Desde hace siglos que en Latinoamérica se cumple y se acata la ley sólo cuando el ciudadano se siente directamente amenazado por el poder o cuando ésta es vista como un camino para obtener ventajas personales

también directas. En América Latina, desde la época colonial se concibe a la ley, no como el legítimo mecanismo para resolver conflictos y restaurar la armonía social, sino como un instrumento que sirve a la autoridad para negociar prebendas y apoyos de particulares acaudalados y grupos de presión con el fin de que éstos, a su vez, actúen como clientes políticos y no como ciudadanos. Estas conductas han traído y traen inseguridad jurídica y esta es la enemiga número uno de la inversión del capital. Admitir esta realidad sería suficiente para no hablar de la vigencia del “neoliberalismo” en Latinoamérica. La izquierda tampoco se ha referido a la importancia de la cultura de la igualdad ciudadana, que no debe ser entendida como sinónimo de homologación cultu-

actuando desde la particularidad de sus intereses, “luchan” por obtener de los gobiernos el decreto o la ley “especial” que les releve del cumplimiento de las obligaciones generales.

Así, cada vez tiene menos sentido hablar de argentinos, brasileños, ecuatorianos o bolivianos, etc., sino de los “piqueteros”, los “sin tierra”, los “indios”, los “cocaleros”, las “mujeres”, los “transportistas”, los “tercer sexo”, etc. Esa promoción de la lucha “todos contra todos” a partir de la cual la izquierda ha impedido la implantación seria de reformas liberales, será también un obstáculo contra sí misma en el momento en que intente modelar las sociedades.

Si las izquierdas aspiran a gobernar a los países latinoamericanos, también deberían reflexionar acerca de su

los ecuatorianos se reconocieron como indígenas, recibiendo un claro mentís. La popularidad de la izquierda no constituye un cheque en blanco. Es muy decidor que los pobres de Latinoamérica hayan optado por la migración y no por la revolución, que por cierto no se dirige a los países socialistas.

Pero lo que más debería preocupar a la izquierda es su gran parecido a la derecha conservadora tradicional en cuanto participa de su misma tradición intelectual absolutista, intolerante y antipragmática que basa el éxito político en la discrepancia y el disenso crónicos. En la intolerante América Latina se discrepa hasta de aquello que debería entenderse como “mecanismos de negociación” y en el manejo de los tiempos y de los espacios. Por último, si ha de admitirse que ha llegado la hora de las izquierdas, la izquierda no debería confundir el fracaso de los políticos “liberales” con el fracaso de las ideas liberales que no han podido ser aplicadas con seriedad ni profundidad en América Latina. La llegada al poder ejecutivo de no pocos hombrecillos de negocios, devotos del cortoplacismo y del rentismo, ignorantes absolutos de los principios liberales, populistas contumaces, o simples buscadores de celebridad, que han convivido con Congresos y funciones judiciales con mayorías de la misma laya y burocracias corruptas controladas desde la propia izquierda, no puede ser visto como un paradigma de liberalismo. Las veinte naciones más prósperas del mundo, dentro de las cuales la riqueza se halla bastante bien repartida, son sociedades que practican valores liberales. Al combatir al liberalismo, la izquierda ha caído en el grave error de hacer creer que la democracia, el respeto por las libertades públicas y económicas son sólo patrimonio de europeos, norteamericanos y “tigres” asiáticos, y que en Latinoamérica la justicia social llegará de la mano del látigo revolucionario, práctica histórica de la izquierda radical que en lugar de eliminar las contradicciones, lo que hizo fue eliminar sólo a los contradictores. Si va a repetir esos errores, ¿para qué quiere el poder? ■



ral, ni política, ni ideológica, sino como la aptitud y la actitud de los ciudadanos para ejercer derechos y contraer obligaciones recíprocas y equivalentes. Desde los círculos académicos y de opinión, la izquierda se encuentra muy entusiasmada con el discurso de la “diversidad” y las “identidades”, que ha influido decisivamente en la ingobernabilidad de las sociedades latinoamericanas en los últimos diez años porque ha contribuido en la formación de lo que podría calificarse como “lógicas comunales” que operan en el interior de los Estados y que se expresan en una suerte de “retribalización” de los movimientos sociales, gremios, etnias, comités barriales que,

real poder de convocatoria y establecer en qué medida su actual éxito político, que no se expresa necesariamente en el número de éxitos electorales obtenidos, es el resultado de sus mecanismos de presión tan bien desarrollados y apoyados política y económicamente desde el exterior o de la adhesión popular a sus tesis, que es lo menos probable. Por ejemplo, en el Ecuador el movimiento indígena ha demostrado su fortaleza para derrocar gobiernos, pero no pudo demostrar que su voz es la de las mayorías cuando afirmando que no menos de 40% de la población ecuatoriana está formada por indios, en el censo poblacional de noviembre de 2001 sólo 7% de

## Cumbre del ALCA en Miami:

# ¿Quién ganó? ¿Quién perdió? ¿A quién le importa?

La **reunión ministerial** de Miami parece haber dejado más preguntas que respuestas sobre el futuro del libre comercio regional.

**Tanya Dawkins**

Directora del Inter-American Forum

Y así fue, no más. La octava Cumbre del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) llegó y se fue. Los ministros de comercio del hemisferio occidental finalizaron su reunión de dos días tras sólo 15 minutos de debate sobre un nuevo marco que ofrezca un menú de opciones para los países que participen del ALCA.

Este marco crea las bases para una categoría de derechos y obligaciones no especificados aún para los países participantes, y niveles opcionales y más profundos de liberalización y reciprocidad. Sin embargo, sustancialmente, la cumbre no dejó mucho. En un contexto geopolítico e histórico más amplio, fue un evento significativo con importantes implicaciones sociales, económicas y políticas para el hemisferio y el mundo.

Entonces, ¿cuál es la significancia de esta declaración final amorfa y vaga (<http://www.ftaalca.org>), ahora apodada *ALCA a la carta*? Este artículo ofrece algunas ideas sobre la historia del ALCA y los jugadores y valores en juego que llevaron a (y surgen de) las conversaciones comerciales de Miami, así como también las implicancias de los eventos dentro y fuera del perímetro de seguridad y algunas ideas en el camino.

Haciendo historia, el ALCA es una propuesta de acuerdo de comercio diseñado para unir a 34 países y a sus 800 millones de ciudadanos del hemisferio occidental, excepto Cuba, en un único bloque económico. La visión detrás del ALCA está moldeada por el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (Nafta) que fue implementado en 1994.

Las negociaciones del ALCA son

realizadas a través de nueve *grupos de negociación* (acceso al mercado, agricultura, política de competencia, consecución gubernamental, derechos de propiedad intelectual, inversión, servicios, subsidios, derechos anti-dumping y de compensación) y varios *grupos de consulta* orientados hacia economías más pequeñas, participación de la sociedad civil y comercio electrónico. Es un modelo de Área de Libre Comercio (FTA) más que el modelo de mercado común de la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (Mercosur).

**Qué diferencia hacen diez años** Diez años después, el mundo (y el paisaje comercial) es un lugar muy diferente. La Cumbre de Miami se suponía que sería la reunión en la cual se le darían los retoques finales al acuerdo. El gran op-



timismo que rodeó a los anuncios de los líderes hemisféricos de 1994 sobre su intención de establecer el ALCA en 2005 fue reemplazado por un trabajo lento y paulatino de negociación con grandes diferencias de prioridades y de política entre los países del hemisferio.

Diez años atrás el Nafta era un experimento, y Seattle, sólo un lugar cálido para pasar unas vacaciones o hacer que se construyera un avión.

Hace diez años “Lula” era solamente un permanente candidato presidencial brasileño, la OMC y el Cafta no existían, ni hablar de la multiplicidad de complejos mecanismos de disputas; acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales; cientos de tratados bilaterales de inversión (BIT) que hoy se están implementando o que están en juego.

**El camino hacia Miami** Las fallidas conversaciones comerciales de la OMC en Cancún en septiembre sirvieron de respaldo para la Cumbre del ALCA en Miami. Liderado por Brasil, China, India, Kenia y Sudáfrica, un grupo de veinte países en desarrollo llevó las charlas al colapso final. ¿Cuánto de lo que sucedió en la OMC constituye una victoria estratégica para la reforma comercial y los grupos de movimientos sociales? ¿Cuánto se refiere a los intereses comerciales de la agricultura aun cuando continúa siendo objeto de debate?

Desde entonces, Colombia, Perú y Costa Rica se han ido calladamente del grupo, y Brasil enfrentó una intensa presión y crítica por su posición sobre los subsidios agrícolas estadounidenses y la insistencia de que aspectos significativos de la propiedad intelectual, inversión y servicios sean excluidos del ALCA. Estados Unidos respondió buscando agresivamente acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales. Poco después de las reuniones de septiembre en Cancún, Estados Unidos anunció sus acuerdos bilaterales con >

> miembros de la comunidad andina y reafirmó su compromiso de completar las negociaciones para el Área de Libre Comercio de América Central (Cafta) hacia fines de 2003.

Es de creencia bastante común que el ritmo de los anuncios también forma parte de la estrategia de Estados Unidos de aislar y presionar a Brasil para que cambie su posición, que el representante comercial de los Estados Unidos (USTR) describió en términos nada aduladores. Sin embargo, esto no hizo que Brasil fuera percibido como el ganador en Cancún y aquel al que había que observar en Miami. Poco antes de la reunión de Cancún hubo un cambio ostensible en las percepciones sobre lo inevitable del ALCA, lo cual significó un empujón psicológico y táctico a los grupos hacia el acuerdo.

Semanas antes de la reunión, Brasil y Estados Unidos habían dibujado sus líneas sobre el terreno, y cada uno insistió en que negociar sus respectivos asuntos estratégicos en el contexto del ALCA antes que en el de la OMC constituiría una desventaja significativa. Ese brete fundamental no dejó mucho lugar para negociaciones sustantivas. Por lo tanto, parece ser que lo único en lo que Brasil y Estados Unidos pudieron ponerse de acuerdo fue en otro colapso mayor durante las conversaciones de comercio internacional.

**¿Qué sucedió?** No obstante la traba que partidarios y opositores han puesto sobre el resultado de las conversaciones, el *jujitsu* geopolítico hemisférico continúa.

>> Sobre la discutible cuestión de los subsidios agrícolas Estados Unidos ha mantenido su posición firme de que sólo deben discutirse en la OMC para asegurar que los países de altos subsidios como UE y Japón no reciban una ventaja injusta en el mercado mundial. Con las elecciones estadounidenses en noviembre de 2004 en el horizonte, pocos esperan un avance significativo en este aspecto y el comercio se vislumbra como una cuestión significativa para su futuro. China, los subsidios siderúrgicos y



textiles, y el comercio de la UE antes que el ALCA, son los más propensos a ser el foco del debate político local.

>> Brasil salió de las conversaciones con su capital político intacto y con un grupo más pequeño (aunque de tamaño respetable) de países aliados. Si Brasil y su aliado hemisférico más cercano, Argentina, replican su alianza global construyendo éxitos dentro del hemisferio, tendrán que encontrar la forma de explotar el Mercosur como una fuerza política tanto como económica. Las presiones (en competencia y contradictorias, internas y externas) sobre Brasil y sus aliados en favor de que generen una alternativa al modelo actual sólo aumentarán a medida que se acerque la fecha límite de 2005.

>> Cuestiones de especial interés para los países del Caribe y las economías pequeñas, incluyendo mayores re-

finamientos a las provisiones de los tratados Especiales y Diferenciales, fondos para infraestructura y asistencia técnica, alivio de deudas y otras cuestiones, apenas si tuvieron alguna mención durante la cumbre. Irónicamente, un colapso de las conversaciones hemisféricas amplía potencialmente la vulnerabilidad negociadora y las asimetrías entre las economías pequeñas y los países de mercados grandes a los cuales necesitan acceder.

>> El valor del esfuerzo y los recursos necesarios para forjar un posible acuerdo del ALCA están en cuestionamiento. La desconcertante serie de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, uniones aduaneras y arreglos de cooperación económica ya está cobrándose el capital político y las capacidades de negociación y de realización de políticas a lo largo del hemisferio.

>> Como es el caso de las reuniones de esta naturaleza, grupos que buscan influenciar las conversaciones y construir alianzas y alternativas, hacen sus agendas y reubican sus agrupaciones para coincidir con las conversaciones comerciales. Dentro del perímetro de seguridad, alrededor de 300 grupos de la sociedad civil se registraron para participar del Foro de Comercio y Desarrollo Sustentable de las Américas y 600 grupos empresarios formaron parte de los eventos del *American Business Forum*. Fuera del perímetro las actividades atrajeron entre 15.000 y 20.000 activistas y analistas de todo el hemisferio. La sociedad civil pide transparencia y las conversaciones comerciales aún tienen mucho por recorrer. El trabajo más difícil e importante es politizar constructivamente estas cuestiones en el ámbito local.

**¿Qué significa todo esto?** En realidad, el resultado de la Cumbre de Miami subraya la realidad de que una misma talla no les cabe a todos por igual.

Aquellos países que ya han orientado sus políticas hacia el modelo unilateral –Canadá, México, Chile, Costa Rica y los defensores del modelo neoliberal de integración económica– criticaron rápidamente el marco basándose en que potencialmente dejaría a esos países que ya tienen Acuerdos de Libre Comercio con Estados Unidos en una marcada desventaja y alejaría al hemisferio del logro potencial de la visión original del ALCA.

Otros, sin embargo, ven el cambio como una aceptación obligada de los límites de la tan sostenida creencia en la supremacía de la ideología del acercamiento unilateral. La flexibilidad *opt-in/opt-out* representa un pequeño pero importante reconocimiento de la necesidad y una oportunidad para el espacio de políticas que faciliten relaciones mutuamente reforzadoras entre las prioridades socioeconómicas domésticas y los bienes públicos básicos –salud, educación, desarrollo económico– e integración en una economía global o hemisférica.

Partidarios y críticos concuerdan

en que las conversaciones comerciales hemisféricas y globales se encuentran en una encrucijada y que con tan poco acuerdo y orientación que surge de las charlas de Miami, la reunión de febrero de los viceministros en Puebla (México) dudosamente podrá avanzar en la conversación de un camino significativo o constructivo. El marco que acordaron los ministros sólo pospuso el trabajo difícil y complejo.

**Sobre la discutible cuestión de los subsidios agrícolas, Estados Unidos ha mantenido su posición firme de que sólo se deben discutir en el nivel de la OMC para asegurar que los países de altos subsidios como UE y Japón no reciban una ventaja injusta en el mercado mundial.**

**Tiempo de un nuevo modelo y de verdadero debate** ¿Qué es peor que no llegar a un acuerdo comercial? Uno mal concebido. En la medida en que la generación actual de acuerdos de comercio se insertan a sí mismos en el derecho local y que al hacerlo determinan y restringen el alcance del desarrollo económico y las herramientas de políticas existentes en los planos domésticos y locales, apenas ahora se está empezando a entender completamente. Desarrollos recientes en la OMC y en el ALCA agregaron combustible para el creciente azote al Consenso de Washington y al neoliberalismo en general.

Las conversaciones de Miami coincidieron con el décimo aniversario de la implementación del Nafta. Un nuevo informe de Carnegie Endowment for

International Peace, publicado durante las reuniones de Miami, le atribuyó a este tratado altos niveles de fragmentación social. Según el informe, el sector agrícola, en el que casi un quinto de los mexicanos aún trabaja, perdió 1,3 millones de empleos desde 1994 y la prometida reducción del flujo de pobres mexicanos inmigrantes a Estados Unidos no sólo no cayó, sino que aumentó dramáticamente. Aún hace falta una larga y honesta prueba y debate sobre los aspectos discutibles y los resultados de los experimentos modernos de libre comercio.

¿Las privatizaciones y la desregulación han resultado beneficiosas en eficiencia? ¿Para quién? ¿Cómo han impactado en lo concerniente a la equidad social? ¿Los incentivos para las inversiones extranjeras directas resultaron en beneficios justos para los inversores y la expansión a largo plazo en la capacidad productiva del país o la comunidad receptora? ¿Qué lecciones pueden obtenerse de las experiencias de México, Argentina y Chile? ¿Cómo se ve la hoja de registro en el ámbito de la comunidad local? ¿A qué reformas se refieren las respuestas?

Uno sólo puede esperar a que los cansados clichés que llenan los periódicos y las ondas de radiodifusión den paso a un debate más importante. En la cima de la lista está “la globalización vino para quedarse”. El debate no es si globalización sí o no, sino qué prioridades, intereses, ritmo y visión la guiarán. Otro favorito es “siempre hay ganadores y perdedores”, aun otro relámpago enceguecedor de lo obvio. ¿La verdadera pregunta no es cuántos perdedores son demasiados?

La línea final es que el comercio es bueno y que todo comercio no es creado igual. Quizá algún interés es servido por el nombre infantil de globofóbico o cual sea el peyorativo para su opuesto. Es difícil ver lo que puede ser. Partidarios y opositores de las políticas comerciales actuales pierden tiempo valioso y energías tirándose piedras entre sí, cuando lo que se necesita es un verdadero debate y un nuevo modelo **P**

Artículo cedido por CADAL

La crítica social fundamental contra la privatización consiste en que, además de injusta, es un coadyuvante primordial a los cada vez más elevados niveles de pobreza vistos en Latinoamérica en la última década y a una mayor desigualdad de ingresos. El argumento se basa en que la privatización incrementa esa pobreza y esas diferencias, de tres maneras principales, y a través de efectos negativos: en los niveles de empleo y en los rendimientos del trabajo, en el acceso a servicios de infraestructuras privatizadas y en su asequibilidad. Y en los procesos de generación y asignación de las rentas del gobierno.

Otra preocupación radica en las consecuencias macroeconómicas y fiscales de la privatización. Si los gobiernos, ya sea por corrupción o incompetencia, venden empresas del Estado por un precio inferior al de su valor de mercado, o si despilfarran el producto de la venta en operaciones económicamente improductivas (lo que implica robo especificado), en ese caso la privatización tendría un impacto adverso en las finanzas oficiales, en la provisión de servicios sociales suministrados por el Estado y, a su turno, en el crecimiento (por lo tanto, contribuyendo finalmente a la pobreza y quizá a la desigualdad). Uno de los pocos estudios que han examinado esta compleja cuestión llegó a la conclusión de que en el Brasil, en la década de 1990, sustancialmente cerca de 80.000 millones de dólares de los Estados Unidos en afluencias de privatizaciones “...se fueron por el desagüe en el desorden de las finanzas públicas”, y aumentaron las desigualdades (Macedo, 2000). Y hay una acusación en cierto modo similar con respecto a la Argentina (Mussa, 2002). Obviamente, la crítica se enfoca en la incompetencia y en el mal manejo de los fondos disponibles producto de la privatización, no en la propia privatización ni en la privatización en sí (ninguno de los autores pretende que esos Estados deban ser privados de recursos porque inevitablemente van a utilizarlos mal).



# Privatización, desigualdad y pobreza

**Las políticas** de privatización son fuertemente atacadas. El impacto social de las mismas es un argumento recurrente. ¿Qué tanta validez tienen esas críticas?

**John Nellis**

Senior Fellow del Center for Global Development

**El contraargumento empírico** No obstante, la última investigación empírica cuestiona, diluye o contradice muchas de esas afirmaciones de que la privatización incrementa las diferencias y la pobreza. Numerosos estudios recientes examinan sus efectos en grupos de ingresos; es decir, van más allá de los ejemplos ilustrativos del impacto negativo a corto plazo de la privatización en un barrio, en una ciudad o en los empleados de una firma en particular que esté siendo privatizada, y estiman cuantitativamente los efectos distributivos directos e indirectos del cambio de propiedad, a corto y a mediano plazo.

El último y más riguroso de estos análisis (McKenzie y Mookherjee, 2003) resume estudios detallados de casos de Argentina, Bolivia, México y Nicaragua. Y concluye que, en esos países,

>> La privatización contribuyó sólo ligeramente a elevar los niveles generales de desempleo (salvo en Nicaragua, al haber experimentado una transición afin a la de los Estados europeos anteriormente planeados);

>> “...la privatización tiene un muy pequeño efecto en la desigualdad” (en promedio, en los cuatro países es causante de incrementos de 0.02, o menos, en coeficientes Gini), y

>> “La privatización o redujo la pobreza o no tiene ningún efecto en ella”.

Esta falta de conclusiones negativas se basa en las siguientes razones: i) los efectos de desempleo directo de la privatización son pequeños en relación con la fuerza de trabajo total, y tienden a compensarse en el mediano plazo mediante una creciente creación de empleos producida en parte por la privatización, y ii) un mayor acceso es más importante que precios más altos. (Es decir, que el positivo impacto distributivo de un acceso mayor a los servicios privatizados contrapesa de lejos cualquier efecto negativo de unas tarifas incrementadas en donde, en efecto, realmente sí aumentaron). Los números de empleados despedidos son pequeños, incluso en Argentina o México, en relación con la totalidad de su fuerza de trabajo. En

la mayoría de los casos reseñados, la cantidad de nuevos puestos creados en el sector privado por la liberalización y la privatización muy pronto llegaron a sobrepasar el número de empleados despedidos. Aunque son reales los aumentos del desempleo en todo nivel, de todos modos se presentaron después y fueron causados por choques externos, rigideces del mercado laboral e indisciplina financiera, no por la privatización. ¡Se ha argumentado incluso que ésta pudo haber aminorado las tasas de desempleo: es decir, que sin la privatización habrían sido más altas! (McKenzie y Mookherjee, 2003, con respecto al argumento general; Behrman, Birdsall, Szekely, 2000, sobre el cálculo de la mitigación del desempleo).

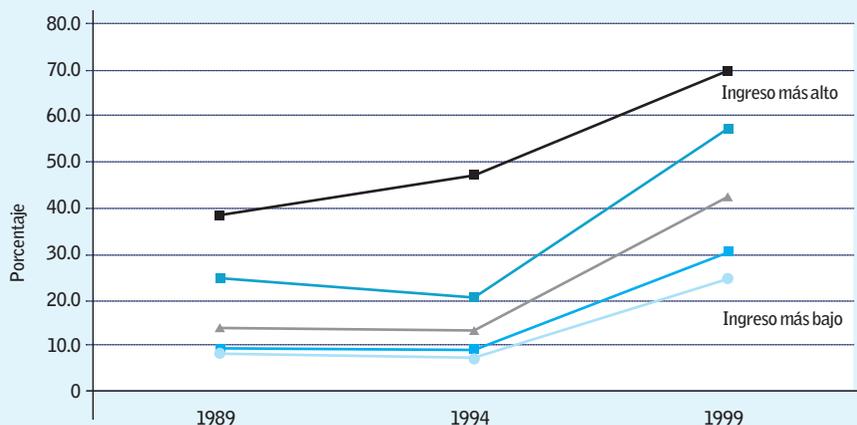
Para ilustrar en qué forma la privatización de estructuras puede producir resultados distributivos positivos, la figura 1 muestra que el acceso a servicios telefónicos aumentó espectacularmente luego de ser privatizados en pueblos y ciudades secundarias de Bolivia, y que las conexiones adicionales se concentraron entre usuarios de bajos ingresos. Aunque el cambio de propiedad de pública a privada pudo no haber sido la causa de la expansión de redes a favor de los pobres, de todos modos sería obtuso dejar de reconocer los claros *break points* o puntos de bifurcación que se presentaron en las tasas de crecimiento de 1994, el año de la privatización.

McKenzie y Mookherjee resumen los hallazgos de cuatro países latinoamericanos muy distintos, con cuatro igualmente diferentes enfoques, alcances y ritmos de privatización. Aunque aquí los métodos de cálculo fueron todavía más rigurosos que los empleados en casi todos los estudios previos, también (y los autores son los primeros en reconocerlo) son imperfectos y tentativos. No obstante, si tales conclusiones resultan válidas y sostenibles y prueban ser aplicables a muchos otros países de la región, entonces las críticas relativas al impacto adverso de la privatización en la igualdad de los ingresos son incorrectas o, por lo menos, considerablemente exageradas.

No obstante, si incluso estuviera a punto de aparecer una docena de estudios capaces de confirmar las conclusiones de McKenzie y Mookherjee, de todas maneras sería improbable que pudieran alterar notablemente la percepción negativa de la privatización que reina dentro del público latinoamericano. El problema radica en que el argumento no ha sido combatido con fundamentos estrictamente económicos y financieros; las razones en que se basa la impopularidad de la privatización son esencialmente de carácter político.

**Cómo explicar la “desconexión”** El dilema político de la privatización puede resumirse como sigue: los benefi- >

**Figura 1 Ciudades secundarias de Bolivia: acceso de los hogares a servicios telefónicos por quintiles de ingresos: 1989-1999**



(Fuente: Baja & Urquiola, 2001)

> cios para los consumidores en general tienden a dispersarse entre segmentos amorfos y desorganizados del público. En lo principal, son pequeños para cada uno de los afectados. Los beneficios masivos tienen lugar —o por lo menos crecen hasta un tamaño significativo— a mediano plazo. Una disminución sostenida de 5-10% en las tarifas promedio de la electricidad por ejemplo, es en conjunto, para cualquier economía, una ganancia sustancial y que vale la pena. Y no hay duda de que unos ingresos disponibles aumentados en unos pocos pesos o dólares por período de facturación, son muy bienvenidos por la gran masa de consumidores. Pero raramente, si es que alguna vez lo han hecho, este tipo de beneficios lleva a esas masas de consumidores a movilizarse políticamente a favor de la medida, aún menos el régimen reformador. Por otra parte, como se señaló antes, muchos de los beneficiarios del incremento de las coberturas resultantes de la privatización son los pobres, que no sólo están menos organizados, sino que a la vez son menos organizables. En cualquier caso, algunos consumidores, y en particular los de menores recursos, probablemente no asocian ninguno de los beneficios provenientes de tarifas reducidas (hasta el grado en que lleguen incluso a percibirlos) como algo que tenga que ver con la privatización del servicio. El hecho más triste es que unos modestos descensos del precio entusiasman a los economistas, pero no emocionan para nada a los votantes.

En cambio, los costos de la privatización se concentran entre unos pocos, tanto visibles como sonoros y urbanizados: trabajadores despedidos representados por poderosos sindicatos del sector público; burócratas de ministerios supervisores que pierden su autoridad, sus ventajas extra e, incluso, su razón de ser; gerentes y miembros de juntas destituidos antes o después de la venta; consumidores de la escala salarial intermedia y alta a punto de perder un servicio por largo tiempo suministrado a un precio subsidiado. Aunque la suma de sus pérdidas de bienestar puede llegar a ser mucho menor que el beneficio total,

y presumiblemente casi siempre lo es, estos actores sí poseen “voz” y tienen acceso al poder; pueden hacer conocer sus necesidades y opiniones. Y están motivados para hacerlo, porque las pérdidas para cada individuo son comparativamente grandes y, ciertamente, se presentan a muy corto plazo en el caso de los trabajadores afectados, muchas veces antes de culminar la transacción. Y las de magnitud comparativamente grande entre accionistas de esta naturaleza típicamente desembocan en protesta, acción política directa o equivalente (si no mayor), llamativa demora y mala dirección burocrática. La realidad



es que resulta más fácil movilizar protestas por pérdidas que engendrar gratitud por ganancias. Y la gratitud creada por la concesión de algún beneficio es mucho menos potente políticamente que la rebelión generada por la imposición de una pérdida equivalente.

Esta no es para nada una situación exclusiva de la privatización. Puede demostrarse que casi todas las reformas liberales de política económica (como las de expandir el libre comercio, hacer más flexibles los mercados de trabajo, reducir o eliminar los controles de arriendos y racionalizar los regímenes tributarios, apenas las primeras cuatro que nos vienen a la mente) generan beneficios a mediano plazo en toda la economía; pero, al implementarse, imponen costos en algún segmento o en segmentos previamente beneficiados de la sociedad. Entonces los afectados toman medidas para proteger sus intereses, con frecuencia pintando la amenaza como una dirigida a la sociedad, no simplemente a su utilidad o a la de su propio grupo. Esto es esperable y predecible, puesto que es urdimbre y trama de la vida política normal. La función

del sistema político consiste en reconciliar las exigencias en conflicto; algunos logran hacerlo, otros no.

Sin embargo, a los problemas políticos de la privatización se añade un segundo factor un tanto menos común: la simplicidad del concepto, la facilidad con que puede ser atacado por toda una variedad de accionistas, la comodidad con que los costos que impone a grupos limitados pueden describirse como inflingidos a toda la sociedad, la complejidad comparativa de los argumentos a favor del proceso..., todo ello hace de la privatización un blanco conveniente, un pararrayos y un chivo expiatorio

para todo descontento relacionado con la liberalización/globalización en general. Los enemigos de la reforma liberal encuentran en la privatización la suma extensible de todo a lo que ellos se oponen.

El punto es que mientras los resultados negativos de algunas reformas liberales son demasiado indirectos y confusos como para espolear una activa oposición, los costos de la privatización parecen, en cambio, muy evidentes. Es un blanco muy obvio y muy fácil como para no atinarle.

Para empeorar las cosas, varias veces los defensores de la privatización han jugado mal sus cartas. Muchos gobiernos latinoamericanos (y otros) simplificaron exageradamente las situaciones económicas que enfrentaban, también en forma exagerada vendieron la privatización como la clave de un crecimiento rápido y sostenido y de progreso social y (al no cumplirse o no poder mantenerse esas predicciones color de rosa tanto de desarrollo como de creación de empleos) se han mostrado incapaces de manejar las grandes expectativas de los consumidores y del

electorado.

**¿Y qué sigue?** Muchas políticas públicas van y vienen, entrando y saliendo de moda; pero muy pocas se han movido a la manera de un péndulo en la misma medida que la privatización. Esto se ha reconocido e incluso pronosticado durante mucho tiempo. Hace una década, basando su razonamiento en la experiencia latinoamericana, Gómez Ibáñez y Meyer (1993) escribieron sobre el proceso cíclico de la privatización y la nacionalización.

La idea es que, final e inevitablemente, el suministro privado de los servicios públicos lleva al conflicto entre cuál es el precio que puede cobrar el proveedor para cubrir los costos y qué viene a ser un retorno o rendimiento “razonable” de la inversión. La respuesta o reacción más común consiste en más y más denodadas y enérgicas intervenciones y regulaciones gubernamentales. Esto disminuye los rendimientos y causa que los operadores privados dejen el mercado y/o la toma del servicio por el gobierno. Pero esta solución es de muy corta duración. La fijación populista de los precios, una inversión insuficiente y el fracaso en sostener la reforma sin cambios de propiedad desembocan en problemas tanto de cantidad como de calidad del servicio, provocando así una vez más la creciente implicación de elementos del sector privado como gerentes y financistas al comienzo, y finalmente como dueños de la utilidad. Y de esta manera vuelve a iniciarse el ciclo.

Los eventos de privatización que tuvieron lugar en América Latina en el período de 1980 a 2000 se aproximaron a ese modelo. ¿Estamos entonces en la etapa en la que las renacionalizaciones podrían tener lugar? La respuesta es no. Simplemente, el pasado jamás vuelve a repetirse enteramente; el siguiente ciclo siempre encontrará un paisaje político-económico modificado. En primer lugar, la ola precedente de nacionalizaciones en Latinoamérica involucró a firmas que producían bienes intercambiables, así como servicios de infraestructura. Como ya se hizo notar,

## En la mayoría de los casos reseñados, la cantidad de nuevos puestos creados en el sector privado por la liberalización y la privatización muy pronto llegaron a sobrepasar el número de empleados despedidos.

casi ninguna de las protestas contra la privatización se ha centrado en los resultados de la extensiva privatización de servicios de fabricación, industriales o no infraestructurales, en la región. Ningún líder, ni en la Argentina golpeada por la crisis ni en la crecientemente populista Venezuela, ha llegado todavía a sugerir seriamente la renacionalización de empresas comerciales o industriales privatizadas (con excepción de los bancos). Es alta la probabilidad de que a esas enajenaciones se les permita sobrevivir; se ha expandido el campo legítimo de la acción privada.

Con respecto a los servicios públicos, será extremadamente difícil lanzar en el cercano plazo, a gran escala, una nueva y tradicionalmente organizada privatización en la infraestructura latinoamericana (y quizá incluyendo a la banca también). En la actualidad, los mayores inversionistas de capital escasean tanto como la buena voluntad de los gobiernos. Pero, en segundo lugar, mientras los políticos populistas (más recientemente en Brasil, Argentina y Venezuela) han insinuado en sus campañas electorales su deseo de volver a nacionalizar algunos servicios “mal privatizados” o de pobre rendimiento, realmente pocas de tales acciones van a tener lugar. Y cualquiera de ellas que sí llegue a realizarse no sería descrita en los clásicos términos anticapitalistas, sino más bien en otros que siguen la línea de “una medida temporal para producir una renovada asociación ‘público-privada’”.

La razón es que hoy casi todos los

Estados latinoamericanos están más abiertos y más integrados a los mercados que hace una década. Muy pocos de ellos van a tomar medidas drásticas capaces de alarmar ulteriormente a esos mercados o de amenazarlos. Todos se encuentran aún financieramente atrapados y la mayoría va a requerir la aprobación y la participación de las instituciones financieras en ulteriores expansiones y reformas de sus infraestructuras, todavía urgentemente necesarias.

Finalmente, la experiencia de los años noventa sugiere que el punto clave de la infraestructura en casi toda América Latina ha pasado del asunto de la propiedad privada *versus* la pública al de las políticas de los precios minoristas para productos socialmente sensibles (como el agua, la energía y el transporte). Éstas podrían ser buenas noticias que ilustrarían la “graduación” de muchos países de la región al pasar de un nivel ideológico de debate a otro supuestamente más técnico. Por otra parte, a medida que se iba haciendo evidente la debacle de la energía en California, ésta ha demostrado ser una de las cuestiones menos tratables de la política pública en cualquier país, ya sea industrializado o en vías de desarrollo. Este punto seguirá siendo polémico. **P**

Este artículo es una versión editada del estudio *Privatization in Latin America*, llevado a cabo para el *Center for Global Development* y el *Inter American Dialogue*.

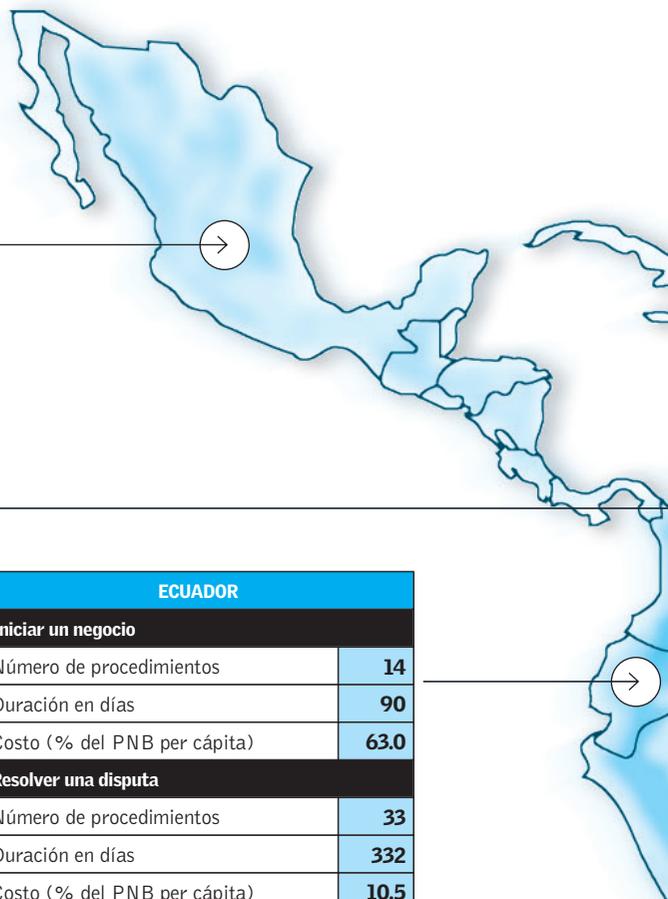
## Referencias

- Behrman, Jere R., Nancy Birdsall and Miguel Szekely. 2000. “Economic Reforms and Wage Differentials in Latin America.” Washington: Inter-American Development Bank, Working Paper Series 435.
- Gómez-Ibáñez, José A. and John R. Meyer. 1993. *Going Private: The International Experience with Transport Privatization*. Washington, D.C. The Brookings Institution.
- Macedo, Roberto. 2000. “Privatization and the Distribution of Assets and Income in Brazil.” Working Paper No 14. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- McKenzie, David and Dilip Mookherjee. 2003. “Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence from Four Countries.” *Economía*, vol. 3, no. 2, Spring, pp. 161-218.
- Mussa, Michael. 2002. “Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy.” *Policy Analyses in International Economics* 67. Washington, D.C. Institute of International Economics. July, pp. 112.

# HACER NEGOCIOS EN LATINOAMÉRICA

EN BREVE

MÉXICO	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	7
Duración en días	51
Costo (% del PNB per cápita)	18.8
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	47
Duración en días	325
Costo (% del PNB per cápita)	10.0
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	2.0



COLOMBIA	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	19
Duración en días	60
Costo (% del PNB per cápita)	27.2
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	37
Duración en días	527
Costo (% del PNB per cápita)	5.9
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	3.0

ECUADOR	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	14
Duración en días	90
Costo (% del PNB per cápita)	63.0
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	33
Duración en días	332
Costo (% del PNB per cápita)	10.5
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	3.5

BOLIVIA	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	18
Duración en días	67
Costo (% del PNB per cápita)	166.6
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	44
Duración en días	464
Costo (% del PNB per cápita)	5.3
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	2.0

CHILE	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	10
Duración en días	28
Costo (% del PNB per cápita)	11.6
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	21
Duración en días	200
Costo (% del PNB per cápita)	14.7
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	5.8

VENEZUELA	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	14
Duración en días	119
Costo (% del PNB per cápita)	19.4
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	41
Duración en días	360
Costo (% del PNB per cápita)	46.9
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	4.0

PERÚ	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	9
Duración en días	100
Costo (% del PNB per cápita)	24.9
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	35
Duración en días	441
Costo (% del PNB per cápita)	29.7
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	2.1

BRASIL	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	15
Duración en días	152
Costo (% del PNB per cápita)	11.6
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	16
Duración en días	380
Costo (% del PNB per cápita)	2.4
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	10.0

PARAGUAY	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	18
Duración en días	73
Costo (% del PNB per cápita)	156.2
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	46
Duración en días	188
Costo (% del PNB per cápita)	34.0
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	3.9

URUGUAY	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	10
Duración en días	27
Costo (% del PNB per cápita)	46.7
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	38
Duración en días	360
Costo (% del PNB per cápita)	13.7
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	4.0

ARGENTINA	
<b>Iniciar un negocio</b>	
Número de procedimientos	15
Duración en días	68
Costo (% del PNB per cápita)	8.0
<b>Resolver una disputa</b>	
Número de procedimientos	32
Duración en días	300
Costo (% del PNB per cápita)	8.5
<b>Cerrar un negocio</b>	
Tiempo actual (en años)	2.8

#### LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS FRENTE A LOS DE LA OCDE\*

Indicador	Iniciar un negocio	
	Promedio Regional L.A.	Promedio OECD
Número de procedimientos	12	7
Duración en días	74	30
Costo (% del PNB* per cápita)	70.2	10.2
Resolver una disputa		
Número de procedimientos	33	17
Duración en días	363	233
Costo (% del PNB per cápita)	38.0	7.1
Cerrar un negocio		
Tiempo actual (en años)	3.7	1.8
Costo actual (% del Estado)	15	7

\* La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE (OECD en inglés) es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados de economía de mercado.



# Intervención del FMI y el Banco Mundial: Un problema, no una solución

Los organismos multilaterales parecen haber olvidado que el verdadero éxito de su ayuda estaría en lograr el fortalecimiento institucional de los países en vías de desarrollo.

**Ana Eirás**

Analista de Heritage Foundation

Un examen del papel desempeñado por el FMI y el Banco Mundial en los países en desarrollo muestra que, lejos de ser la solución a la inestabilidad económica y la pobreza global, esas dos instituciones internacionales son uno de los principales problemas. Por una parte, sus prácticas de crédito limitan el crecimiento puesto que el dinero que facilitan elimina los incentivos para que los gobiernos avancen en busca de una mayor libertad económica, y además sirve como cultivo para la corrupción. Por estos motivos, después de depender de esas instituciones por más de cuarenta años, la gran mayoría de los países recipientes han sido incapaces de desarrollarse completamente.

La administración Bush debe apoyar una reforma de las prácticas de crédito de esas instituciones. Con ese obje-

to, y a fin de dar un sólido marco para la reforma del FMI y del Banco Mundial<sup>1</sup>, la administración debe hacer uso del trabajo desarrollado por la Comisión de Asesoramiento para las Instituciones Financieras Internacionales (IFIAC), ordenada por el Congreso, y presidida por Allan H. Meltzer, de la Carnegie Mellon University. Las reformas deben orientarse a maximizar la efectividad de estas instituciones, incrementar la obligación de ellas en cuanto a presentar rendición de cuentas por sus decisiones crediticias, y limitar su dañina influencia en el mundo en desarrollo.

## Los 10 pasos para el crecimiento y la estabilidad

En su mayor parte, la literatura sobre el crecimiento económico, el desarrollo y la prosperidad concuerda en que la clave de la prosperidad es la libertad económica construida sobre un fuerte imperio de la ley<sup>2</sup>. Los países económicamente libres tienen una sólida política monetaria, normas mínimas y transparentes, una exigua parti-

cipación estatal dentro de la actividad económica, y un vigoroso imperio de la ley que hace posible el respeto de los derechos de propiedad y el cumplimiento de las normas.

El Índice Anual de Libertad Económica de la Heritage Foundation/The Wall Street Journal<sup>3</sup> ofrece un marco para entender cómo los ciudadanos libres de un país dado se comprometen en la actividad económica; el nivel de la intervención estatal dentro de la economía (bien sea por medio de impuestos, gastos, o regulaciones); y la independencia y fortaleza del sistema judicial de un país para hacer cumplir las reglas y proteger la propiedad privada.

El índice es como un mapa de carretera con 10 pasos que, cuando se siguen cuidadosamente, conducen al desarrollo y la estabilidad económica. Algunos países tienen un nivel sustancial de libertad en todos los factores, mientras que otros tienen un cierto nivel de libertad en unos pocos. Uno de los descubrimientos más importantes del índice es

que se requiere libertad económica en todos los aspectos de la vida económica –esto es, en todos los 10 factores– para que un país logre realizar su potencial económico, mejore su eficiencia económica, crezca sostenidamente y, por ende, mejore los estándares de vida de su población.

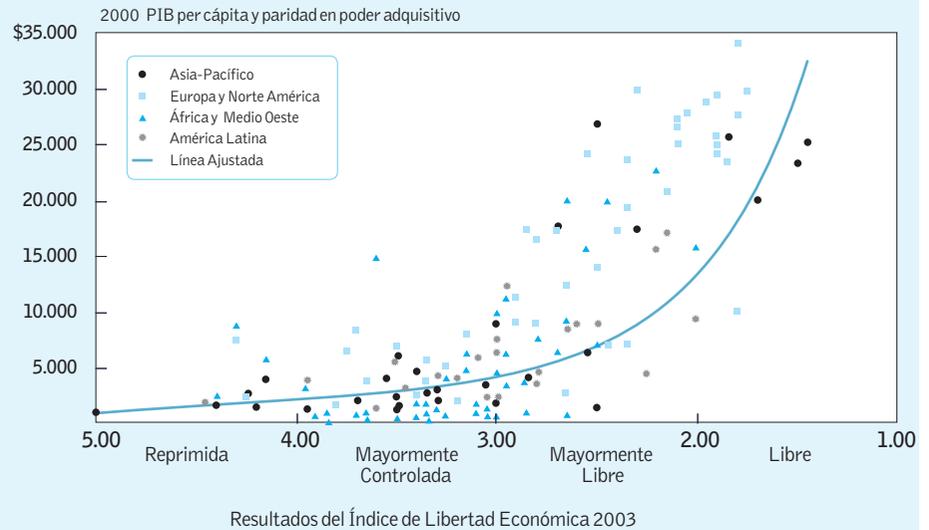
El cuadro 1 ilustra las relaciones entre la libertad económica y el ingreso per cápita. Esta tabla muestra que mientras más libre sea la economía, más alto es el ingreso per cápita. En algunos países existe una sustancial libertad económica, pero en ellos no se dan los ingresos per cápita de un país desarrollado. Este puede ser el caso, por ejemplo, de un país que está atravesando un proceso de reforma. En todo caso, en el ámbito mundial, ningún país que no es económicamente libre o sufre de represión tiene un ingreso per cápita alto.

Ese mapa de carretera de 10 pasos también refuta la falsa excusa de “fracaso del mercado libre”. Es común escuchar a los líderes políticos de los países en desarrollo decir, “abrimos nuestros mercados, pero para nosotros no está funcionando”. Sin embargo, en casi todos los casos, el índice muestra que esos países únicamente tienen libertad económica en tan sólo tres o cuatro de los factores, a diferencia de todos los 10.

Un claro ejemplo de esto es el fracaso, en casi todos los países en desarrollo, para reformar el sistema judicial y fortalecer el imperio de la ley. Una economía de mercado es impensable sin el imperio de la ley, un conjunto de normas legales que ofrezcan garantías para la propiedad, se hagan cumplir, y castiguen la corrupción. Como se muestra en el cuadro 2, los países con una moderada a muy baja protección de los derechos de propiedad tienen un promedio máximo de PIB per cápita de US\$4.900 –claramente este no es el ingreso per cápita de un país desarrollado ni tampoco uno que pueda prometer a sus habitantes un alto estándar de vida–.

Específicamente, los intentos de “liberalización” de la década de 1990 lograron sobre todo la eliminación de regulaciones sobre la inversión y los

**Cuadro 1 Libertad económica e ingresos**



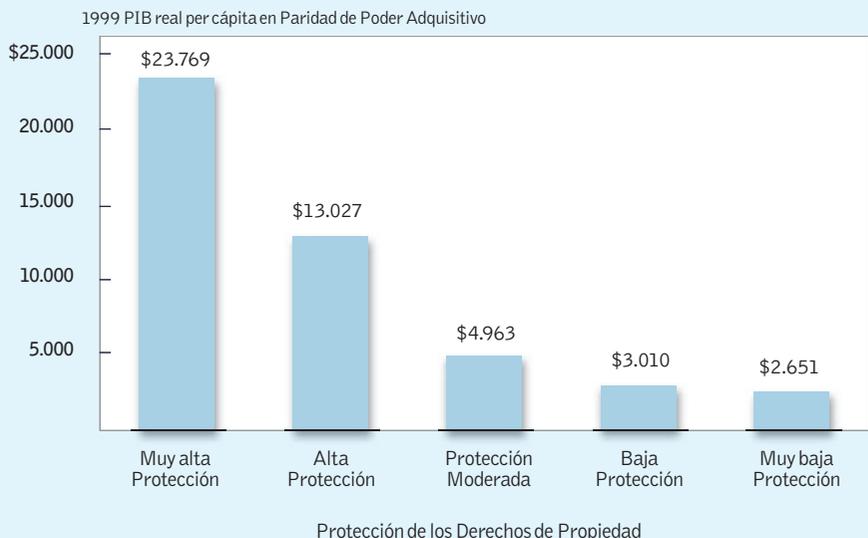
**Nota:** No se tuvieron cifras del PIB per cápita para los siguientes países: Armenia, Bahamas, Bahrein, Bosnia, República Democrática del Congo, Cuba, Irak, Corea del Norte, Jibuti, Kuwait, Líbano, Libia, Omar, Qatar, Surinam, Taiwán, Tayikistán, Emiratos Árabes Unidos, y Yugoslavia. Las figuras del PIB per cápita están en dólares internacionales actuales y son de 1999.

Fuente: Banco Mundial, 2001 Indicadores de Desarrollo Mundial en CD-Rom.

flujos de capital extranjeros, la liberación de precios, la privatización, una baja inflación, y las metas de balance fiscal. Pero en el mundo en desarrollo, prácticamente ningún país mejoró lo referente al imperio de la ley, levantó

las regulaciones sobre los mercados de trabajo y redujo las normas burocráticas que rigen las pequeñas y medianas empresas –todo esto parte del plan de 10 pasos–. Así como no puede hacerse una torta usando únicamente huevos y un

**Cuadro 2 Protección de los derechos de propiedad e ingreso per cápita**



Fuentes: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, 2003, en CD-Rom; Agencia Central de Inteligencia; The World Factbook 2001, en [www.theodora.com/wfb\\_2001.html](http://www.theodora.com/wfb_2001.html); y Gerald P. O'Driscoll, Jr. Edwin J. Feulner; y Mary Anastasia O'Grady, 2003 Índice de Libertad Económica 2003 (Washington D.C.; The Heritage Foundation and Dow Jones & Co., Inc. 2003).

**Tabla 1. Prestamos del Banco Mundial, por país**

País	Acumulado préstamos ida recibidos (US \$ miles millones)	Pib per cápita cuando se recibió ayuda por primera vez	Pib per cápita en 2002	Calificación en el índice 2003
India	\$28,844	\$ 183 (1961)	\$494	3,50 (Mayormente no libre)
China	\$9,947	\$ 69 (1961)	\$942	3,55 (Mayormente no libre)
Bangladesh	\$9,914	\$ 213 (1973)	\$396	3,50 (Mayormente no libre)
Pakistan	\$6,642	\$ 186 (1961)	\$527	3,30 (Mayormente no libre)
Ghana	\$4,016	\$ 442 (1962)	\$432	3,40 (Mayormente no libre)
Tanzania	\$3,910	N/A (1963) \$181 (1988)	\$204	3,35 (Mayormente no libre)
Vietnam	\$3,862	N/A (1978) \$185 (1984)	\$412	370 (Mayormente no libre)
Ethiopia	\$3,779	N/A (1961) \$117 (1981)	\$124	3,50 (Mayormente no libre)
Uganda	\$3,401	N/A (1963) \$236 (1982)	\$367	2,85 (Mayormente no libre)
Kenia	\$3,237	\$205 (1964)	\$325	359 (Mayormente no libre)

\* Año más próximo para el cual existe disponibilidad de datos **Fuentes:** Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, ROM; Gerald P. O'Driscoll, Jr. Edwin J. Feulner; y Mary Anastasia O'Grady 2003 índice de Libertad Económica 2003 (Washington D.C.); The Heritage Foundation y Dow Jones & Co., Inc, 2003); y el Banco Mundial, Reporte Anual del Banco Mundial 2002

**Tabla 2. Prestamos del banco mundial, por país**

País	Acumulado préstamos ida recibidos (US \$ miles millones)	Pib per cápita cuando se recibió ayuda por primera vez	Pib per cápita en 2002	Calificación en el índice 2003
Brasil	\$53,05	N/A (1958) \$1.742 (1960)	\$4.644	3,00 (Mayormente no libre)
Turquia	\$31,63	N/A (1961) \$1.619 (1968)	\$2.942	3,50 (Mayormente no libre)
Argentina	\$26,46	N/A (1958) \$5.419 (1960)	\$6.579	2,95 (Mayormente no libre)
Mexico	\$24,77	N/A (1954) \$1.639 (1960)*	\$3.713	2,70 (Mayormente no libre)
Corea del Sur	\$21,01	\$1.547 (1965)	\$4.280	2,80 (Mayormente no libre)
Rusia	\$15,64	\$2.969 (1992)	\$2.734	3,7 (Mayormente no libre)
Indonesia	\$14,44	\$259 (1961)	\$1.060	1,30 (Mayormente no libre)
India	\$8,47	N/A (1957) \$180 (1960)*	\$ 494	3,50 (Mayormente no libre)
Filipinas	\$3,80	\$253 (1962)	\$1.195	3,30 (Mayormente no libre)
Pakistan	\$3,62	N/A (1958) \$181 (1960)*	\$527	2,85 (Mayormente no libre)

\* Año más temprano para el cual existe disponibilidad de datos **Fuentes:** Fondo Monetario Internacional "Acuerdos de Préstamos del FMI", En: [www.imf.org/external/np/tre/tod/extrarr1.cmf](http://www.imf.org/external/np/tre/tod/extrarr1.cmf); Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, 2003, en CD-ROM; Gerald P. O'Driscoll, Jr. Edwin J. Feulner; y Mary Anastasia O'Grady, 2003 Índice de Libertad Económica 2003 (Washington D.C.; The Heritage Foundation y Dow Jones & Co., Inc2003)

horno caliente, la prosperidad no puede darse con sólo la privatización y el levantamiento de algunas regulaciones.

➤ **Sacando a los países en desarrollo fuera de la ruta hacia la prosperidad** El debate sobre la capacidad de las instituciones financieras para influenciar reformas en otros países llegó a su punto máximo hace aproximadamente cinco años, cuando el Congreso de los Estados Unidos creó la IFIAC, una comisión que evaluó el papel y la efectividad del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los bancos regionales de desarrollo, el Banco de Pagos Internacionales, y la Organización Mundial de Comercio.

Respecto del FMI y el Banco Mundial, la IFIAC llegó a la conclusión de que el trabajo de esas instituciones dejaba mucho que desear. Específicamente:

“El FMI ha prestado muy poca atención al mejoramiento de las estructuras financieras en los países en desarrollo y demasiada a costosas operaciones de rescate. Su sistema de gestión de crisis a corto plazo es demasiado costoso, sus respuestas demasiado lentas, sus consejos con fre-

cuencia incorrectos, y sus esfuerzos para influenciar política y prácticas entrometidos en exceso.

“También altos costos y baja efectividad caracterizan muchas de las operaciones de los bancos de desarrollo. La evaluación del Banco Mundial de su propio desempeño en África encontró una tasa de fracaso de 73%... Los resultados del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo en reducir la pobreza y promover la creación y desarrollo de los mercados y de estructuras institucionales que faciliten el desarrollo dejan mucho que desear y hay bastante espacio para el mejoramiento”<sup>24</sup>.

El problema no es tanto que el Banco Mundial y el FMI son ineficaces, sino el hecho de que en los países que ellos tratan de ayudar crean condiciones que no proporcionan ningún incentivo, más bien los desmotivan. Enviar dinero a países que siguen políticas equivocadas y en los que el imperio de la ley es débil tan sólo aumenta las deudas de los recipientes sin ningún visible crecimiento económico. Aun así, en estas instituciones internacionales no se ha adelantado ninguna

reforma significativa.

Por ejemplo, en la entrada del edificio del Banco Mundial en Washington, D.C., hay una placa que dice: “Nuestro sueño es un mundo sin pobreza”. Para hacer realidad ese sueño, el Banco Mundial emplea a más de 10.000 personas en más de 100 oficinas alrededor del mundo, con un presupuesto anual de US\$1.500 millones. A pesar de este monstruoso despliegue de recursos, de acuerdo con el Índice de Libertad Económica el dinero del banco no ha hecho nada para mejorar la libertad económica en los países recipientes. De manera predecible, estos países siguen siendo tan pobres como lo eran hace cuarenta años cuando empezaron a recibir los préstamos del Banco Mundial.

La Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) es la filial del Grupo del Banco Mundial que presta dinero a los países más pobres del mundo. La tabla 1 muestra, para los diez principales recipientes de fondos del IDA, la cantidad acumulada recibida del banco, el PIB per cápita durante el primer y último año en que se recibió financiación, y el nivel de libertad económica dentro de su economía.

India, por ejemplo, continúa siendo pobre a pesar de haber recibido US\$28.800 millones desde 1961. Ese dinero no hizo nada para obligar a India a abrir su economía, la cual, de acuerdo con el índice, continúa “mayormente controlada”.

Así mismo, Bangladesh es el tercer recipiente de fondos del Banco Mundial, a pesar de que, de acuerdo con Transparencia Internacional (TI)<sup>5</sup>, es el país más corrupto del mundo. Esto no es algo que se pueda tomar a la ligera. Según TI, en 2001 la corrupción en Bangladesh causó pérdidas en la actividad económica equivalentes a 4,7% del PIB. Por lo tanto, no es difícil adivinar a dónde se está yendo el dinero del Banco Mundial, puesto que hoy en día Bangladesh es el tercer país más pobre del mundo<sup>6</sup>. Resumiendo los resultados de la tabla 1, después de recibir financiación del IDA por un promedio de 37 años, de acuerdo con el índice, hoy en día las economías de todos estos países son “mayormente controladas” —exceptuando la economía de Uganda,

peor (v. g. Argentina) de lo que estaban antes que empezaran a fluir los préstamos del FMI.

La razón es simple. Las crisis financieras son el resultado de la mala formulación de políticas y de la corrupción, no de algún diseño malvado e inexplicable. Por ejemplo, si el FMI fuera a rescatar de una crisis inminente a un país llamado Nuncaprendelandia, el fondo no permitiría que los líderes de Nuncaprendelandia enfrentaran las consecuencias de la mala formulación de políticas y la corrupción. Por consiguiente, los líderes de Nuncaprendelandia no tendrían ningún incentivo para cambiar la lamentable manera con la cual ellos administran el país.

Al mismo tiempo, los bonos del gobierno de Nuncaprendelandia se estarían vendiendo en el mercado con un rendimiento muy alto—reflejando el alto riesgo de incumplimiento debido a las malas políticas—. Pero dado que el FMI permanentemente rescata a Nuncaprendelandia, a pesar de la corrupción con-

Ese dinero no hizo nada para abrir la economía del Brasil, la cual, de acuerdo con el índice, continúa “mayormente controlada”. Como consecuencia, Brasil ha sido incapaz de crecer de manera sostenida, y 49% de su población permanece en la pobreza<sup>8</sup>, y la gigantesca carga de la deuda limita las perspectivas de crecimiento.

Argentina es el tercer mayor recipiente de fondos del FMI y quizá el más obvio ejemplo del fracaso del FMI. Más de US\$26.000 millones en préstamos del FMI efectuados desde 1958 no han sido suficientes para estimular a la Argentina a moverse hacia mercados abiertos sustancialmente. A primera vista, los pocos cambios adoptados por Argentina parecen haber convertido su economía en “mayormente libre”, de acuerdo con el índice, pero ésta sigue estando en la cúspide de las economías “mayormente controladas”. Como resultado, desde 1958 el PIB de Argentina > no ha cambiado mucho.

En Argentina, las prácticas de crédito del FMI han tenido dos consecuencias negativas que aplican, de hecho, a todos

## **Enviar dinero a países que siguen políticas equivocadas y donde el imperio de la ley es débil tan sólo aumenta la deudas de los recipientes sin ningún visible crecimiento económico. Aún así, en estas instituciones internacionales no se ha adelantado ninguna reforma significativa.**

que únicamente está un poco mejor que el resto—. Como resultado, el ingreso per cápita de los países recipientes varió de entre US\$117 y US\$447 en la década de 1960 hasta US\$124 y US\$527 en 2002.

Esto es suficiente ilustración sobre un “mundo sin pobreza”.

Los resultados del FMI son similares. La meta del fondo es “promover la cooperación monetaria internacional, la estabilidad cambiaria..., fomentar el crecimiento económico y altos niveles de empleo; y ofrecer asistencia financiera temporal a los países para ayudarles a corregir sus problemas de balanza de pagos”<sup>7</sup>. Sin embargo, alrededor del mundo las crisis financieras se han incrementado durante los últimos 15 años, incluso si el FMI ha comprometido recursos cada vez mayores con el fin de combatirlos. En muchos casos, hoy en día los recipientes de los préstamos del FMI están

continuada y las malas políticas, comprar los bonos se convertirá en una excelente inversión: un bono de alto rendimiento que implica no riesgo.

Esto está lejos de cumplir con la meta enunciada por el FMI; en otras palabras, los paquetes de préstamo de rescate reducen los riesgos políticos asociados con decisiones económicas políticas defectuosas, y como consecuencia, los países recipientes terminan con más deuda, estándares de vida más bajos, mayor desempleo y menos ahorro.

La tabla 2 muestra, para los diez principales recipientes del FMI, la cantidad acumulada recibida del FMI, el PIB per cápita del país durante el primer y último año en que se recibieron fondos, y el nivel de libertad económica dentro de su economía.

Por ejemplo, desde 1958 Brasil ha recibido US\$53.000 millones del FMI.

los préstamos del FMI. Primero que todo, la ayuda del FMI se ha hecho predecible, eliminando el riesgo de inversión a través de rescates repetidos: invertir en Argentina traería una ganancia garantizada sin importar qué tan malas fueran las condiciones económicas. Segundo, el gobierno argentino tenía poco incentivo para hacer reformas; el dinero siempre seguiría llegando. Estas políticas de crédito constituyen una de las principales causas de la peor crisis económica, social e institucional de Argentina.

En resumen, después de recibir fondos del FMI durante un promedio de 42 años (con la excepción de Rusia, que recibió fondos por primera vez en 1992), las economías de la mayoría de los recipientes del FMI son hoy en día, de acuerdo con el índice, “mayormente controladas” —exceptuando México y Argentina, que están tan solo marginalmente mejor—. Como re-



>

sultado, el ingreso per cápita de los países recipientes varió de entre US\$259 y US\$5.419 en los años sesenta hasta entre US\$494 y US\$6.579 en 2002. Corea del Sur es el único país que ha crecido y se ha desarrollado de manera significativa y hoy en día disfruta de un ingreso per cápita de US\$14.280; pero las razones para ese desarrollo fueron la extensiva apertura de la economía y la conservación del imperio de la ley, el cual es vigorosamente aplicado —una historia muy distinta de la de los otros recipientes del FMI—.

**Reformar el FMI y el Banco Mundial debería ser una prioridad** Una de las principales causas de la continuada pobreza en el mundo es el trabajo del Banco Mundial y el FMI. Con el fin de promover un mundo más pacífico y estable, la administración Bush debería dirigirse hacia el fracaso de estas instituciones en suministrar al mundo en desarrollo los incentivos requeridos para moverse hacia la libertad económica. Con ese fin, la administración debería restringir la capacidad de las instituciones financieras internacionales de interferir en la economía internacional, en particular por medio de los hábitos de crédito del FMI.

Para la reforma del Banco Mundial, la Cuenta del Reto del Milenio (MCA) del presidente Bush es un paso en la dirección correcta. El MCA difiere de otros programas de ayuda en que sus recipientes deben cumplir con ciertos criterios con el fin de calificar para el

acceso a fondos. Esos criterios han sido seleccionados con base en “la evidencia de que ellos contribuyen o son complementarios a la prosperidad y el crecimiento a largo plazo en vez de motivaciones políticas subjetivas no relacionadas con el crecimiento”<sup>9</sup>.

La administración debe apoyarse en el trabajo de la IFIAC para establecer un sólido marco para reformar el FMI, y reformar adicionalmente el Banco Mundial. El IFIAC aboga por un nuevo sistema de precondiciones que deben cumplir los países para calificar a un préstamo del FMI. Estas incluyen una sólida política fiscal, libertad de ingreso y operación para las instituciones financieras extranjeras, y unos bancos comerciales capitalizados de manera adecuada. Alrededor del mundo, la dependencia en préstamos extranjeros y las futuras crisis económicas únicamente declinarán dentro de un entorno que promueve las eficiencias y beneficios que se encuentran en los mercados abiertos.

**Conclusión** El Banco Mundial y el FMI le harían un mejor servicio al mundo si como instituciones empezaran a discutir cómo reformarse a sí mismas para crear incentivos a fin de que los países incrementen su libertad económica. Debido a que el trabajo de esas instituciones lesiona la libertad económica, después de cuarenta años de dependencia la gran mayoría de los países recipientes han sido incapaces de desarrollarse completamente.

De manera activa y vigorosa, la administración Bush debe apoyar la reforma de las prácticas de crédito de estas instituciones. Con ese fin, la administración debe continuar impulsando su iniciativa MCA, pero también apoyarse en el trabajo de la IFIAC para establecer un sólido marco para la reforma del FMI y el Banco Mundial

Específicamente, las reformas del Banco Mundial y del FMI deben maximizar la efectividad de esas instituciones, incrementar la obligación de estas en cuanto a presentar una rendición de cuentas por sus decisiones crediticias, y limitar su dañina influencia en el mundo en desarrollo. Tales reformas traerían más estabilidad, crecimiento económico y paz alrededor del mundo. **P**

Artículo cedido por The Heritage Foundation

## Notas

1. El informe completo de la International Financial Institutions Advisory Commission (IFIAC) está disponible en inglés en [www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm](http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm) y en español en [www.heritage.org/library/efp/efp00-04.html](http://www.heritage.org/library/efp/efp00-04.html).
2. Ejemplos de estos estudios incluyen Richard Roll y John Talbott, “¿Por qué los Países en Desarrollo simplemente no se están desarrollando?”, en [www.worlddevelopmentnow.com/id21.htm](http://www.worlddevelopmentnow.com/id21.htm); Robert J. Barro, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997); Robert Cooter, “The Rule of State Law and the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development,” 1996, en Edgardo Buscaglia, William Ratliff, y Robert Cooter, eds., *Law and Economics of Development* (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1997); y Hernando de Soto, *El otro sendero* (New York: Harper and Row, 1989).
3. Gerald P. O’Driscoll, Jr., Edwin J. Feulner, y Mary Anastasia O’Grady, 2003 Índice de Libertad Económica (Washington, D.C.: The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., 2003).
4. Ver nota 1, *supra*.
5. Transparency International, Corruption Perception Index 2002, en [www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html](http://www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html).
6. World Bank Group, Notas de País: Bangladesh, August 2003, en [lnweb18.worldbank.org/lo%20web%20sites/bangladesh%20web.nsf/1382158c33bcc8dd4625667200239762/dcf5134fc4dabb9b985256b05007c6629?OpenDocument](http://lnweb18.worldbank.org/lo%20web%20sites/bangladesh%20web.nsf/1382158c33bcc8dd4625667200239762/dcf5134fc4dabb9b985256b05007c6629?OpenDocument)
7. Fondo Monetario Internacional, Acerca del FMI, en [www.imf.org/external/about.htm](http://www.imf.org/external/about.htm)
8. World Bank Group, Notas de País: Brasil, actualizado abril 2003, en [lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/Countries/Brazil/9978DEF586DEE64485256D0B004A3630?OpenDocument](http://lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/Countries/Brazil/9978DEF586DEE64485256D0B004A3630?OpenDocument)
9. Brett D. Schaefer y Paolo Pasicolan, “How to Improve the Bush Administration’s Millennium Challenge Account,” Heritage Foundation Backgrounder No. 1629, febrero 28, 2003, p. 1.



# Derechos de propiedad, la clave para el desarrollo económico

**Contar con un efectivo** sistema de protección de los derechos de propiedad es requisito fundamental para que las naciones progresen. Pero lograr tal propósito no es sencillo.

**Gerald P. O'Driscoll Jr. y Lee Hoskins**

O'Driscoll Jr. es académico titular del Cato Institute y Hoskins es académico titular del Pacific Research Institute.

**La riqueza de las naciones** De manera provocadora, los investigadores de UCLA Richard Roll y John Talbott dieron a un artículo el título de “¿Por qué los países en desarrollo no logran desarrollarse?”. El desarrollo económico ha sido excepcional en vez de generalizado. Como lo señala el economista peruano Hernando de Soto, el capitalismo ha sido exitoso principalmente en Occidente. El resultado son increíbles disparidades en los estándares de vida alrededor del mundo.

Dependiendo del tipo de medida utilizado, el ingreso real varía a través de los países por un factor de más de 100. En 2000, el PIB per cápita real era de US\$50.061 en Luxemburgo y de US\$490 en Sierra Leona. Estas cifras están medidas según la paridad de poder adquisitivo (PPP). Utilizar dólares constantes de 1995 resulta en diferencias aún más extremas a través de los países. Diferencias entre países vecinos pueden ser enormes. Dependiendo de la medida de ingresos utilizada, el PIB per cápita real en los Estados Unidos es de cuatro a ocho veces el de México. Las consecuencias socioeconómicas de esta diferencia son muy grandes y suficientemente conocidas. Medido de manera conservadora, los habitantes de Corea del Sur tienen 17 veces el ingreso de los de Corea del Norte. Seguramente esa diferencia tiene algo que ver con las tensiones actuales en la península coreana.

En el pasado existían significativas diferencias entre los niveles de vida de Alemania oriental y Alemania occidental –dos países con esencialmente los mismos recursos, educación, cultura, lengua, religión, historia y geografía—. ¿Por qué la tremenda diferencia en ingresos?

Hong Kong y Singapur son dos ciudades-Estado que carecen de prácticamente cualquier recurso natural. Tienen fronteras con vecinos mucho más grandes y mucho más pobres. En particular, Hong Kong experimentó largos períodos de inmigración proveniente de su vecino más pobre, la China continental. Aun así, por un largo período estas dos naciones-isla man-

> tuvieron ciclos de cinco por ciento de crecimiento anual del PIB per cápita real. El PIB per cápita real de Singapur se dobló entre 1962 y 1971. El PIB per cápita real de Hong Kong, una antigua colonia de la Gran Bretaña, supera ahora el de la madre patria (US\$25.153 vs. US\$23.509 en PPP en 2000). Las paradojas abundan. A pesar de su reciente milagro económico, el ingreso per cápita de China en 2000 seguía siendo inferior a US\$4.000. El de Taiwán es superior a los US\$17.000, más de cuatro veces el de China (medidos ambos según el PPP).

El desarrollo económico histórico actual de los países no puede explicarse por la presencia o falta de recursos naturales. Los recursos no son ni necesarios ni suficientes para el desarrollo. El desarrollo ha ocurrido en circunstancias inhóspitas, y la falta de desarrollo ha ocurrido en países ricos en recursos naturales. La “maldición” del petróleo es bien conocida. El ingreso real per cápita en Arabia Saudita es una fracción de lo que fue alguna vez. Nigeria, un productor de petróleo, está clasificado como un país pobre, altamente endeudado. Y Argentina, rico en recursos naturales que incluyen el petróleo, recientemente ha experimentado una larga recesión debida a sus malas políticas y defectuosas instituciones.

### Economía, derechos de propiedad y desarrollo

En todas las sociedades los individuos tienen conflictos de interés. Una manera de resolver esos conflictos es a través de la competencia. Y en una sociedad es el sistema de derechos de propiedad el que define las formas permisibles de competencia. Un sistema de propiedad privada da a los individuos el derecho exclusivo de usar sus recursos como ellos lo consideren conveniente y para voluntariamente transferirlos. Dicho sistema prohíbe la fuerza y estimula la cooperación. Indudablemente, la competencia en economía es un sistema de cooperación social. Mientras más amplia y más fuerte sea la protección de los derechos de propiedad, de manera más efectiva funcionarán los precios asignando recursos, y mientras más efec-

tivamente se asignen los recursos, más grande será la creación de riqueza.

La relación entre la protección de la propiedad—definida en términos de la transparencia, independencia, y eficiencia del sistema judicial—y la riqueza, medida por el PIB per cápita para 150 países alrededor del mundo, ilustra lo afirmado. En promedio, el PIB per cápita, medido en términos de paridad de poder adquisitivo, es dos veces más alto en las naciones con protección muy alta de la propiedad (US\$23.769) que en aquellas que suministran únicamente

bargo, al menor recelo de un costo externo, muchos países imponen regulaciones que debilitan los derechos de propiedad. La regulación afecta la actividad económica debido a que interfiere con los derechos de la propiedad privada. Lo hace al tratar de modificar, suplantarse o reemplazar los resultados del mercado con resultados ordenados por el gobierno. Como consecuencia, las medidas orientadas a eliminar regulaciones responden a la comprensión de que el fortalecimiento de los derechos de propiedad garantiza el mejor uso de



una protección alta (US\$13.027). Una vez que la protección de la propiedad señala claros signos de deterioro (protección moderada), incluso sin la existencia de un entorno judicial totalmente corrupto, el PIB per cápita cae a una quinta parte de aquel de los países con una protección muy alta (US\$4.963). Los países con un sistema judicial muy corrupto son también aquellos que son muy pobres (US\$2.651).

Algunos economistas presentan el problema de los costos externos como objeción a un fuerte sistema de derechos de propiedad. La existencia de costos externos se utiliza para justificar la acción gubernamental dirigida a aminorar los derechos de propiedad. Mientras que la existencia de una externalidad o “fallo del mercado” es una condición necesaria para la intervención del gobierno, no es una condición suficiente. Las acciones gubernamentales tienen sus propios costos y éstos deben medirse frente a los beneficios potenciales de tales acciones. Sin em-

los recursos.

A pesar de que custodiar los derechos de propiedad claramente aumenta las perspectivas de desarrollo y crecimiento de los países, en ciertas áreas asignar y hacer cumplir los derechos de propiedad puede presentar un gran desafío. Esto es particularmente cierto con respecto a bienes basados en el conocimiento, y el uso económico de algunos recursos naturales. En ambos casos es bastante difícil lograr un consenso a través de los países, bien sobre cómo definir los derechos de propiedad o sobre qué tipo de mecanismo internacional debe crearse para hacer que estos se cumplan. En este sentido, los bienes provenientes del medio ambiente y basados en el conocimiento continuarán en el centro de los principales conflictos potenciales sobre los derechos de propiedad. Sin embargo, sigue siendo cierto que una eficiente protección de la propiedad es la única manera eficaz para que las sociedades hagan uso de lo que les pertenece, de la manera más

eficiente, con el fin de promover tanto el crecimiento económico como la prosperidad.

En los países pobres, construir unos fuertes sistemas de propiedad no es una tarea fácil. Establecer una forma democrática de gobierno no es una garantía de un fuerte sistema de derechos de propiedad privada. Hay una gran cantidad de democracias no liberales, pobres, que con abandono violan o atenúan los derechos de propiedad privada, siendo Argentina el ejemplo más reciente y flagrante. Tampoco está claro que la democracia sea una condición necesaria para la protección de los derechos de propiedad, dado que los derechos de propiedad han sido fuertemente protegidos bajo dictaduras (Chile), y en el caso de dominio externo (Hong Kong). Sin embargo los sistemas más fuertes parecen existir en las democracias prósperas, firmemente establecidas. La fuente de su éxito se origina no en gobiernos fuertes, sino en gobiernos centrados sobre la protección de la propiedad y del uso que los individuos hacen de esa propiedad en el comercio.

Lo que más beneficiaría a los países menos desarrollados sería centrarse en establecer y proteger los derechos de propiedad. Sin embargo, la mayoría de la ayuda proveniente de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial está dirigida hacia otras metas, y con frecuencia socava los derechos de propiedad. La mejor oportunidad para el crecimiento económico la ofrece la protección de la propiedad, el dejar a los individuos perseguir sus propios intereses, y abrir el comercio.

**Corrupción** La investigación de Hernando de Soto lo llevó a concluir que, cuando es posible para los empresarios obtener título de su propiedad y operar legalmente, vale la pena pagar impuestos para evitar los costos asociados con la operación subterránea. Los pobres no escogen operar ilegalmente gracias a una predisposición natural a la conducta ilegal. Hablando del proceso de migración urbana en los países en desarrollo, De Soto escribió que “en ca-

da uno de los países que investigamos, encontramos que es casi tan difícil permanecer legal como lo es convertirse en legal. Inevitablemente, no es tanto que los inmigrantes rompan la ley como que la ley los rompe a ellos—y entonces optan por mantenerse por fuera del sistema—.”

En el reciente estudio de Roll y Talbott, la corrupción (el factor “economía informal” del Heritage Index of Economic Freedom) tiene un efecto grande y estadísticamente significativo sobre el ingreso bruto nacional per cápita. Esa variable aparece en el segundo lugar, únicamente después de derechos de propiedad, en su influencia sobre los estándares de vida en un país.

Una vez que la corrupción ha echado raíces, es muy difícil erradicarla. Los pagos ilícitos recibidos por los oficiales del gobierno se vuelven en parte de la compensación que éstos esperan. Las agencias de aduanas se pueden convertir en poco más que esquemas para recoger sobornos.

Una manera de salir de este problema ha sido que los gobiernos empleen compañías privadas, para hacer cumplir las reglas, e incluso para recolectar los impuestos aduaneros.

De manera alternativa, un país puede disminuir los incentivos para el pago de sobornos modificando las políticas. Complejas clasificaciones de tarifas con grandes variaciones en las tasas crean incentivos para que los importadores busquen un tratamiento favorable por parte de los oficiales aduaneros acerca de la categoría que corresponde a un determinado bien. Chile introdujo una clasificación de tarifa única para la ma-

**El desarrollo económico histórico actual de los países no puede explicarse por la presencia o falta de recursos naturales. Los recursos no son ni necesarios ni suficientes para el desarrollo.**

yoría de los bienes, la cual disminuyó enormemente la búsqueda de rentas. Y aun así quedó una alta tasa de tarifa: 10%. En 1991, el gobierno anunció una política para reducir anualmente la tarifa única por un punto porcentual, hasta que en 2003 la tarifa única descendió a 6%.

A pesar de que no es imposible, eliminar la corrupción que ha echado raíces representa un considerable desafío para el sistema político. Por lo general, los países que han mantenido alejado al lobo han prosperado. Los países escandinavos son famosos por su bajo nivel de corrupción política. A pesar de unas onerosas tasas tributarias, comparativamente sus ciudadanos disfrutaban de altos ingresos reales. Con frecuencia se mencionan a Finlandia y Dinamarca como sitios favorables donde adelantar negocios. Con la excepción de Noruega (otra vez la maldición del petróleo), estos países gozan de altos niveles de libertad económica.

De la manera como lo analizan Chaufen y Guzmán, la corrupción reduce los derechos de propiedad haciéndolos inseguros. En una sociedad políticamente corrupta, la capacidad de abrir un negocio y continuar operándolo no está gobernada por las reglas, sino por el capricho burocrático. La regla de los hombres sustituye la regla de las leyes. Mientras más alto sea el nivel de corrupción, menos seguros estarán los derechos de propiedad. Ciertamente, se esperaría una correlación negativa entre la seguridad de la propiedad privada y el nivel de corrupción.

En las economías oprimidas el sector informal es un escape para la actividad empresarial. Este sector es una válvula de seguridad para los pobres y para aquellos a quienes económicamente se les ha privado de sus derechos. Sin embargo, el sector informal también puede por sí mismo atenuar los derechos de propiedad privada. Cuando los productos “piratas” —bienes que violan derechos de propiedad y de marca— son vendidos en el mercado informal, se afecta a los productores de los productos originales. Este no es argumento a favor de hostigar a los empresarios en el sector >

> informal, sino que es más bien un pedo para que se reformen las políticas que obligan a los empresarios a entrar en el mercado subterráneo.

Tales reformas promoverán la seguridad de la propiedad privada. A su vez, esto traerá dentro del sector formal a los participantes en el sector informal. De manera elocuente De Soto ha escrito cómo se benefician los pobres cuando se les entregan los medios para formalizar la actividad informal. Una vez un empresario extralegal se convierte en legal y puede obtener título sobre sus bienes, se abre ante él el universo del crédito. Sus activos “pueden usarse como colateral para obtener crédito. La fuente individual de recursos más importante para los nuevos negocios en los Estados Unidos es una hipoteca sobre la casa del empresario”.

De Soto y sus colegas calculan que el monto del “capital muerto” representado en bienes sobre los cuales no se tiene ningún título, que están en manos de los pobres del mundo, asciende “por lo menos a US\$9,3 trillones”. De Soto ha calculado el valor de los ahorros de los pobres del mundo como de “cuarenta veces toda la ayuda recibida alrededor del mundo desde 1945”. En resumen, la ausencia de derechos de propiedad seguros es la causa de la corrupción, y la creación de los derechos de propiedad privada serían la cura para la corrupción. Si pueden operar en un entorno de derechos de propiedad seguro, los pobres del mundo tendrían la solución a su propio problema. Sin lugar a dudas, con la propiedad que ya han acumulado asegurada, los pobres del mundo serían mucho menos pobres.

**Políticas de los EE.UU.: Primero, no hacer daño** Con demasiada frecuencia, la política de ayuda de los Estados Unidos, tanto bilateral y multilateral, ha sido contraproducente, resultando en que la gente de los países recipientes es perjudicada en vez de ayudada. La asistencia económica directa de los Estados Unidos por medio de USAID y otras agencias, y la asistencia indirecta canalizada a través de tales instituciones como el Banco Mundial, han fracasado en

**Establecer una forma democrática de gobierno no es una garantía de un fuerte sistema de derechos de propiedad privada. Hay una gran cantidad de democracias no liberales, pobres, que violan o atenúan los derechos de propiedad privada.**

echar a andar el desarrollo económico, y con frecuencia han servido para sostener instituciones corruptas.

Se ha demostrado que lo que Melvyn Krauss ha denominado “el consenso de la opinión experta” sobre el desarrollo en las décadas de 1950, 1960 y 1970 estaba equivocado, en su mayor parte. En demasiados países en desarrollo las panaceas del desarrollo han llevado no a la prosperidad, sino a la penuria. La propiedad privada fue omitida en el consenso alrededor del desarrollo.

La política oficial de asistencia de los Estados Unidos, y aquella de muchas de las instituciones multilaterales, se dirige ahora a prestar ayuda a los países en desarrollo para que estos avancen hacia el establecimiento del imperio de la ley y desarrollen un sistema de propiedad privada. El problema es que, en buena parte, estos esfuerzos ignoran la historia de la propiedad privada en los Estados Unidos y en otros países en los cuales los derechos privados están fuertemente protegidos. En el *Misterio del Capital*, Hernando de Soto buscó lecciones de la historia de los Estados Unidos que pudieran ser aplicadas en los países en desarrollo. La lección que él recogió fue que cada país debe desarrollar su propio sistema de derechos de propiedad de acuerdo con su propia historia.

Siguiendo a De Soto, vemos la necesidad de que cada país en desarrollo encuentre una manera para desarrollar un sistema de propiedad privada en términos de su propia historia. En diferentes grados, las economías en transición

de la Europa central y oriental tienen la ventaja de contar con una historia anterior a los soviéticos de instituciones económicas y políticas libres sobre las cuales pueden empezar a construir. En algunos casos, tales como en los países bálticos (especialmente en Estonia) y Polonia, la transición ha sido verdaderamente rápida.

Para los países que carecen de dicha historia de libertad, necesariamente el proceso será más largo. Es poco probable que este sea un proceso atractivo para aquellos que están por fuera. Rusia es un ejemplo clásico. En tales países, la capacidad de la política de los Estados Unidos es muy constreñida en cuanto a la ayuda directa que pueda dar para la evolución del imperio de la ley y de la propiedad privada.

En Inglaterra, ir desde la Carta Magna hasta la supremacía parlamentaria casi tomó la mitad de un milenio. ¿Es razonable presumir que en menos de un siglo un país tal como Rusia puede lograr el mismo grado de protección de la propiedad privada bajo el imperio de la ley?

Lo que la administración Bush puede y debe hacer es buscar vigorosamente la liberación del comercio con los países en desarrollo. Las barreras tarifarias y no tarifarias golpean de manera particularmente fuerte las exportaciones de los países en desarrollo, y en especial las exportaciones agrícolas, de textiles y confecciones. En la actualidad, muchos de los beneficios reclamados por los partidarios de la ayuda, los cuales pocas veces se realizan a través de la ayuda, se obtienen mediante el comercio internacional. Aún más, los países en desarrollo que abren sus mercados al comercio ponen en marcha un proceso de cambio institucional que puede conducir al establecimiento del imperio de la ley. Robert Zoellick, el representante de comercio de los Estados Unidos, ha propuesto un número de iniciativas comerciales para ayudar a los países en desarrollo, y la administración Bush haría bien en hacer el seguimiento de las mismas. **P**

Este artículo es una edición de un ensayo de la serie Policy Analysis del Cato Institute.



# La Política Agrícola Común:

cómo la Unión Europea distorsiona el comercio con países no-miembros

**Pocas políticas** son tan controversiales como los subsidios agrícolas. La PAC es un ejemplo de los nocivos efectos que pueden generar.

**Por: Brian M. Carney**

Columnista de *The Wall Street Journal Europe*

**Un obstáculo en Doha** La OMC inició una nueva ronda de conversaciones sobre la liberalización del comercio en Doha, Qatar. En esos encuentros, los países desarrollados reconocieron que, mediante los subsidios y la protección a la agricultura, estaban bloqueando el acceso al mercado a los productores agrícolas del mundo en vías de desarrollo. También dejaron en claro que deseaban que se les concediera mayor acceso a los mercados de los países en desarrollo.

Del otro lado de la mesa, los países en vías de desarrollo sugirieron que suscribirían a la idea de garantizar la protección de los derechos de propiedad intelectual y el acceso al mercado para la industria y los servicios, pero sólo si

sus productos obtenían acceso al mercado del mundo desarrollado. Muchos países en vías de desarrollo sienten que en la ronda de la OMC en Uruguay hicieron concesiones pero que, a cambio, no fueron recompensados con acceso al mercado en el sector de la agricultura. En la reunión ministerial de Cancún, las naciones en vías de desarrollo hicieron de la liberalización agrícola –y los recortes reales en los subsidios de los países ricos a sus agricultores– la clave para cualquier acuerdo; la UE decidió retirarse antes que aceptar alguna reducción real de los subsidios, con lo cual paralizó las negociaciones para un paquete más amplio de liberalización del comercio.

El énfasis que los países en vías de

desarrollo ponen sobre la liberalización recíproca –“Yo abro mis mercados si tú abres los tuyos”–, tiene poco sentido desde el punto de vista económico. Cualquier país se beneficia si posee mercados abiertos, sin importar si sus socios comerciales son proteccionistas o no, y el costo económico de los aranceles y cualquier otra barrera al comercio siempre lo soporta principalmente el país que los implementa, no sus socios comerciales. En el aspecto político, sin embargo, probablemente sea casi imposible abrir los mercados del tercer mundo a los fabricantes y proveedores de servicios europeos sin un *quid pro quo*. Hablando en términos prácticos, entonces, el mundo desarrollado debe reformar sus subsidios distorsionados.

res a la agricultura si se desea avanzar en la liberalización del comercio mundial.

**Una base de la PAC** Antes de 1993, prácticamente la totalidad del presupuesto de la Política Agrícola Común (PAC) se distribuía entre tres rubros: intervenciones en el mercado, subsidios a las exportaciones y almacenamiento de excedentes.

Las intervenciones en el mercado eran originadas por un precio mínimo que se fijaba en Bruselas. Si el precio dentro de la UE caía por debajo del mínimo, la UE intervenía comprando lo necesario para llevar el precio nuevamente por encima del precio de intervención. Este precio artificial siempre se encontraba bastante por encima del precio mundial vigente para el producto en cuestión, con lo cual los precios de bienes agrícolas se conservaban más altos en Europa que en cualquier otra parte. Este mecanismo era fundamental para mantener la viabilidad de la agricultura en muchos sectores debido a que la UE es un productor costoso de casi cualquier producto agrícola. Pero los elevados precios de la UE también significaban que los productos agrícolas no podían exportarse sin que los agricultores sufrieran una pérdida, por lo que si se encontraba un comprador fuera de la UE, Bruselas compensaba al agricultor por la diferencia entre el precio mundial de un bien y el precio interno de la UE.

Debido a que la UE era un comprador masivo de productos agrícolas internos, debía almacenar todos los productos que compraba hasta que pudieran revenderse. En su punto crítico, esta combinación de políticas llevó a los famosos “lagos” de leche y vino y “montañas” de manteca.

Finalmente, todo esto se sostuvo, como era previsible, con altos aranceles y cupos bajos para los bienes no provenientes de la UE, a fin de minimizar los efectos de la competencia internacional sobre los precios artificialmente altos de Europa.

A fines de la década de 1990, era evidente, incluso en Bruselas, que la po-

**El énfasis que los países en vías de desarrollo ponen sobre la liberalización recíproca-“Yo abro mis mercados si tú abres los tuyos”-tiene poco sentido desde el punto de vista económico. Cualquier país se beneficia si posee mercados abiertos, sin importar si sus socios comerciales son proteccionistas o no.**

lítica de garantizar precios por encima del mercado y de subsidiar las exportaciones había generado una sobreproducción masiva en busca de subsidios, por lo que se intentó llevar a cabo una reforma para acomodar nuevamente los precios agrícolas conforme a la realidad económica. Desde 1993, la UE se ha inclinado hacia un sistema de pago directo a los productores y ha abandonado su papel como actor del mercado. Se supone que esta estrategia permitirá bajar los precios agrícolas sin perjudicar los ingresos de los productores y reducirá la cantidad de bienes que la UE debe comprar en forma directa.

Además del evidente carácter insostenible del antiguo sistema, este cambio de táctica también fue impulsado por la ronda de negociaciones comerciales de Uruguay que, en ese entonces, se encontraba en marcha. Como la UE suele señalar, el sistema implementado entonces, ayudó a lograr que la UE cumpliera con los compromisos de la ronda de Uruguay respecto de cuáles formas de subsidios eran “distorsionadoras del comercio” y cuáles no lo eran.

En el transcurso de los años noventa, el porcentaje del presupuesto de la PAC invertido en subsidios a la exportación disminuyó de 33% a 14%, según indican los cálculos de la Comisión. Sin embargo, este cumplimiento no ha de-

rivado en una eliminación de las distorsiones. Lejos de eso.

Durante la década pasada, Bruselas ha ido aumentando los pagos directos a los agricultores sobre la base de lo que producen, pero permitiéndoles vender lo que pueden en el mercado. No obstante, no se trata de un libre mercado. Aún se les garantiza a los productores de diversos cultivos un precio mínimo y todavía se los recompensa por la sobreproducción mediante pagos vinculados con una mayor producción.

Esta distorsión ha conducido a las reformas de 2003 propuestas por Fischler, que entrarán en vigencia en 2005 (aunque los Estados miembros conservan la opción de postergarlas hasta 2007 en lo que concierne a sus propios países). La propuesta original de Franz Fischler consistía en “desvincular” los subsidios de la producción, relación por la cual se paga a los agricultores ya sea que produzcan bienes agrícolas y los introduzcan en el mercado, o no. Esta idea de desvinculación fue pensada para incentivar a los productores europeos a ajustar su producción a la demanda en lugar de estar a la caza de dinero de Bruselas. El nivel de pago “desvinculado” se fijaba sobre la base del volumen de producción de un establecimiento agrícola en los “años de referencia” de 2000 a 2002. Debido a la presión francesa en la cumbre de junio de 2002, esta propuesta se diluyó hasta el punto de que sólo parte de la ayuda se da de la producción, los porcentajes variarían un poco de un cultivo a otro y determinados cultivos sensibles se excluirían totalmente. Pero incluso este intento algo bizantino para eludir el problema del pago a la sobreproducción probablemente fracase.

**Un dulce acuerdo para los agricultores** Para entender cómo funciona el actual sistema –y por qué es probable que la última reforma no logre eliminar las distorsiones–, podemos tomar el ejemplo del azúcar (excluida de las reformas de 2003). La UE hace alarde de ser el mayor importador de azúcar del mundo, lo cual es verdad, pero también es el mayor exportador. Según algunos

cálculos, la sobreproducción de azúcar en Europa mantiene los precios mundiales entre 30 y 40% por debajo de lo que serían sus niveles en otras circunstancias. Y no es que los europeos se beneficien con estos precios bajos: el precio del azúcar en la UE –un precio garantizado por Bruselas– se fija en un nivel que va de 200 a 300% por encima del precio mundial. Este extraño hecho es la consecuencia directa del régimen de subsidios que mantiene la UE.

El comisionado Fischler prefiere describir a la oposición a la PAC como limitada a cierto sector entusiasta del libre mercado, pero nada está más lejos de ser verdad. En 2003, por ejemplo, Oxfam pu-

restantes se exportaron al mercado mundial a un precio casi 60% por debajo del precio mínimo garantizado de la UE, que es de más de \$600 por tonelada. De estas exportaciones, 3,1 millones de toneladas calificaban para recibir subsidios a la exportación, a fin de compensar la diferencia total entre el precio mundial y el precio de la UE. El resto se vendió al precio mundial (alrededor de \$300 por tonelada en 2001), sin el subsidio a la exportación. Estas exportaciones no subsidiadas son posibles debido a que la producción subsidiada ayuda a los productores europeos de remolacha azucarera a cubrir sus costos fijos y les permite obtener beneficios incluso de sus exportaciones no

Para poder sostener una industria azucarera local, la UE fija internamente el precio del azúcar e impide el ingreso de importaciones mediante cupos y aranceles elevados. Sin embargo, ni siquiera estas altas barreras logran evitar que los subsidios de la UE alteren el comercio internacional del azúcar. El tope del volumen de azúcar para el cual la UE garantiza tanto un precio mínimo como un subsidio fijo a la exportación, se fija en un nivel que equivale, aproximadamente, al consumo anual de azúcar en la UE. Aun así, a pesar de este tope, la UE sigue produciendo anualmente unos 7 millones de toneladas de azúcar en exceso de lo que en realidad necesita.



**Una reforma que no fue tal** En otras palabras, la eliminación o limitación de los subsidios vinculados a la producción no alcanza a garantizar que la producción se ajuste a la demanda dentro de la UE; independientemente de lo que estipulen las normas de la OMC, la mera existencia de una industria sostenida completamente por subsidios es, en sí misma, una distorsión del comercio.

Además, esta circunstancia no sólo es relevante en la esfera interna. Como observa Paul Goodison, de la Oficina Europea de Investigación en Bruselas, en su informe de 2001 *“The Future of CAP”* (El futuro de la PAC), incluso los pagos directos desvinculados de la producción (una meta que se cumple sólo en forma parcial en casi todos los sectores agrícolas, pero para nada en el azucarero) ayudan a mantener industrias enteras que luego se transforman en potenciales exportadores al mercado mundial. También, al permitir a los agricultores vender cultivos por debajo de su costo real, impiden las posibles importaciones a Europa provenientes del mundo en vías de desarrollo. Esto posibilita que los precios de la UE bajen a los precios vigentes de productos, pero también estimula la producción en formas que no hacen más que distorsionar.

Esto es de vital interés para el mundo en vías de desarrollo, gran parte del cual depende principalmente de la exportación de productos agrícolas –pero que no ha podido exportarlos a algunos

blicó *“The Great EU Sugar Scam”* (El gran fraude azucarero de la UE), un mordaz informe sobre el régimen de subsidios al azúcar de la UE, en el que la organización sostiene que “nada demuestra en forma más contundente la insensatez de la PAC que el azúcar”. El informe de Oxfam explica de qué manera la UE, pese a ser probablemente el productor de azúcar de más alto costo del mundo, llegó a ser también el principal exportador de este producto, inundando los mercados mundiales con montañas de azúcar.

En 2001, la UE produjo 17 millones de toneladas de azúcar internamente e importó otros 2,3 millones de toneladas. La mayor parte de estas importaciones proviene de ex colonias a las que se asignan cupos especiales, conforme a los cuales pueden vender en la UE azúcar sin refinar a precios inflados de Europa. Dentro de la UE se consumieron 12,7 millones de toneladas y los 7 millones de toneladas

subsidiadas.

En 2000, el Instituto de Asuntos Económicos (IEA) en Londres publicó un informe titulado *“Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy”* (Efectos económicos globales de la Política Agrícola Común de la UE). Utilizando un modelo económico computarizado para calcular los efectos de distorsión del comercio que generan los subsidios agrícolas en Europa, los autores estimaron que eliminar los subsidios europeos al azúcar aumentaba las importaciones de azúcar de la UE en unos 7 millones de toneladas (en otras palabras, la UE importaría básicamente el total de su consumo anual de azúcar), mientras que sus exportaciones prácticamente desaparecerían. El resultado, según los autores del estudio, originaría un incremento de entre 30 y 38% en el precio mundial del azúcar, aun cuando el precio de este producto en la UE se redujera a la mitad.

de los mercados más importantes del mundo debido tanto a la PAC como al proteccionismo agrícola de EE.UU.—. Sobre este punto, el comisionado Fischler admite que las políticas de la UE han sido destructivas, pero su respuesta ha sido optimista, por no decir absolutamente insensible. “Es el derecho de todo país respetar el sustentamiento de la agricultura y los objetivos concernientes al medio ambiente, la calidad de los alimentos y el bienestar de los animales que no se pueden alcanzar a través de las fuerzas del mercado solamente”, escribió en *The Wall Street Journal* en julio de 2003. En el idioma de Bruselas, esto significa “No podemos preocuparnos por si estamos destruyendo las economías de algunos de los países más pobres del mundo”.

La UE ha tomado algunas medidas, es cierto, para facilitar el acceso al mercado a los países más pobres. Los 2,3 millones de toneladas de azúcar que la UE importa por año, ingresan principalmente bajo el régimen de un acuerdo suscrito en la década de 1970, que permite a antiguas colonias de países de la UE mantener sus lazos comerciales históricos con Europa. Pero como señala el trabajo del EIA sobre las distorsiones al comercio de la PAC, este acuerdo es distorsionador en sí mismo; los países que se benefician de él poseen estructuras de costos en la industria azucarera similares a las de Europa, así como la garantía de los precios por encima del mercado también ha incentivado la ineficiencia en los países exportadores.

Además, la iniciativa de “Todo menos armas” de 2001, a la que la UE le gusta calificar como prueba de su compromiso con los 49 “países menos desarrollados” (LDC) del mundo, en gran parte excluye el azúcar hasta al menos el año 2009. Mientras tanto, el programa permite importaciones limitadas, pero los cupos asignados a los LDC tienen lugar a expensas de los cupos de otros países (las ex colonias), por lo que el volumen total de importaciones entre la actualidad y 2009 permanece sin cambios.

En ambos casos, las importaciones se limitan al azúcar sin refinar, con lo

**Desde 1993, la UE se ha inclinado hacia un sistema de pago directo a los productores y ha abandonado su papel como actor del mercado. Se supone que esta estrategia permitirá bajar los precios agrícolas sin perjudicar los ingresos de los productores y reducirá la cantidad de bienes que la UE debe comprar en forma directa.**

que se elimina la posibilidad de desarrollar (o utilizar) industrias de mayor valor agregado como el refinado (o la gestión de marca) de su azúcar. Estas áreas siguen siendo dominio exclusivo de la industria mayormente monopólica del refinado de Europa, que se beneficia de los costos fijos de la compra y de los precios de reventa mínimos garantizados que forman parte del régimen de la PAC relativo al azúcar.

Este dominio es particularmente atroz, ya que la protección a las refinerías de la UE no puede justificarse con ninguna de las excusas agrícolas europeas comunes —protección del campo, protección ambiental— que normalmente se invocan en defensa de la PAC. Todo lo que hace es proporcionar un negocio rentable y continuo para los monopolios a los que resguarda.

**Perspectivas** En los últimos tiempos, Europa ha comenzado a recibir presiones para que modifique sus políticas. La reforma de 2003 estuvo motivada en parte por un deseo de dar a la UE espacio para maniobrar en la ronda de negociaciones de la OMC en Doha, así como las llamadas reformas de McSharry de 1992 fueron, en parte, el resultado de las presiones surgidas en la ronda de Uruguay. Sin embargo, el desenlace

de la reunión ministerial en Cancún dejó en claro que la “flexibilidad” ofrecida por las reformas de Fischler ni siquiera alcanzaba para convencer al mundo en vías de desarrollo de que Europa tiene la firme intención de implementar la reforma agrícola. Los países pobres que dependen principalmente de la agricultura, desean ver reducciones reales de los subsidios agrícolas europeos y estadounidenses, no sólo una derivación de fondos de una forma de ayuda para productores a otra.

Dado los prolongados ciclos presupuestarios de Europa para la agricultura, así como la acérrima renuencia de Francia a contemplar una reforma mayor antes de 2007 como mínimo (y posiblemente hasta 2013, el final del próximo ciclo presupuestario de la PAC), las perspectivas a corto plazo de un cambio profundo lucen sombrías. Hasta el día de hoy cada una de las propuestas de reformas sólo ha encontrado maneras de transferir de un lado a otro el dinero otorgado a los productores europeos, y muchos de los cambios se han traducido en aumentos importantes de los pagos a ciertos sectores para compensarlos por la pérdida o reducción de los niveles mínimos de precios y otras formas indirectas de ayuda.

No obstante, Europa se ha concedido a sí misma como el paladín de los pobres del mundo, y quizá sea en este punto donde pueda aplicarse mayor presión. Un sistema mundial de comercio más libre en materia de agricultura podría ofrecer evidencia de los potenciales beneficios al mundo en vías de desarrollo y, a la vez, aumentar la presión sobre Europa para que no aventaje a esos países por medio del *dumping* de sus excedentes.

Es improbable que un sistema que ha perdurado tanto tiempo y que beneficia sólo a unos pocos caiga ahora sin ofrecer resistencia, pero la Unión Soviética finalmente colapsó bajo su propio peso. Aún puede suceder lo mismo con la Política Agrícola Común. **P**

Este artículo corresponde a una edición del capítulo 4 del Índice de Libertad Económica 2004, que próximamente estará en circulación en varios países de América Latina.

# El futuro de la OMC después de Cancún

Los países en vías de desarrollo son los que más se perjudican con el fracaso de los intentos por avanzar en la consolidación de esta institución multilateral.



**Andrés Mejía Vergnaud**

Director General de Instituto  
Desarrollo y Libertad de Bogotá

## El colapso de Cancún y la irremediable inclinación por la retórica.

En las horas de la tarde del día domingo 14 de septiembre, cuando se anunció que se daba por concluida la Quinta Cumbre Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, OMC, y que debido a una multitud de obstáculos no había sido posible llegar a un acuerdo satisfactorio, varios de los presentes en el Centro de Convenciones de Cancún celebraron jubilosamente este anuncio. Mientras tanto otros observadores, de mente un poco más fría y sensata, recibieron la noticia con una honda preocupación, sintiendo nuevos temores de que la actual ronda de negociaciones de la OMC (conocida como Ronda de Doha) podría colapsar, y con ella caer también las esperanzas de una mayor liberalización e integración comercial en el mundo.

Si tan serios son los temores derivados del fracaso de esta reunión, cabe preguntarse quiénes eran los que celebraban este hecho. En primer lugar, el mayor júbilo se produjo entre los cientos de ONG que componen el movimiento anti-globalización, el cual ha sido des-

> crito por el economista Avinash Dixit, profesor de la Universidad de Princeton, como “el engendro de la alianza entre las fuerzas de la ignorancia y los grupos que defienden intereses especiales”. Esta reacción no fue producto de un análisis intelectual que mereciera la pena analizar; fue producto de una serie de prejuicios infundados en contra del libre comercio, prejuicios que estas ONG se han dedicado a difundir en contra de los verdaderos intereses del desarrollo económico de la humanidad.

En segundo lugar, varias delegaciones de países del tercer mundo celebraron este triste resultado, el cual vieron como una afirmación contundente del creciente poder que el tercer mundo tiene en estas negociaciones multilaterales. Lamentablemente estos delegados, tras haberse embriagado aquella tarde con una fuerte dosis de retórica tercermundista, encontraron al llegar a sus países y enfriar sus mentes que lo ocurrido en Cancún, lejos de significar una ganancia real para sus pueblos, pone en peligro lo poco que han logrado conseguir en los últimos años.

Como bien reportaron los medios en aquella oportunidad, las conversaciones de Cancún estuvieron marcadas por la emergencia de un interesante grupo de países llamado el G 21. Este grupo, del cual hace parte Colombia, tenía como intención primaria constituir un bloque de presión para demandar el fin de los subsidios que algunos países ricos otorgan a sus productores agrícolas. Esta intención está revestida de la mayor legitimidad moral y económica. Los subsidios agrícolas, gracias a los cuales una vaca europea gana más dinero al día que un campesino del África subsahariana, son una odiosa práctica que es responsable de buena parte de la pobreza del tercer mundo. En algunos casos, como si esta objetable práctica no fuera suficiente, estos subsidios son acompañados por barreras que impiden o dificultan el acceso de otros productores a sus mercados. Lamentablemente, esta política de subsidios es impulsada por presiones políticas internas muy fuertes, sobre todo en la Unión Europea, lo cual dificulta de



**Varias delegaciones de países del tercer mundo celebraron este triste resultado. Lamentablemente estos delegados encontraron al llegar a sus países, que lo ocurrido en Cancún pone en peligro lo poco que han logrado conseguir en los últimos años.**

manera enorme cualquier negociación destinada a buscar que tales subsidios se eliminen.

Pese a que la causa original enarbolada por el G 21 no podría ser más justa, el dudoso liderazgo ejercido por países como Brasil y la India empañó las posibilidades de avance en dicha causa, e implantó una actitud en la cual la retórica primó sobre el buen sentido. Los países del G 21 aprovecharon el hecho de que la Unión Europea (hábil negociadores) pidió que se discutiera sobre

los llamados “temas de Singapur” (inversión, compras públicas, facilitación del comercio y políticas de inversión) para denunciar que la inclusión de tales temas era una muestra adicional de la falta de voluntad de los países ricos para avanzar en la cuestión agrícola. De nuevo de forma lamentable, acompañaron esta denuncia con la demanda de un tratamiento preferencial según la cual, mientras los países ricos deben ser forzados a liberalizar, a los países pobres debe permitírseles conservar

sus barreras comerciales (las cuales, en realidad, hacen un gran daño a los propios países pobres). La inflamatoria retórica de confrontación se apoderó de buena parte del tercer mundo, y la reunión naufragó sin dejar ganancia alguna para nadie, menos para los países pobres que tan jubilosamente celebraron. Debemos aclarar que, si bien Colombia es parte del G 21, su actitud fue más positiva y muy diferente de la que aquí describimos.

**Toda la humanidad perdió** Sería apresurado afirmar que el colapso de la Reunión Ministerial de Cancún significa el hundimiento de la Ronda de Doha; sin embargo, sí es cierto que el desarrollo de la ronda ha quedado seriamente herido. También la OMC y su credibilidad como organismo de cooperación multilateral han sufrido.

La Ronda de Doha fue lanzada pocas semanas después de los horribles atentados del 11 de septiembre de 2001. En aquella ocasión, la humanidad aprovechó esta oportunidad para reafirmar su compromiso con las instituciones de integración, en medio de un sentimiento generalizado de temor e incertidumbre por el futuro. La Ronda de Doha se lanzó con el objetivo explícito de incentivar el desarrollo económico y combatir la pobreza. De culminarse satisfactoriamente, no queda duda que se harían grandes avances en este noble propósito. El Banco Mundial estima que una conclusión satisfactoria de la Ronda de Doha sacaría de la pobreza a 144 millones de personas, y elevaría la producción mundial en 350.000 millones de dólares al año. Es posible que tras lo ocurrido no se pueda completar la ronda en el tiempo estimado, pero el mero hecho de que concluya satisfactoriamente es motivo para alegrarse.

Por otro lado, ahora más que nunca es importante ser conscientes de la importancia de la OMC como mecanismo multilateral de cooperación. La mayoría de las críticas que en su contra dirigen las ONG carecen de fundamentos, y se basan en temores paranoicos, teorías de conspiración delirantes, o poderosos intereses disfrazados de causas hu-

manitarias. El fracaso de la reunión de Cancún ha hecho que algunos países busquen otras alternativas de liberalización comercial. En particular, se sabe que Estados Unidos se prepara para negociar acuerdos bilaterales con un buen número de países y bloques regionales. Y aunque estos acuerdos no constituyen una distorsión del sistema global, y seguramente traerán mu-

**Pese a que la causa original enarbolada por el G 21 no podría ser más justa, el dudoso liderazgo ejercido por países como Brasil y la India empañó las posibilidades de avance en dicha causa, e implantó una actitud en la cual la retórica primó sobre el buen sentido.**

chos beneficios para las partes involucradas en ellos, sus resultados nunca serán comparables con los beneficios que pueden emerger de una liberalización multilateral dentro del sistema de la OMC. Dentro del marco de esta organización, los compromisos de liberalización tienen un alcance global y no pueden ser discriminatorios, y se cuenta con un sistema de solución de disputas. La OMC ha servido, además, como un foro global en el cual todos los países han podido expresar sus inquietudes sobre el comercio y el desarrollo económico. De colapsar la OMC como organización, aquellos que ayer celebraron el “triumfo” de los países pobres, y que en el fondo desean que la OMC colapse, encontrarían que esos países ya no tendrían un lugar en el cual hacer oír su posición.

No se debe olvidar, por otra parte, que la evidencia muestra que el sistema de la OMC, desde los días de su predecesor (el GATT), ha traído importantes beneficios al mundo en materia de liberalización comercial y desarrollo económico.

**La renovada amenaza del proteccionismo** La importancia de mantener con vida el sistema de la OMC se hace más evidente al constatar, como podemos hacerlo hoy, que la economía

mundial está siendo amenazada de nuevo por unos oscuros nubarrones proteccionistas. El proteccionismo es la actitud más irracional y perjudicial que pueda asumirse en política económica. Y es irracional de una manera algo trágica, pues quien adopta o defiende el proteccionismo suele pensar que los efectos de esta política recaerán sobre

los países a cuyas mercancías está dirigido, sin darse cuenta de que la mayor víctima del proteccionismo, el que sufre los más graves daños por su causa, es el propio país que lo aplica.

Existen varias razones para temer por una renovación del proteccionismo en la política comercial global. En la más reciente entrega del informe “A survey of the world economy” de la revista *The Economist*, el autor imagina una serie de escenarios para la economía mundial en el año 2007. Uno de estos escenarios es descrito así: “En Estados Unidos, con un déficit comercial cercano a los 800.000 millones de dólares y un déficit presupuestal de 7% del PIB, el Congreso se halla poseído por un frenesí proteccionista. Un proyecto de ley respaldado por Hillary Clinton, quien tiene las mayores opciones de ganar la presidencia en 2008, impone unos derechos de 25% sobre todas las mercancías que se importen de cualquier país con el que se tenga un déficit comercial. El proyecto tiene buenas posibilidades de ser aprobado. Algunos proyectos más radicales exigen que Estados Unidos retire todo su apoyo a la OMC”<sup>1</sup>.

Este ejercicio de prospectiva deja ver muy claramente cuál es la mayor fuente de sentimientos proteccionistas hoy en día. La creciente presencia en el >

> comercio global de algunos países, especialmente de China, está causando algunas alteraciones importantes en la estructura económica de varios países. En estos países, algunos de los sectores afectados usan su considerable poder político para presionar la adopción de barreras al comercio; estas barreras, de imponerse, beneficiarían a estos sectores (algunos muy poderosos) en detrimento de la sociedad y los consumidores. En el caso de China, ya existen algunas presiones políticas muy fuertes en los Estados Unidos para adoptar medidas en contra de sus mercancías, cuya competitividad, en opinión de algunos, se deriva de un manejo cambiario torticero por parte de las autoridades chinas. La verdad es que, si bien es cierto que China y otros países asiáticos deben dejar que sus monedas se ajusten, la competitividad industrial china es producto de una exitosa política económica dirigida a profundizar la economía de mercado en dicho país. Como dice el estudio ya citado, la competitividad china “no es un factor temporal derivado de una moneda devaluada. Es un cambio estructural proveniente de las reformas económicas, de una mano de obra barata y de una infraestructura que mejora rápidamente”<sup>2</sup>.

La economía mundial es hoy en día extremadamente dependiente de los Estados Unidos. Esto haría que una oleada proteccionista en tal país genere graves choques internacionales, que incluso podrían precipitar una honda recesión mundial. Este último escenario no es improbable, si se tienen en cuenta las dificultades que hoy atraviesan Japón y Alemania, las economías más grandes del mundo después de la estadounidense.

Todo esto debería convencernos de la necesidad de fortalecer el sistema de la OMC. Y este es un llamado que debe recaer sobre los países ricos al igual que sobre los países pobres. Los países ricos deben desprenderse de sus privilegios injustos (subsidios) y dejar que sus sectores agrícolas compitan en igualdad de condiciones. Igualmente, deben abandonar su pretensión de imponer estándares y requisitos de etiquetamiento

**Sería apresurado afirmar que el colapso de la Reunión Ministerial de Cancún significa el hundimiento de la Ronda de Doha; sin embargo, sí es cierto que el desarrollo de la ronda ha quedado seriamente herido.**



laborales y ambientales (reproche dirigido a la Unión Europea). Los países pobres, sin abandonar sus justos reclamos, deben entender que la buena política comercial empieza por casa, y deben estar dispuestos a liberalizar sus economías como parte de un proceso de integración global.

Finalmente, se ha hablado de la necesidad de reformar los procedimientos internos de la OMC, que son vistos por algunos como extremadamente engo-

rosos. Una buena orientación para estas reformas sería hacer que la OMC se concentre en su objetivo principal, a saber, la eliminación de barreras comerciales, y que se remuevan de sus discusiones por algunos años esa multitud de nuevos temas que han obstaculizado el avance de las negociaciones. **P**

## Notas

<sup>1</sup> *The Economist*, septiembre 20 de 2003.

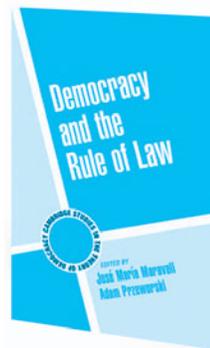
<sup>2</sup> *Ibidem*.

## Constructing Democratic Governance in Latin America

Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (editores)  
Cambridge University Press, 2003.

Desde la primera edición del aclamado "Constructing Democratic Governance in Latin America" publicada en 1996, las democracias de América Latina y del Caribe han experimentado cambios significativos. Esta nueva edición, en un solo volumen, editado por Jorge I. Domínguez y Michael Shifter, ofrece una concisa actualización de la obra. Este libro se divide en dos partes: *Temas y asuntos*, y *Estudios sobre diferentes países*. Los países que no fueron cubiertos individualmente en este libro son discutidos en la introducción, conclusión y en los capítulos temáticos. En la introducción, Michael Shifter hace un recuento de los nuevos adelantos de América Latina y en el Caribe, con particular énfasis los problemas de la sociedad civil así como los problemas de gobernabilidad. En la conclusión Jorge I. Domínguez reúne todos los temas tratados en varios capítulos discutiendo el rol de los partidos políticos así como el del sistema electoral.

Contribuyeron en este libro: Felipe Agüero, Universidad de Miami; John M. Carey, Universidad de Washington en St. Louis; Fernando Cepeda Ulloa, Universidad de los Andes; Michael Coppedge, Universidad de Notre Dame; Javier Corrales, Amherst College; Carlos Iván Degregori, Instituto de Estudios Peruanos; Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella; Denise Dresser, Universidad del Sur de California; Mala N. Htun, New School University; Marta Lagos, Latinobarómetro; Bolívar Lamounier, Augurium Análise; Steven Levitsky, Universidad de Harvard; M. Victoria Murillo, Universidad de Yale.



## Democracy and the Rule of Law

José María Maravall y Adam Przeworski (editores)  
Cambridge University Press, 2003.

Este libro se cuestiona el por qué los gobiernos algunas veces siguen estrictamente las leyes y por qué otras veces evaden las mismas. La respuesta tradicional de los juristas siempre ha sido que las leyes tienen una eficacia causal autónoma. La relación entre las leyes y las acciones es de obediencia, obligación, o de conformidad. Contrario a esta concepción, autores defienden una interpretación positiva donde el mandato de la ley resulta de oportunidades estratégicas de actores relevantes. El mandato de la ley es solo uno de los posibles escenarios en el cual los actores políticos procesan sus conflictos usando cualquier recurso

que puedan conseguir. Solo cuando estos actores buscan resolver sus conflictos dentro de la ley, el mandato de la ley existe. Lo que distingue el "mandato de la ley" como un equilibrio institucional del "mandato por la ley" es la distribución del poder. Aquel emerge cuando ningún grupo es lo suficientemente fuerte para dominar a los otros y cuando los demás usan las instituciones para promover sus intereses.

Contribuyeron en este libro: Robert J. Barros, John Ferejohn, Biancamaria Fontana, Roberto Gargarella, Carlo Guarnieri, Stephen Holmes, José María Maravall, Pasquale Pasquino, Adam Przeworski, Ignacio Sánchez-Cuenca, Catalina Smulovitz, Michel Troper, Barry R. Weingast

## Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America

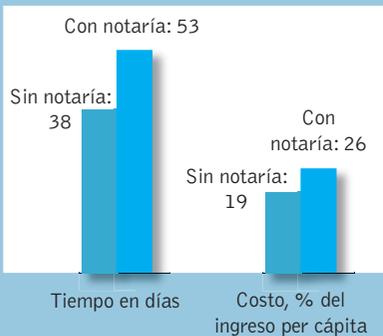
BID, 2003

Desempleo, bajos salarios e inestabilidad laboral son algunas de las cuestiones críticas que más inquietan a los latinoamericanos de acuerdo con las encuestas. Para explicar dichas cuestiones se han esgrimido numerosos argumentos, muchos de los cuales se han convertido en creencias. La edición 2004 de Progreso económico y social en América Latina desmiente muchos de esos supuestos a la luz de un examen exhaustivo del funcionamiento de los mercados laborales en la

última década, y del grado y el modo en que fueron afectados por las condiciones macro y socioeconómicas. La dinámica empleo-trabajador, el nuevo perfil de la oferta de mano de obra, el impacto de las reformas estructurales y el papel de la tecnología y las instituciones son algunos de los grandes temas de este informe, que parte de un diagnóstico claro y preciso de los problemas como única vía para prescribir los tratamientos más eficaces.



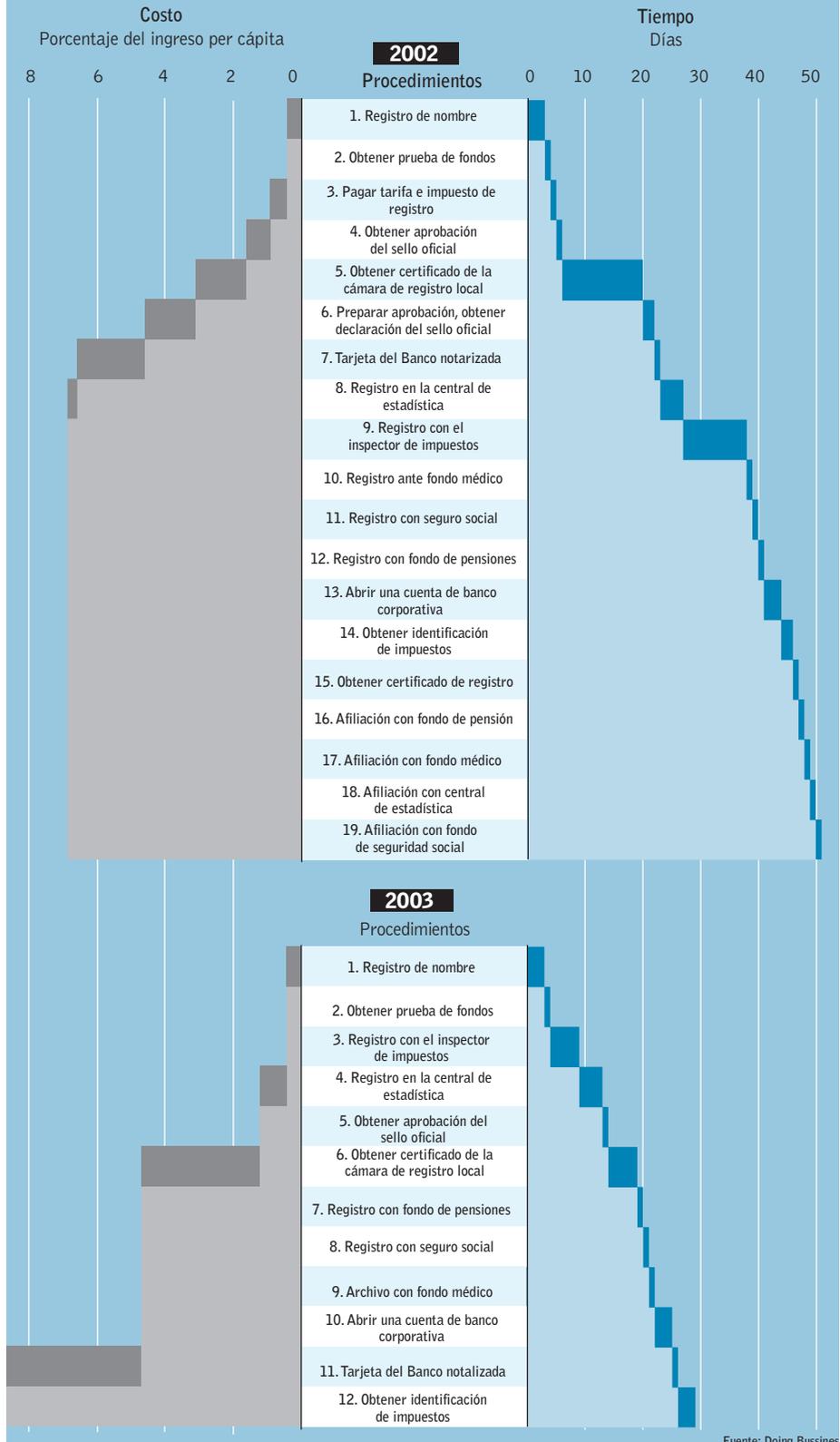
## Notarías y cortes son cuellos de botella para iniciar negocios



Nota: Las barras en estas gráficas representan los valores de las medias (promedios) para los países con y sin participación de notarías en el proceso de registro de los negocios.

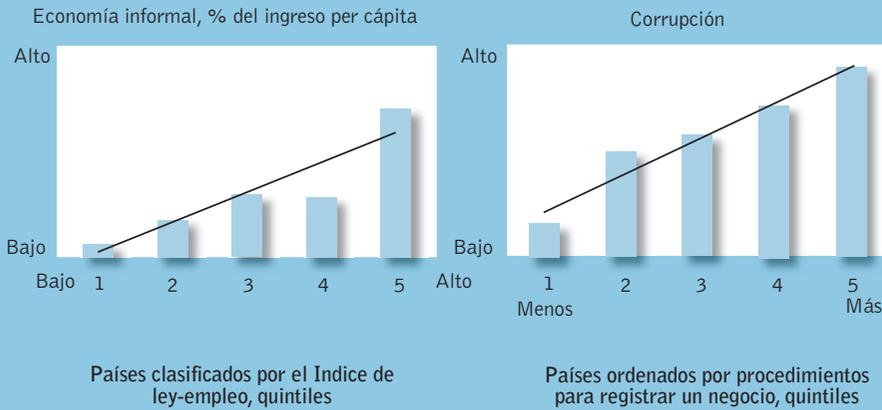
Fuente: Doing Business

## Empezar un negocio en Rusia, antes y después de las reformas



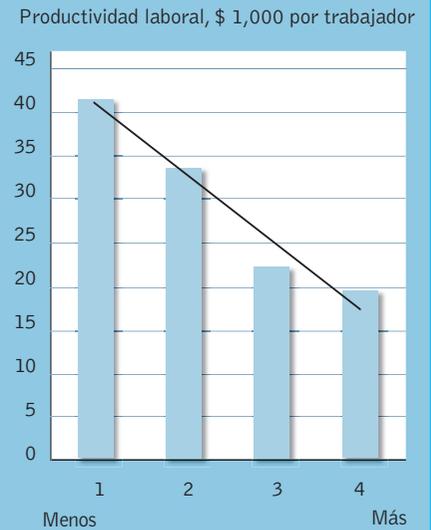
Fuente: Doing Business

## Regulación más fuerte es asociada con informalidad y corrupción



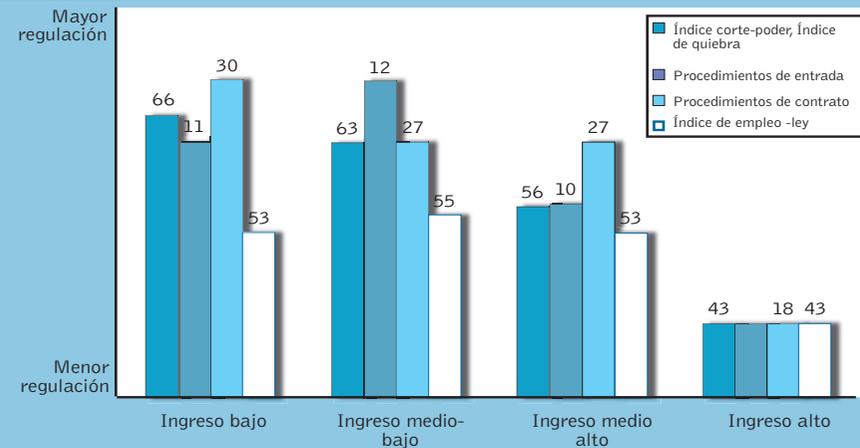
Fuente: Base de datos Doing Business

## Regulación aparatosa es asociada con menor productividad



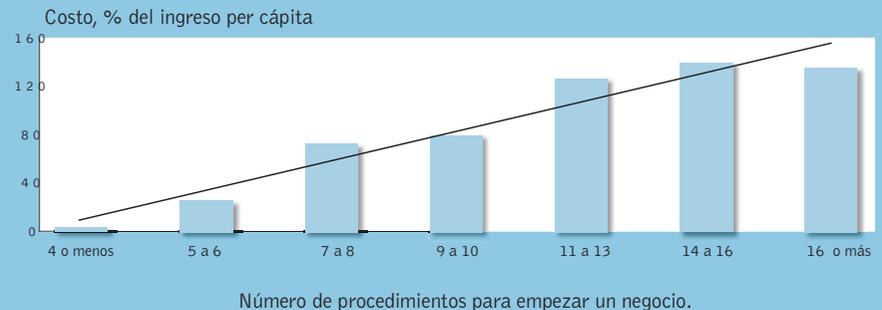
Fuente: Base de datos Doing Business, World Development indicators 2003

## Los países pobres son los que más regulan los negocios



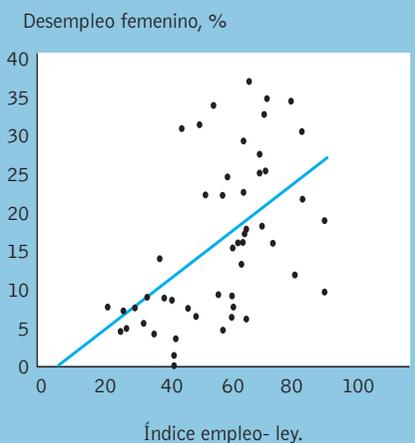
Fuente: Base de datos Doing Business

## Más regulación es asociada con mayores costos

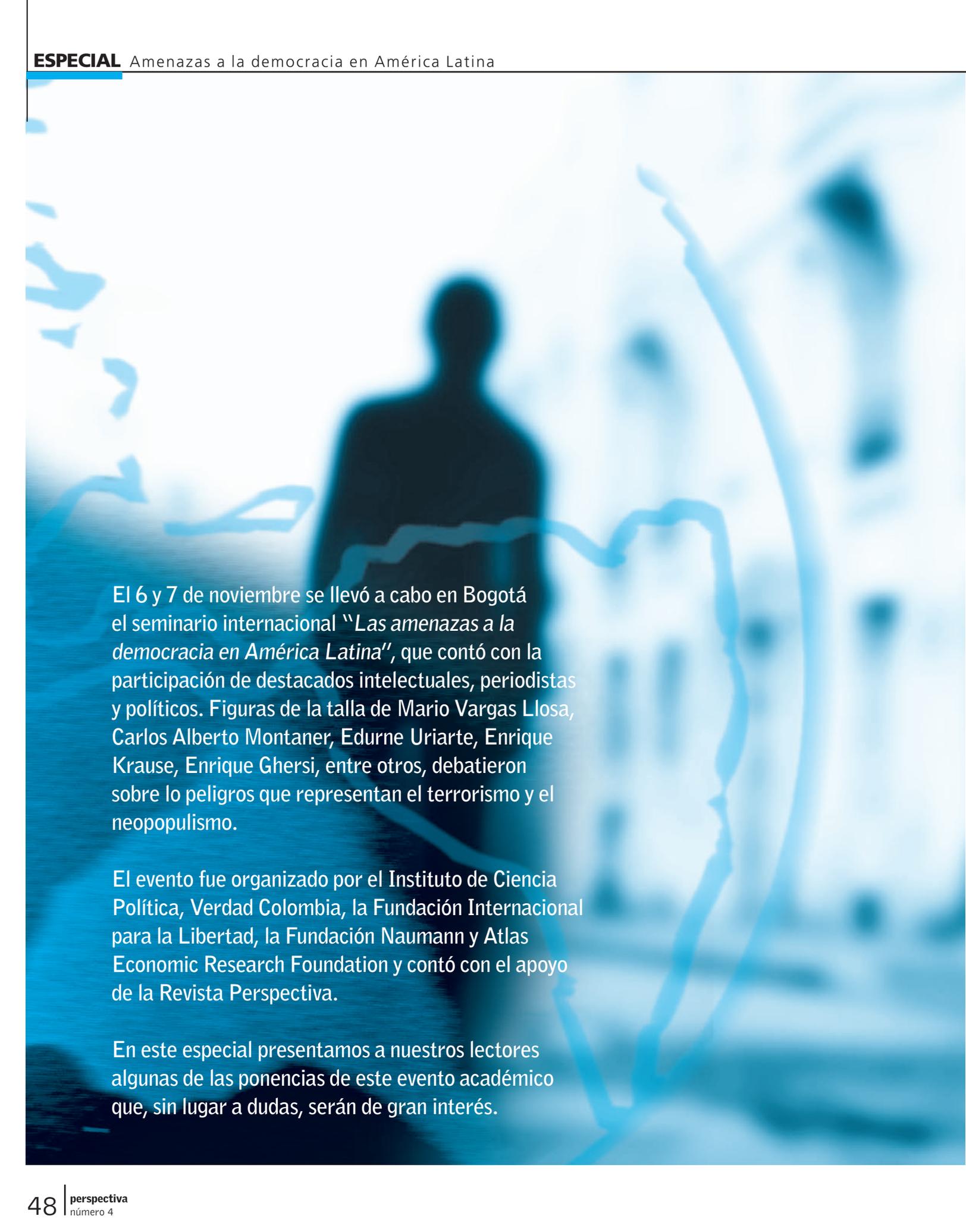


Fuente: Base de datos Doing Business

## Regulación laboral más rígida es asociada con un mayor desempleo femenino



Fuente: Base de datos Doing Business, World Development indicators 2003



El 6 y 7 de noviembre se llevó a cabo en Bogotá el seminario internacional “*Las amenazas a la democracia en América Latina*”, que contó con la participación de destacados intelectuales, periodistas y políticos. Figuras de la talla de Mario Vargas Llosa, Carlos Alberto Montaner, Edurne Uriarte, Enrique Krause, Enrique Gherzi, entre otros, debatieron sobre los peligros que representan el terrorismo y el neopopulismo.

El evento fue organizado por el Instituto de Ciencia Política, Verdad Colombia, la Fundación Internacional para la Libertad, la Fundación Naumann y Atlas Economic Research Foundation y contó con el apoyo de la Revista Perspectiva.

En este especial presentamos a nuestros lectores algunas de las ponencias de este evento académico que, sin lugar a dudas, serán de gran interés.

# La alternativa de América Latina

**Beatriz Merino** Ex primera Ministra del Perú

**Es necesario cambiar el paradigma del subdesarrollo  
que se ha instaurado en las sociedades de nuestra región.**

**E**ste es un momento inédito en nuestra historia. Si bien se creía firmemente que el adormecimiento producido por las economías centralizadas había concluido con un despertar definitivo hacia la libertad y que finalmente se había encontrado el camino de la libertad a la democracia y la ciencia, que nos conduciría al progreso y hacia etapas cada vez más altas del bienestar material, hoy en cambio todo nuestro ámbito está marcado por la inseguridad.

Hoy en día la ruta que creíamos despejada aparece sembrada de obstáculos; tal parece que los viejos fantasmas del intervencionismo, la revolución y el nacionalismo nunca se erradicaron del todo y ahora recobran una fuerza capaz de echar por tierra los esfuerzos democráticos.

En ese difícil contexto nos preguntamos, ¿cuál es la alternativa de América Latina?, ¿qué camino debemos seguir? Cabe decir que infortunadamente América Latina ha mantenido un comportamiento pendular, ha oscilado entre autoritarismos con algún grado de efímero apoyo popular mediante el recurso de construir clientelas políticas y débiles democracias en formación en las que los ciudadanos

no se sienten representados ni por tanto satisfechos.

La región ha pasado una y otra vez del intervencionismo económico a medidas de apertura y libertad económica parciales. Pero al hacerlo se pasó por alto la necesidad de proporcionar y asegurar derechos de propiedad a sus mayorías nacionales; de contar con un poder judicial imparcial y garante de los derechos ciudadanos. Tampoco consiguieron dotarse de una infraestructura suficientemente fuerte ni se han podido lograr mercados fuertes y extendidos que resistan interferencias de los poderes políticos, como tampoco se han podido promover emprendimientos privados de manera generalizada.

De otro lado, pese a las reformas liberalizadoras de la década pasada, América Latina todavía mediatiza la inclusión de sus ciudadanos y el reconocimiento de sus derechos, en particular de sus mujeres y de sus mayorías empobrecidas. Al haberse aplicado reformas, no siempre consistentes con el mercado y de espaldas a la sociedad civil, sin convencerla de sus beneficios, estas se encuentran hoy en día en cuestionamiento.

No es un accidente, por tanto, que el

Índice de la Libertad Económica del año 2003 señale que América Latina sea el continente que tuvo el desempeño más pobre y que la mayor parte de los países latinoamericanos hayan preferido mediatizar la libertad económica alcanzada. Como una comprobación de las tesis de Popper que rebatieron la teoría de la linealidad del progreso humano, somos el continente del eterno retorno en el que no se progresa. América Latina está tan atrapada que hasta cierto punto siempre se limita a cumplir el ritual de evaluar cada década pasada como década perdida. ¿Dónde está la capacidad de reacción?

Así pues, hemos de romper este oscilar entre posiciones opuestas que se ha convertido en el principal lastre de nuestro esquivo desarrollo y que tiene entre sus fuentes la enorme debilidad de las instituciones que toda la región padece. La alternativa de América Latina radica en la necesidad impostergable de lograr el cambio institucional en nuestras sociedades.

Frente a este problema medular de nuestra hora actual debemos hacer, en primer lugar, un mayor esfuerzo de análisis, para definir el problema con la mayor precisión posible. Enseguida, sobre la base de >



> nuestros principios y convicciones, formular nuestra propuesta de cambio institucional y generar un amplio debate público, que contribuya a su difusión y aceptación a lo largo de nuestro continente. Ahora permítanme explicar en qué consiste, en mi opinión, esta debilidad institucional y dónde se origina, luego nos ocuparemos de las propuestas.

Cuando North estableció en su libro *Estructura y Cambio en la Historia Económica* en 1984 sus tesis sobre las instituciones, se refería a algo incorpóreo e inasible. Las normas que guían las conductas de las personas a través de las cuales deciden seguir un curso de acción para sus vidas. Citando a North, las instituciones son un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad, siendo necesario resaltar que para North los gobernantes son los individuos considerados como consumidores.

En consecuencia, como las personas sólo pueden interactuar entre sí dentro del marco configurado por estas institu-

### La alternativa de América Latina radica en la necesidad impostergable de lograr el cambio institucional en nuestras sociedades.

ciones, estas constituyen la base y larga masa de organizaciones tales como los parlamentos, las cortes de justicia o los sindicatos; así como de las constituciones y leyes que rigen con mayor o menor suerte en nuestros países. Pero North siempre advirtió que existe un sustrato todavía más profundo en relación con las instituciones y que estas se originan por aquello que él definió con el término de ideologías.

Estas son construcciones sobre la realidad, o en sus palabras, una forma comprensiva de entender el mundo y un juicio de valor sobre la justicia o limpieza de las instituciones y en forma particular de las relaciones de intercambio. A su vez, las ideologías se forman sobre la base de percepciones, mitos y prejuicios organizados en torno a una idea central, que se

adquieren a lo largo de una vida y van estructurando la psicología más íntima del actor humano y por las cuales conforma sus normas de comportamiento. Sucede que todas o gran parte de las instituciones con las que los países de nuestra América han sido establecidos, se conducen a partir de ideologías y cosmovisiones que defienden intereses minoritarios y no dan cuenta de la realidad.

### El paradigma del subdesarrollo y el paradigma del progreso

Esos intereses se han extendido a toda la sociedad, inclusive a sus sectores dirigentes, tanto líderes políticos como empresariales, conformando lo que considero que se debe llamar el paradigma del subdesarrollo. Según este paradigma del subdesarrollo el progreso se podría dar como resultado de un juego de suma cero, en el cual quien gana lo hace a costa de otro.

Señala que las normas son sólo poesías legales, usando el término acuñado por Vargas Llosa, y que lo verdaderamente importante para tener bienestar es la voluntad política y el uso, más bien abuso, que los dirigentes políticos hagan del poder. Establece que la razón de la pobreza en América Latina no es responsabilidad nuestra, sino de terceros, de la denominada dependencia externa, además considera toda actividad empresarial sin distinciones como explotadora de sus trabajadores y perjudicial para el resto de la colectividad, y finalmente identifica el afán de lucro y el individualismo como manifestaciones de egoísmo y de lesión permanente a los demás que deben ser evitados a toda costa.

Estos ejemplos y lugares comunes definen el paradigma del subdesarrollo, abundan por doquier y forman parte del imaginario que identifica tanto a un mexicano como a un boliviano. Si queremos lograr el cambio institucional debemos cambiar este paradigma del subdesarrollo por el paradigma del progreso. ¿En qué consiste este paradigma del progreso? En definir al progreso como el resultado de una actividad en la que ambas partes ganan y que justamente por ese doble beneficio es realizado por los agentes económicos.

Se manifiesta cuando la ley debe ser una defensa contra el poder y nunca su reflejo, siendo para ello indispen->

# UNA MAÑANA QUE CAMBIÓ NUESTRA FORMA DE COMENZAR EL DÍA.

“24 horas ya no son suficientes para hacer todo lo que debemos hacer en un día. Por eso Alejandro y yo valoramos el tiempo que podemos pasar juntos. Aprendimos a sacar el máximo provecho a cada segundo, sobre todo, cuando estamos en casa. Y descubrimos que cada mañana, nuestro nuevo baño Corona era un punto de encuentro en donde podíamos compartir esos momentos únicos y especiales que para nosotros eran perfectos”.



Ambiente Mosaico Zara



SANCHO BBDO



cenefas • baldosas • listellos • cornisas • paredes • molduras • cerámicas

Es hora de remodelar.  
Pregunte por el punto  
de compra más cercano.



**Corona**  
**Remodela tu Vida.**  
www.corona.com.co

> sable que las constituciones políticas tengan vida, sean sentidas y defendidas por los pueblos, que se establezcan como su principal patrimonio histórico y la mejor garantía para una pacífica y fructífera convivencia, es decir, se debe pasar de instituciones neomercantilistas generadoras de privilegios y prebendas y contrarias al pacto social que debe representar una constitución, a instituciones que promuevan la libertad, la competencia y la responsabilidad social por el individuo.

El paradigma del progreso sostiene que el poder debe estar permanentemente limitado y que los políticos son servidores públicos cuyos jefes son todos los ciudadanos, a su vez considera que nosotros los latinoamericanos somos responsables de nuestra miseria o prosperidad. Y que por tanto podemos elegir entre permanecer en la pobreza o alcanzar el desarrollo. Manifiesta que una correcta actividad empresarial tiene como principal socio al trabajador, que esa asociación está animada por una competencia leal, nunca sobre la base de ventajas otorgadas por el Estado, con el objetivo de servir a los consumidores.

Por último, considera el afán de lucro y al individualismo como expresiones del ser humano como un ente extraordinario único e irrepetible dotado de autoconciencia, capacidad de elección y sobre todo de libertad. Este cambio de paradigma es a mi juicio la tarea primera y más importante que todos aquellos que defendemos el ideario de la libertad y la justicia debemos acometer. No es una tarea sencilla ni se obtendrán resultados inmediatos, pero debemos iniciarla hoy si no queremos repetir los ciclos de indefinición y debilidad institucional que conforman nuestra historia.

Por esta razón debemos centrar nuestros esfuerzos en modificar todos los contenidos que configuran el paradigma del subdesarrollo instaurados en las sociedades latinoamericanas, influyendo en sus líderes políticos, judiciales, empresariales y sindicales. Convenciéndolos de los beneficios del paradigma del progreso y convocándolos a esta causa. En ese sentido, debemos convencerlos de que el camino a la prosperidad yace, como se ha señalado en el Índice de la Libertad Económica 2003 ya citado, en las genuinas realidades



**El paradigma del progreso sostiene que el poder debe estar permanentemente limitado y que los políticos son servidores públicos cuyos jefes son todos los ciudadanos.**

del comercio abierto, en una moneda sólida, en un marco regulatorio razonable y en la protección de los derechos de propiedad.

#### **El reto de la sociedad civil**

En una palabra, debemos hacer que las sociedades civiles latinoamericanas sean los agentes de cambio del paradigma del subdesarrollo al paradigma del progreso. Esto supone, por ejemplo, convencer a los líderes sindicales de que persistir en un sindicalismo caduco y en permanente conflicto con la empresa privada, sólo nos conduce a seguir en la pobreza; supone que optar, por el contrario, por un sindicalismo moderno que busca la competitividad y la innovación teniendo como aliados a los empresarios es la ruta del futuro. Significa acercarse a los líderes de América Latina para hacerles notar que la libertad es el patrimonio moral

de nuestras sociedades y que las normas éticas son indispensables para que el progreso asiente sus raíces en nuestro continente.

Representa el reto de reflexionar con los intelectuales y en particular con los más jóvenes para demostrarles que no existe un conflicto irresoluble entre estos críticos modernos que son los intelectuales de hoy y el mercado. Se debe propugnar una correspondencia entre el mundo de las ideas y la realidad del mercado y su necesidad de constante expansión. Además se debe señalar permanentemente a los empresarios, los principales impulsores del mercado, que lo que garantiza el éxito es la competencia y no el privilegio del decreto.

Del mismo modo, la transformación de nuestros jueces y magistrados en verdaderos administradores de justicia resulta indispensable para garantizar el éxito del cambio institucional; la profunda transformación de su rol es esencial para establecer una justicia imparcial y eficiente, siendo las reformas del sistema de administración de justicia un requisito para tender hacia ese fin.

Finalmente, los políticos, la punta del iceberg de la sociedad civil, deben ser nuestros principales servidores y garantizar mediante pactos y acuerdos que la alternancia en el poder no debe suponer el quiebre de las instituciones ni el cambio de las políticas de Estado, sino el respeto a la



más pobres, no puede comprender lo que lee ni comunicar mensajes simples por escrito. Ni hace uso en su vida cotidiana de lo que ha aprendido repitiendo de memoria. Resulta claro que las mayorías latinoamericanas definen sus referentes y visiones sobre su entorno, su vida, su historia y su futuro en función de las ideas, opiniones y mitos ideológicos que sus maestros les inculcan.

Lo que se recibe con posterioridad por los medios de comunicación en las distintas modalidades de formación de opinión, se agrega pero no modifica en lo esencial este cuerpo de ideas a las cuales se adhieren los latinoamericanos y que constituyen la verdadera base de sus instituciones. Lograr el cambio del paradigma que los profesores de América Latina ofrecen a sus estudiantes es un componente fundamental del cambio institucional.

Si no trabajamos intensamente gobiernos, institutos de investigación y formadores de opinión que defendemos la libertad, para cambiar ese paradigma en la educación latinoamericana, no será posible alcanzar plenamente una democracia al servicio de los ciudadanos, una economía de mercado viable, ni un estado de derecho. Si no formamos a los maestros en el ideario de los beneficios y la naturaleza positivamente moral del paradigma del progreso, nuestros connacionales continuarán conviviendo con instituciones que no reconocen como suyas.

De seguir pasando por alto el papel de la educación y de los maestros en ella, los ciudadanos continuarán siendo embelesados o hasta hechizados por dirigentes providenciales salvadores de la patria y demagogos, y seguirán siendo víctimas de mitos como el del origen de su pobreza entre otros.

La tarea que nos corresponde en cada una de nuestras actividades es, a mi juicio, ampliar y mejorar el acceso a las ideas del progreso, especialmente a los maestros latinoamericanos. Por consiguiente, también debemos reconocer el cambio en la educación como una respuesta a la crisis de la sociedad latinoamericana contemporánea, en la que el aprendizaje deliberado y consciente constituye la posibilidad de alcanzar las instituciones que les proporcionen a los latinoamericanos el progreso que tanto necesitamos, así co- >

palabra empeñada con los electores y con la sociedad. La segunda tarea que debemos abordar con seriedad, energía y sentido de urgencia para alcanzar este cambio de paradigmas es la transformación de la educación en América Latina.

Diversos estudios han demostrado que la principal correa de transmisión de estas ideas erróneas en nuestro continente, ha sido el proceso de formación de los jóvenes en la región. Es por demás evidente que salvo honrosas excepciones, se advierte una clamorosa ausencia del pensamiento liberal y de las prácticas de la libertad en las ideas que los maestros brindan a nuestros hijos; en las escuelas y en las universidades ni siquiera se expone una interpretación objetiva de la historia latinoamericana, por el contrario, en la inmensa mayoría de ellas prima una cosmovisión colectivista en todas sus manifestaciones y aspectos que contradice los principios esenciales sobre los cuales se ha desarrollado el progreso a través del mercado.

Así mismo, se ha pasado por alto la enorme influencia que el maestro de escuela tiene en la formación de la opinión y las ideas que dan origen a las instituciones por las que se rigen los latinoamericanos, y lo que es más grave, no se advierten la debilidad y vacíos en su formación. En efecto, según Carlos Tunerma, ex ministro de Educación de Honduras, en unos datos que in-

### Según el paradigma del subdesarrollo el progreso se podría dar como resultado de un juego de suma cero, en el cual quien gana lo hace a costa de otro.

corporó en su estudio "La educación para el siglo XXI", en el ámbito regional 72% de los maestros laboran en el sector público, la mayoría de los cuales carece de una formación pedagógica adecuada.

Para grandes sectores de nuestra población en toda la región, los maestros son la única opinión cultivada y constituyen casi exclusivamente los tomadores de segunda mano de ideas que Haiyet consideraba tan necesarios para la conformación de la opinión pública. Se sabe que los maestros, altamente sindicalizados y politizados, han tenido un claro protagonismo en diversas crisis recientes de la región. Así, la educación de la región está en crisis; la duración de la jornada escolar en América latina es de entre 100 y 120 días, muy inferior a la de Japón, 253; Alemania, 210, y Estados Unidos, 180 días.

Conforme a la Unesco, la mitad de los adultos de América Latina, sobre todo los



> mo reconocer el valor estratégico del conocimiento incorporado en las personas que son, en cuanto actores en el mercado como en la sociedad civil, los auténticos agentes del cambio institucional.

Además de los institutos de investigación, los intelectuales y los formadores de opinión comprometidos con la idea de la libertad, los políticos que se adscriban a estas ideas deberán integrar sus esfuerzos para elevar la calidad de nuestros sistemas educativos y la preparación de los habitantes de América Latina al más alto nivel posible. Ese esfuerzo adicional permitirá a la región estar en mejores condiciones de competitividad en el contexto de incesantes transformaciones, cambiantes requerimientos del mundo laboral y perspectivas de crecimiento en las que se encuentra el mundo.

No podemos dejar de reparar en lo que ocurre a nuestro alrededor y por tanto es nuestra responsabilidad acelerar ese cambio si queremos generar instituciones que sean respetadas en la región y hacer competitivas a nuestras economías. Debemos romper definitivamente con el mito de que nuestra riqueza se encuentra en nuestros recursos naturales; este mito ideológico que constituye otra pista falsa hacia esquemas de producción erróneos, es lo que nos ha impedido concentrar nuestros esfuerzos en las personas y en su capital humano.

Al ser la educación el primer formador de las instituciones, los medios de comunicación deben ser considerados como el

### Debemos hacer que las sociedades civiles latinoamericanas sean los agentes de cambio del paradigma del subdesarrollo al paradigma del progreso.

segundo formador institucional y los políticos como agentes decisivos en ese nivel de formación. En la actualidad, cuando es evidente la convergencia tecnológica de las comunicaciones y la creciente importancia del sector de servicios intensivos en conocimiento, debemos concentrar nuestros esfuerzos en permitir el mayor acceso de los latinoamericanos a todas las fuentes de información posibles, lo que supone incrementar los márgenes de desregulación y liberalización de los canales y contenidos de la información y el conocimiento.

Esto permitiría que los latinoamericanos tuvieran a su alcance respuestas diversas para el logro de su progreso; así mismo, en medio de esa diversidad informativa los promotores del ideario liberal deberán poner sus esfuerzos en dar a conocer sus opciones del modo más creativo posible a fin de obtener éxito en tal difusión.

En relación con los políticos es preciso señalar que en la medida en que no realicemos un idéntico esfuerzo al ya descrito antes para promover partidos que defien-

dan claramente las ideas de la libertad, estará ausente un componente esencial en esta ecuación para el cambio del paradigma hacia el desarrollo. Hemos de insistir en que es importante promover que los partidos políticos en general y los partidos liberales en particular, también sean promotores del cambio institucional. De ahí que sea esencial promover las reformas como las diseñadas recientemente en el Perú para conseguir que los partidos se estructuren de abajo hacia arriba y promuevan en forma permanente el ejercicio de la política como un servicio público signado por la austeridad, la eficiencia, la honestidad y la transparencia.

Entonces, partidos modernos que coloquen el cambio institucional como punto prioritario de su agenda, podrán generar mayores oportunidades para la apertura de los mercados, el fortalecimiento del estado de derecho y la promoción de la democracia que aquellos que simplemente se limiten a ejecutar un programa coyuntural, pues al no haber invertido en el cambio institucional, tal partido y tal programa serán débiles y siempre se correrá el riesgo de que se revierta lo alcanzado una vez concluido el mandato otorgado por los electores.

Una tarea tan importante como la del cambio de paradigma del subdesarrollo por el paradigma del progreso y el cambio institucional consecuente, requiere el concurso de gente valiosa y comprometida. Si tan sólo pudiéramos iniciar el camino de una América Latina en la que nuestros ciudadanos reconozcan las leyes que los rigen como suyas, que vean en sus organizaciones el medio para alcanzar su progreso material y sentar las bases de un porvenir claro y seguro para sus hijos, que confíen en sus políticos como en sus mejores servidores públicos y que reconozcan en sus maestros a los cultivadores de sus espíritus, y que en los hechos podamos transitar libremente desde el golfo de México hasta la Patagonia, en donde el intercambio de bienes, servicios y culturas pueda realizarse sin restricciones, antes que discurrir en las mutuas desconfianzas, ningún esfuerzo sería pequeño ni valdría más en su resolución. Mi mayor esperanza es que nosotros podamos lograr este viraje definitivo y sin retorno hacia la libertad para América Latina. **P**

# Llega por todos los medios...

- . La revista ANDA llega directamente a los empresarios que anuncian y que están interesados en invertir eficientemente su presupuesto publicitario, de mercadeo y de relaciones públicas.
- . Está en manos de quienes eligen dónde y cuándo invertir.
- . Y de quienes tienen poder de decisión en todos los medios, televisión, radio, prensa, revistas, publicidad exterior, internet ...

...Pero nunca llega a este lugar.  
¡Es de colección!!!



  
ASOCIACIÓN NACIONAL  
DE ANUNCIANTES

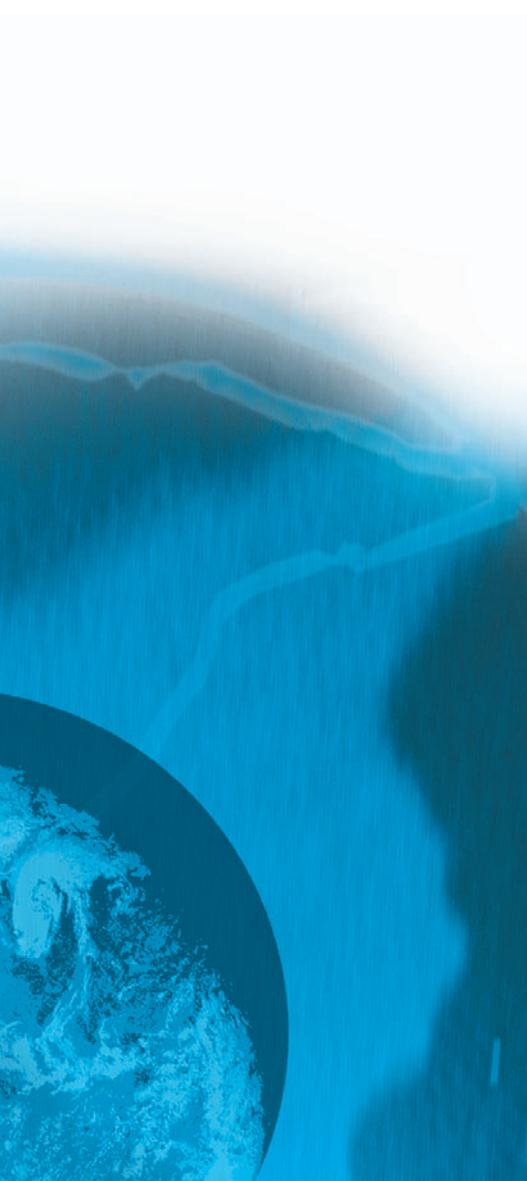
# El destino de América Latina

Los intelectuales están llamados a jugar un papel determinante para lograr que en estos países se dejen atrás las tentaciones populistas.



## Enrique Krauze

Historiador mexicano y director de la revista *Letras Libres*



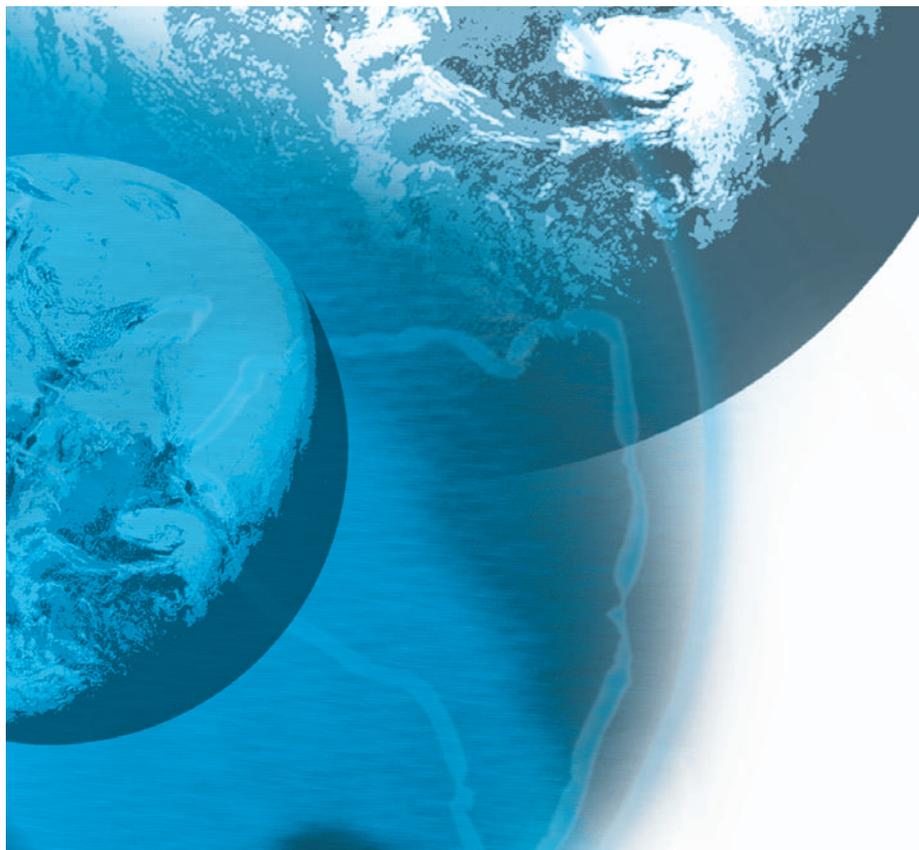
El año 1989 fue milagroso en la historia contemporánea. ¿Quién que no sea globalifóbico no recuerda sin nostalgia la Revolución de Terciopelo en Praga, la caída del muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría? Mientras esos cambios fundamentales ocurrían en Europa, en América Latina comenzaba a ocurrir un milagro quizá menos dramático, pero igualmente esperanzador: como fichas de dominó que de pronto se pusieron de pie, la mayoría de los países de esta región adoptaba la democracia liberal y abandonaba—al menos parcialmente—cuatro poderosos paradigmas de atraso histórico: el militarismo, el marxismo revolucionario, el caudillismo populista y la economía estatizada y cerrada. Habría sido maravilloso que esos logros de 1989 se hubieran vuelto permanente realidad, y que el destino de aquellos cuatro jinetes de nuestro Apocalipsis fuera—como decía León Trotski—el “basurero de la historia”. Por desgracia, no ocurrió así. La democracia sigue siendo el único sistema legítimo para acceder al poder en América Latina, pero los jinetes cabalgan de nuevo.

El militarismo permanece en la penumbra, no porque los militares en varios países carezcan de fuerza, sino que no tienen ya prestigio político ni un proyecto alternativo. Por añadidura, la nueva universalidad de los derechos humanos complicaría su regreso al poder. Con todo, como se ha visto en el caso venezolano, los militares pueden vestirse con la piel de oveja del uniforme civil, llegar al poder mediante elecciones y luego, a la manera de Hitler, utilizar la democracia para acabar con la democracia. El militarismo es un paradigma latente.

El marxismo revolucionario sigue a la baja, y la guerrilla colombiana (mezcla de ideología, terrorismo y droga) lo ha desprestigiado aún más. La violencia ya no se considera, en la mayor parte del continente, como una “partera de la historia”. Pero ahora las revoluciones no necesitan de ideas marxistas para gestarse, porque

tienen a su disposición la poderosa bandera del indigenismo. La gran densidad de población indígena, su estado de postulación y el limitado proceso de mestizaje en la zona andina son realidades históricas que pueden traducirse en la región en una suerte de “fundamentalismo suave”, antioccidental y revolucionario. Quizá el peligro mayor se concentra en Bolivia y el Ecuador más que en el Perú, donde la democracia y el mestizaje étnico y cultural han hecho avances sustanciales. Desde el punto de vista estratégico, habrá que observar los pasos del neozapatismo mexicano: el próximo 1° de enero se cumplen diez años de su levantamiento. Concentrado en una estrecha comarca del sureste del país, la única zona histórica donde no hubo mestizaje y donde, por consecuencia, siglo tras siglo han estallado rebeliones étnicas, el neozapatismo mexicano no cuenta, sin embargo, con el apoyo de las mayorías, y ni siquiera de las minorías sustanciales (en las últimas elecciones municipales perdió claramente contra los candidatos del PRI). Por añadidura, su fuerza y legitimidad se derivan justamente de su carácter no violento. En suma, la violencia revolucionaria es otro paradigma latente: puede resurgir en ciertas zonas, aunque no de manera continental ni concertada.

El populismo, que en los años setenta provocó la debacle económica en México, el Perú y otros países, ha reaparecido. Su secreto es confundir el juicio de la sociedad prometiendo un paraíso terrenal que, por supuesto, nunca llega; pero, en vez de reconocer su fracaso, opta siempre por achacarlo a las oligarquías internas y al imperialismo. De ese modo, el populismo fomenta la irresponsabilidad y, en un extremo, termina por moldear, a la manera totalitaria, la mentalidad del pueblo. El populismo miente por sistema, desgarrar el tejido político, envenena el espíritu público, alimenta la discordia civil. Perón es el ejemplo clásico. La democracia es un acuerdo para legitimar, delimitar, racionalizar y encauzar el poder. El populismo, por el contrario, es una forma arcaica de >



&gt;

concentrar el poder, de corromperlo. Por desgracia, el populismo se ha entronizado en Venezuela. Chávez adulteró la esencia de la democracia coartando las libertades y plantando en su pueblo la mala hierba del rencor social. Su única vocación es permanecer en el mando. Ha mostrado suficientes tendencias autoritarias como para hacer temer la instauración de una dictadura. Si el referendo revocatorio del 28 de noviembre se suspende, Chávez se estaría erigiendo en el heredero natural de Fidel Castro, fomentando, como hizo éste durante décadas, las revoluciones en América Latina.

Chávez se beneficia de un desencanto con las políticas económicas de libre mercado aplicadas desde finales de los años ochenta. La prosperidad que nos tenían prometida no llegó, y la región (con la excepción evidente de Chile, en cierta medida de México, y de algunas economías centroamericanas) ha permanecido estancada, y en algunos casos (Argentina el más señalado) ha retrocedido. El deba-

**Como se ha visto en el caso venezolano, los militares pueden vestirse con la piel de oveja del uniforme civil, llegar al poder mediante elecciones y luego, utilizar la democracia para acabar con la democracia. El militarismo es un paradigma latente.**

te está abierto. Hay quien cree —a mi juicio, con plena razón— que, a diferencia de los esquemas populistas y estatistas, que contaron con largas décadas para arruinar nuestras economías, las políticas liberales no han sido instrumentadas con la suficiente amplitud y profundidad ni han tenido tiempo suficiente para mostrar sus beneficios. Otros piensan que el modelo de liberalización se ha de afinar en mayor o menor grado. Quizá tengan cierta razón. Los “tigres” de Asia (algo desdenta-

dos ahora, pero tigres al fin) han contado para su desarrollo con Estados fuertes, que no monopolizan pero sí rigen y dirigen sus economías orientándolas hacia nichos de competencia atractivos. ¿Podrán los Estados nacionales en América Latina encontrar esa modalidad de intervención creativa, en un marco de transparencia legal y sentido práctico, y sin violentar el orden macroeconómico?

**D**e una forma u otra, todos los países latinoamericanos viven la misma disyuntiva. Todos buscan seguir enganchados al tren de la modernidad occidental, pero saben que, sin un crecimiento económico sostenido y equitativo, la frágil y joven democracia está en peligro y podría precipitar la convergencia de los cuatro paradigmas: un (neo)militarismo, revolucionario, populista y estatista. Para contrarrestar esta tendencia hay tres reformas posibles que merecen examinarse. Atañen a la microeconomía, el papel de los intelectuales y la relación con Estados Unidos.

Latinoamérica está urgida de una revolución, pero no marxista sino microeconómica. La región produce muchos economistas académicos, expertos en modelos matemáticos y graduados en las grandes ligas, pero poca economía aplicada, pocos “ingenieros sociales” como los que reclamaba Karl Popper, que aporten soluciones prácticas para combatir la pobreza. El peruano Hernando de Soto y el mexicano Gabriel Zaid son casos excepcionales. Las ideas de Hernando de Soto sobre la economía informal (en esencia: la necesidad de titulación de la propiedad) son más conocidas que las del escritor mexicano, que desde hace treinta años, en varios libros y ensayos, ha formulado proyectos teóricamente sustentados para favorecer a los más necesitados. No conozco aportación más amplia y original sobre el tema que *El progreso improductivo* (México, Siglo XXI, 1979). En la tradición de Schumacher —*Small is beautiful*—, se trata de una enciclopedia razonada de microeconomía, con multitud de ideas prácticas para que los sectores públicos y privados de los países pobres emprendan acciones productivas que mejoren, a corto plazo, los términos de intercambio con la población pobre y marginada en los campos. Sus ideas na- >



**BRINDAMOS CONFIANZA A SU INVERSION**



Bogotá: Carrera 7 No. 73-55 Piso 9 y 10 - PBX: 3121290 - 3122011 - Fax: 3121408  
Medellín: Carrera 43 A No. 1 Sur-100 Of. 1201 - Teléfono: 2681100 - Fax: 3111163  
E-mail: [bolsaybanca@bolsaybanca.com](mailto:bolsaybanca@bolsaybanca.com)  
[www.bolsaybanca.com](http://www.bolsaybanca.com)

> da tienen que ver con los viejos esquemas de asistencialismo estatal. Si el Estado latinoamericano moderno está en busca de vinos nuevos con que llenar sus antiguos odres de vocación social, las ideas de Zaid están a la mano.

Éstos y otros cambios serían más factibles si en nuestros países proliferaran figuras de la independencia y responsabilidad de los Havel, Sajarov, Michnik; en otras palabras, si se dispusiera de una moderna vanguardia intelectual que defendiera a toda costa los valores de la modernidad democrática, y explicara a la opinión pública por qué los modelos económicos autárquicos y proteccionistas no funcionan (por ejemplo en el caso dramático de Bolivia, que tiene gas natural para 600 años, pero pretende dejarlo enterrado para defender la "soberanía nacional"). Por desgracia, desde hace más de un siglo la *intelligentsia* latinoamericana ha sido más doctrinaria que crítica, con una postura antiliberal que favorece y refuerza los cuatro paradigmas de estancamiento (o, si se quiere, tres y medio): si bien son enemigos de los dictadores de derecha, no han visto mala ciertos militares "de izquierda", no se diga a Fidel Castro, los sandinistas y ahora a Hugo Chávez. Para muchos de ellos, el fracaso del "socialismo real" fue un accidente pasajero de la historia. Muy pocos abogarían ya por la instauración de un régimen comunista, pero el populismo político y económico —la implantación de los dos últimos paradigmas— es su objetivo natural. La *intelligentsia*, en suma, ha sido un factor clave del subdesarrollo latinoamericano. Los empresarios latinoamericanos deberían invertir en la formación de líderes intelectuales, enviando a jóvenes no sólo a estudiar en universidades estadounidenses o europeas (que a veces padecen el mismo virus doctrinario), sino a trabajar directamente en los mejores diarios, revistas, estaciones de radio y televisión de carácter democrático y liberal en el Occidente desarrollado. Nuestros países están urgidos de salir de la confusión y la retórica, requieren conocimiento sólido, investigación empírica, método científico, espíritu de innovación. Formar esas elites intelectuales y científicas debería ser una prioridad continental.

Un poderoso factor externo incide en los procesos de apertura económica regio-

**El populismo, que en los años setenta provocó la debacle económica en México, el Perú y otros países, ha reaparecido. Su secreto es confundir el juicio de la sociedad prometiendo un paraíso terrenal que, por supuesto, nunca llega; pero, en vez de reconocer su fracaso, opta siempre por achacarlo a las oligarquías internas y al imperialismo.**



nal: el proteccionismo de Estados Unidos (y el de los países europeos), dispuesto a defender puertas adentro "la mano invisible" de Adam Smith, pero aún más proclive a meter la mano en favor de sus agricultores ineficientes con subsidios que afectan severamente al productor latinoamericano, los cuales no sólo contradicen sino que desprestigian el proyecto de la globalización. En éste y muchos otros sentidos, Estados Unidos sigue descuidando gravemente a nuestros países. Al hacerlo, no sólo comete una injusticia sino un error de proporciones históricas. La adopción continental de la democracia liberal y el libre mercado es, en el fondo, un intento de convergencia con Estados Unidos que puede revertirse a corto plazo. Si el ensayo no da frutos tangibles, América Latina puede desembocar en el desencanto por su modernización frustrada. Y las consecuencias pueden ser en verdad terribles: quiebra de la democracia, rechazo de la vida política institucional, vuelta a la violencia. No el espejo de Chile (que, siguiendo la pauta de España, está en el umbral del primer mundo) sino el de Venezuela y Colombia. Un continente ingobernable, de insurrecciones milenaristas, bandas callejeras y traficantes de drogas. El Vietnam latinoamericano que sueña el líder boliviano Evo Morales. Si llegara a cesar por entero el milagro democrático, Estados Unidos miraría de nueva cuenta la región preguntándose —con la irresponsable candidez, ignorancia y desprecio que lo caracteriza— por las razones del desastre.

América Latina —hay que recordarlo en medio de la confusión, los peligros e incertidumbres de la actualidad— no es una zona desahuciada para la modernidad por sus querellas tribales y sus maldiciones bíblicas, un desierto o una selva donde se entronizan el hambre, la peste y la guerra. No es África. América Latina no es una vasta civilización fanática y guerrera, opresora de la mitad femenina de su población, rumiando por siglos o milenios sus odios teológicos. No es el mundo islámico. América Latina es un polo excéntrico de Occidente, pero es Occidente. Para seguirlo siendo necesita mirar hacia la España moderna, no hacia el pasado indígena o virreinal. Y necesita mandar al "basurero de la historia" los cuatro paradigmas de su retraso ancestral. **P**

# El populismo produce y consolida el atraso

El populismo, que se creía superado en la región, vuelve a surgir y pone en peligro la estabilidad de estos países.

**Marcos Aguinis**  
Escritor argentino

**P**ara no navegar en abstracciones, comienzo con una referencia muy concreta, que me duele: mi país. La Argentina bate récords en materia de hegemonía populista. Al populismo lo tenemos metido en la sangre desde principios del siglo XX, y se nutre de tradiciones que se remontan al tiempo colonial. Hubo interregnos, lo reconozco, y meritorios esfuerzos de superación. Pero siempre retorna, para colmo, remozado. Y oculto.

Hace apenas un par de años los cacelolazos tumbaron un gobierno legítimamente elegido y rutilaron las expectativas de cambios profundos que nos sacarían de la ciénaga. Íbamos a dejar atrás la decadencia (creíamos). Se especuló con la democracia directa como si entre nosotros hubiese resucitado Atenas; se decía que las enardecidas asambleas populares parirían una nueva dirigencia, más honesta, más eficaz. La gente buscó y atacó culpables a mansalva, de manera feroz, como en los tiempos del gorro frigio y la guillotina. Urgía hacer trizas del enemigo que nos había sometido a tanta desgracia. La per- >





> secución, sin embargo, resultó difícil: parecíamos el cazador inhábil que sólo consigue frustraciones: la verdadera presa no se dejaba atrapar y evitaba los golpes que llovían por doquier. A ese enemigo acérrimo –no se pensaba ni por asomo en el populismo– se lo identificó sucesivamente con otras cosas: los últimos gobiernos, los bancos, las empresas extranjeras, los políticos. El resultado fue que, en buena medida, “logramos” expulsar a varios chupa-sangre que eran ciertos bancos, empresas extranjeras, inversores, pero no a muchos políticos que, por ser patrimonio de nuestra sociedad, continúan como si tal cosa y en su mayoría acaban de ser reelectos, pese a la sonora consigna que dio vuelta al mundo: “¡que se vayan todos!”. ¿La recuerdan? Después esa consigna se convirtió en un papelón, ciertamente..., o en una muestra del miedo que tenemos a un cambio de verdad. Se quedaron casi

todos, en especial los peores.

Vuelvo a la pregunta inicial: ¿conseguimos identificar y librarnos del cáncer? No: el populismo y sus múltiples trampas continúan.

También –desde hace rato– relacionamos la etiología de nuestra creciente miseria con los intereses externos. Pero el cómico argentino Enrique Pinti lanzó una iracunda réplica: “¿Intereses foráneos?, ¿qué intereses foráneos? Estoy harto de escuchar las mismas palabras desde que era chico: los intereses foráneos. Desde la izquierda y desde la derecha. Tengo los huevos por el piso con eso de los intereses foráneos, el capitalismo salvaje, el Tío Sam... Ya estoy podrido de esa explicación, porque otros países, que también tienen al Tío Sam encima, y a cuantos intereses foráneos se te ocurra, funcionan bien. Nosotros no”.

Si tampoco el peor de los enemigos

son los intereses foráneos, es obvio que uno de esos endriagos malditos se encuentra bien agazapado dentro de nuestro país. Nos cuesta reconocerlo porque ha penetrado en la sangre como un virus. Recorre arterias y capilares, impregna cada célula, influye en el pensar cotidiano. Es un pilar de la identidad colectiva de Argentina, de América Latina y de casi todos los países de África y Asia. Pero escabulle su responsabilidad.

En efecto, la otrora próspera Argentina es un país donde el populismo nos muestra cuánto daño puede generar. Confunde patología con salud y distorsiones con el camino recto. Hasta su nombre es engañoso. Deriva de la palabra pueblo, pero populismo no significa interés dominante por el bienestar de ningún pueblo. Tampoco que se gobierne en su favor. Significa que se manipula el pueblo para satisfacer al caudillo de turno o a su círculo de fieles. El pueblo no es servido, sino enajenado. Cae bajo la hipnosis de quien simula amarlo y sacrificarse por su felicidad. El pueblo en este caso no es sujeto, sino rebaño que se conduce, alimenta y carnea.

El instrumento de elección para engrillar los tobillos y el cerebro de una sociedad populista es el asistencialismo clientelista. No es nuevo: lo inventó Luis Napoleón III en el tercer cuarto del siglo XIX. Conmovió a las multitudes pobres hasta enamorarlas, y de esa forma desvió la energía de su rebelión hacia el sometimiento político. No lo aplicó para mejorar la vida de los franceses, sino para que los franceses lo siguiesen respaldando a él y a su corte. De ahí proviene la palabra bonapartismo. La exitosa técnica fue luego imitada por Bismarck y, en el siglo XX, por Mussolini, Hitler y otros personajes, que la perfeccionaron con la movilización de masas y una ficción (sólo ficción) revolucionaria. Observemos que, hoy en día, los fundamentalismos religiosos enajenan a cientos de millones con esas mismas técnicas.

El asistencialismo clientelista suele defenderse con argumentos que parecen racionales. Pero su uso, a la larga, no es provechoso para una sociedad. El asistencialismo es un recurso extremo, no el de elección, como sucede en los sistemas populistas. Es inevitable que produzca una involución social de graves consecuencias, >

# BANCO DAVIVIENDA AQUÍ, LO TIENE TODO

Si no lo tiene, está en  
el lugar equivocado.



> aunque satisfaga en lo inmediato urgencias básicas que nadie podría negar. Genera un retroceso hacia la dependencia, la dádiva, y arrastra vastos sectores de la sociedad hacia una postura infantil, demandante y acrítica. Los jefes que utilizan el asistencialismo no están interesados en que los ciudadanos maduren hacia la autonomía y el bienestar. No quieren que se desprendan de su protección. Por eso regalan pescado, nunca cañas de pescar. No se afanan para que prosperen de veras, sino para que subsistan como un dócil ejército que jamás se insubordinará. El populismo quiere que el pueblo sea mediocre y cómplice; lo quiere fanáticamente agradecido, irracional, miserable. Y tiene éxito: veamos un mapamundi y suframos ante las extensas regiones sometidas a su ponzoña.

Una de sus técnicas predilectas es aumentar la burocracia, llenar las dependencias de "ñoquis" (como decimos en Argentina), convertir el sector público en una vizcachera de quioscos que alimentan a los punteros políticos, encargados de mantener una clientela miope y adicta. En consecuencia, el asistencialismo excede su tarea de estricto y honesto salvataje, porque en realidad busca obscenas retribuciones políticas, y no va acompañado de iniciativas vigorosas que estimulen el progreso.

A poco de restablecerse la democracia viajé a la ciudad de Tucumán en calidad de secretario de Cultura de la nación. Cuando fui a la casa de gobierno me encontré que a su alrededor se habían establecido numerosos bares y terrazas que estaban llenas de gente. Le dije el gobernador que estaba sorprendido por el progreso que eso revelaba y él me contestó que en realidad quienes llenaban las mesitas tomando café y gaseosas eran empleados públicos que había designado recientemente y aún no tenían lugar donde trabajar. Ante mi asombro, el gobernador, que era peronista (es decir populista), me disparó esta frase: "El cargo público es ahora la mejor expresión de la justicia social". Quedé atónito. Por supuesto que no le preocupaba saber de dónde vendría el dinero para esos sueldos ni la irracionalidad de contratar gente innecesaria. Los efectos letales serían soportados en un futuro que no le interesaba. No voy a detenerme en la enardecida discusión que se produjo en



**El populismo pretende, además, una sociedad sin contradicciones, sin disenso, sin pluralidad. Todo debe confluir en el poder que está arriba, que anhela ser hegemónico, que odia la competencia y la crítica**

su despacho, pero les aseguro que no nos dejó amigos.

El populismo es siempre estatista. ¿Cómo no lo va a ser, si el Estado es convertido en el instrumento más poderoso para sobornar a la población y mantenerla enajenada? No le importa construir un Estado ágil, eficiente, económico y justo, sino hipertrófico, lleno de punteros políticos y votantes en cautiverio, un Estado que canalice la corrupción que engorda a los jefes y funcionarios leales; que hace regalos con los impuestos del sector productivo y controla que la oposición no le-

vante demasiado la cabeza. En síntesis, un Estado funcional a los caudillos, no a la sociedad infantilizada.

El populismo pretende, además, una sociedad sin contradicciones, sin disenso, sin pluralidad. Todo debe confluir en el poder que está arriba, que anhela ser hegemónico, que odia la competencia y la crítica. Seamos francos: el populismo no ama la democracia; en el mejor de los casos la soporta y se esmera por sojuzgarla con imaginativos y tramposos recursos. Por eso es hipócrita; el doble discurso jamás le produce sonrojo. Todo vale para mantener el control. Nunca pierde de vista que el pueblo debe ser objeto de eterna seducción, de mareante propaganda, para que no se suelte de la mano que se dice paternal.

El populismo no sólo hace regalos a los pobres, sino también a las demás franjas sociales. Los empresarios dejan de ser competitivos; en lugar de apostar a la excelencia, se instalan a la sombra del caudillo (o del Estado que él comanda), para obtener privilegios y ganancias fáciles a cambio de un inequívoco sometimiento. Los beneficios que obtienen son el resultado de la obsecuencia, la corrupción y la mentira, no de méritos ejemplares. En cambio el verdadero sector productivo languidece, porque no recibe los estímulos que sólo llegan a quienes besan los dedos del poder. El resultado es la caída económica, el atraso cultural, la pauperización.

El populismo simula ser revolucionario, y lo simula muy bien. De ese modo atrapa la pasión de jóvenes, intelectuales y gente solidaria, que cae bajo sus hipnóticos malabarismos ideológicos, siempre ambiguos, siempre cambiables. Pero es conservador, reaccionario, amante del *statu quo*. Como la pretendida revolución nunca llega, la patear para más adelante. En Argentina abundaron los *graffiti* que llamaban a “completar” la revolución inacabada de Perón, o se sucedieron las tendencias peronistas que se llaman “auténticas”, en contraste con la anterior, cuyo inevitable fracaso hundió otro poco más al país.

Utiliza el concepto pueblo como si fuese una esencia supraindividual, una unidad perfecta. Pretenden que el líder, su partido y la nación constituyan un todo sin fisuras (su expresión culminante fue

**Populismo no significa interés dominante por el bienestar del pueblo. Tampoco que se gobierne en su favor. Significa que se manipula para satisfacer al caudillo de turno o a su círculo de fieles.**

el nazismo). La lealtad se debe ejercer de abajo hacia arriba, nunca en forma recíproca. El pueblo se debe al líder y el líder “dice” (sólo dice) que se debe al pueblo. En el populismo siempre molesta la división de poderes, la alternancia política, la independencia de la justicia, aunque las simulen respetar (violándola sin escrúpulo ni respiro).

El populismo creció sobre teorías irracionales como el *Volkgeist* de Herder, que luego encantó a los nazis. También sobre el *Narod*, palabra equivalente en ruso, tomada por la derecha paneslavista. El fenómeno de las masas –potente manifestación del pueblo– fue desmenuzado críticamente por Gabriel Tarde y Gustave Le Bon, luego por Sigmund Freud.

Señalo ahora algo más grave aún: el populismo inyecta pereza en el pensamiento. Y esto es letal. Desaparece la capacidad crítica, se atrofia la lógica, se oscurece la visión. Como el populismo insiste en que la culpa de todo está siempre en otro lugar (“los intereses foráneos”...), lo único que cabe hacer a los ciudadanos –enseña– es quejarse, protestar (con quejas y protestas que no llevan a nada, que sólo hacen descargar energía). Inhibe la crítica de fondo y, en consecuencia, aleja la posibilidad de hacer buenos diagnósticos y aplicar tratamientos eficientes, racionales. El problema siempre son “los otros”. Por lo tanto, de los otros vendrá la solución. Hay que pedir, exigir y hasta extorsionar. En la Argentina las cosas fueron espantosas por culpa del FMI, del Banco Mundial, el G 7,

las empresas extranjeras, el imperialismo, la oligarquía, la globalización, la envidia que nos tienen, el calentamiento del planeta y así en adelante. Todavía no incluimos a los marcianos. En cuanto a nosotros mismos, somos ángeles, somos víctimas, y nada podemos hacer dentro de nuestra misma sociedad para superar la tragedia que nos asfixia. (Esto que acabo de expresar es común, por desgracia, a casi todos los países atrasados del mundo).

Como el pueblo y su líder son la misma cosa para el populismo y sus derivaciones, el líder hace lo que el pueblo quiere (dice) y el pueblo se lo cree a pies juntillas. No hay más ley que la del pueblo (dice) y, por lo tanto, puede cambiarla o violarla cuantas veces se le ocurra, porque lo hace por deseo o pedido del pueblo (dice). En verdad, la ajusta a sus egoístas intereses. Esto es calamitoso, porque genera una terrible inestabilidad jurídica que, sin embargo, no se percibe ni repudia como tal. La inestabilidad jurídica que prevalece en el populismo genera miedo a la inversión y afecta al aparato productivo. Los países con inestabilidad jurídica son fatalmente pobres. Pero el populismo se las arregla para construir sofismas a partir de una curiosa hipótesis: que la estabilidad sólo beneficia a unos más que a otros. Lo cual puede ser cierto en el corto plazo, pero a la larga rinde altos dividendos a la sociedad en su conjunto.

Juan José Sebrelli, en su libro *Crítica de las ideas políticas argentinas*, demuestra que en mi país hubo populismo conservador, radical y peronista. El populismo peronista llegó más lejos que los otros y hasta ahora, con su líder y fundador muerto hace un cuarto de siglo, continúa atrapándonos en sus redes, con la excusa de que siempre anda a la busca de la versión “auténtica” o “renovadora”. Mantiene viva la ilusión del paraíso perdido, cuando el asistencialismo era frenético y de arriba llovían todos los bienes, en especial para los que juraban y demostraban lealtad.

¿Habrá rebelión contra las iniquidades del populismo? ¿Las sociedades encadenadas a la miseria terminarán por abrir los ojos y repudiar tan arraigada perversidad? ¿Conseguirán sacársela de encima, ya que es uno de los factores que no sólo les ha envilecido la economía, sino el alma? **P**

# El desarrollo es una elección

Mario Vargas Llosa Escritor peruano

Es muy importante que América Latina no se encierre en sí misma, sino que se abra hacia los otros. En esta época, la apertura, la internacionalización, la globalización, hecho fundamental de nuestro tiempo, es lo mejor que ha podido pasarles a países como los nuestros que necesitan quemar etapas para salir del atraso, del arcaísmo en que se encuentran.

Por eso la presencia de España en esta reunión y en las reuniones que la FIL ha promovido. El caso de España es el caso feliz de nuestro tiempo; es el caso de un país que hace 30 o 40 años era como la mayor parte de los países latinoamericanos de hoy en día, un país subdesarrollado, con una pequeña elite que disfrutaba de altas condiciones de vida y una gran masa empobrecida; una sociedad en la que los desniveles y las desigualdades eran los de un país subdesarrollado, que además padecía una dictadura y que vivía en un aislamiento, en una desinformación, en una ignorancia terrible de lo que ocurría más allá de sus fronteras.

Y hoy en día España es una democracia funcional, un país moderno que ha prosperado extraordinariamente, integrándose con gran facilidad a Europa, y eso lo ha conseguido con una fórmula relativamente simple, y detrás de ella, por supuesto, con una gran voluntad política y una gran sensatez de parte de sus diri-

gencias políticas y del grueso de la opinión pública.

España logró su prosperidad con un modelo muy parecido, para no decir idéntico, al de Chile, que está a punto de alcanzarla. Chile está avanzando en esa dirección; no ha conseguido todavía, por supuesto, los niveles de desarrollo de España, pero va dejando rezagados al resto de los países latinoamericanos. Y las fórmulas han sido semejantes; esa es una de las buenas cosas de nuestro tiempo, una verdad que nosotros quisiéramos que arraigara profundamente en las conciencias de los latinoamericanos.

Karl Popper dijo poco antes de morir en una visita a España, justamente cuando se le rendía un homenaje: "Hay muchas cosas malas en nuestro tiempo desde luego, pero hay una cosa que no debemos olvidar y que no tuvieron nunca las generaciones anteriores: la cantidad de recursos que tenemos intelectuales, técnicos, científicos y de experiencias históricas acumuladas para dar una batalla exitosa contra las grandes plagas de la humanidad: la opresión, la ignorancia, la enfermedad, los prejuicios, el racismo, etc.". Esa es una verdad que nosotros quisiéramos contribuir a arraigar en América Latina.

Hoy en día, por primera vez en la larga historia de la humanidad, los países pueden elegir ser prósperos. Esa es una verdad, una maravillosa verdad de nuestro

tiempo. No estamos condenados por razones de tipo geográfico o cultural o étnico a permanecer en el subdesarrollo. El desarrollo en nuestros días es una elección. Un país puede elegir alcanzar la prosperidad; eso no es un optimismo de poeta o de novelista, sino una realidad que países como España o como Chile reflejan.

## ¿Qué es desarrollo?

Desde luego, las fórmulas están ahí, al alcance de quien quiera aprovechar la experiencia vivida en la historia reciente. No es fácil. Indudablemente, hay unos modelos que hay que aplicar, y esos modelos exigen unos sacrificios, pero quienes eligen hacerlos, al final se benefician con un proceso de verdadero desarrollo. Quizá la palabra clave es desarrollo, palabra sobre la que hay mucha confusión y en gran parte por culpa de los economistas, quienes nos han hecho creer que el desarrollo se mide en términos estrictamente estadísticos de crecimiento del producto bruto, de renta per cápita, de reservas de divisas, y eso, desde luego, es absolutamente falso. Hay países que tienen un altísimo producto bruto y no son desarrollados, al contrario, viven sumidos en la pura barbarie.

Arabia Saudita es un país que tiene un producto bruto altísimo y, sin embargo, es una satrapía donde ninguno de nosotros, y sobre todo, ninguna de vosotras, quisiera vivir. No, no es sólo el producto



bruto, la renta per cápita, lo que determina el desarrollo, es decir, el camino hacia la civilización.

El verdadero desarrollo es un desarrollo simultáneo en muchos campos, uno de los cuales, fundamental desde luego, es el económico, pero es un desarrollo ficticio, falaz, si no significa al mismo tiempo un desarrollo en el respeto a los derechos humanos. En la apertura de oportunidades que permitan a todos los ciudadanos por igual realizar sus expectativas y alcanzar prosperidad y éxito económico gracias a su talento y a su esfuerzo, no gracias al privilegio.

Un aspecto fundamental del desarrollo es la cultura, una educación que esté al alcance de todo el mundo y que prepare y equie a los ciudadanos para esa lucha, que es cada vez más difícil en el mundo moderno, en aras de la prosperidad y del éxito. Una sociedad en la que la educación representa todavía un privilegio, no es una sociedad que avanza hacia la civilización, aunque tenga muy altos niveles de renta per cápita y altísimas reservas de divisas. Lo fundamental es que en todos los campos haya a la vez un progreso, aunque sea un progreso lento; si ese progreso se da, tal como ha ocurrido en España, como está ocurriendo en Chile y en otros lugares del mundo, de inmediato determina consensos que hacen funcionar a las instituciones y que dinamizan extraordinariamente al Estado.

### Derecha e izquierda

En estos dos días ustedes han escuchado aquí muchas veces izquierda, derecha, centro izquierda, centro derecha; yo creo que esas palabras cada vez significan menos y cada vez confunden más. Es verdad que en América Latina todavía son unas referencias que nos permiten ubicar a las posiciones de los partidos y de los individuos.

Créanme, esas distinciones son cada vez más formales y desprovistas de sustancia, eso lo he aprendido viviendo en Europa donde yo paso buena parte de mi vida.

¿Qué cosa es hoy en día en Europa una política de derecha? ¿La política de Tony Blair es una política de derecha o es una política de izquierda? El partido laborista es un partido tradicionalmente de izquierda, es el socialismo británico. ¿La política de Aznar es una política de derecha o es una política de izquierda? Aznar viene de la derecha, el partido popular es un partido de derecha o de centro derecha. Bueno, las políticas de Aznar y las de Blair son absolutamente indiferenciables, como lo son las políticas de Tony Blair y del laborismo británico y las que eran las políticas de la señora Thatcher cuando presidía Inglaterra el Partido Conservador.

Es verdad, ha habido una triquiñuela retórica muy del gusto de los ingleses para justificar la formidable evolución del socialismo británico, gracias en gran parte a Tony Blair, hacia el liberalismo. ¿Qué es lo que es hoy en día el socialismo británico? Un partido liberal que crea la ilusión de la llamada tercera vía.

Sin embargo, las políticas que están detrás de la famosa tercera vía son las de la señora Margaret Thatcher, son las que aplica en España el gobierno del señor Aznar. Me arriesgaría a ir un poco más lejos todavía: en Inglaterra Tony Blair y el laborismo se han atrevido a hacer reformas que la señora Thatcher no se atrevió a hacer, porque la cultura política de su momento no se lo permitía.

Por ejemplo, privatizar algunos aspectos de la National Health. La seguridad social parecía absolutamente intocable y, sin embargo, el gobierno socialista de Tony Blair, adelgazando en lo posible el Estado protector, ha introducido elementos de privatización en el sistema. Algo que a cualquiera que conozca el Reino Unido lo maravilla. Ha hecho lo mismo con la educación pública. La señora Thatcher, a pesar de que estaba en su programa y de que creía que era bueno para Inglaterra que se hiciera, no se atrevió a hacer lo que ha hecho Tony Blair al introducir un elemento de competencia en las escuelas públicas para mejorar su rendimiento, obligándolas a competir a fin de obtener los mejores alumnos y por lo tanto los mejores créditos de parte del Estado.

¿Es esa política una política reaccionaria? Esa política es la única política que trae hoy en día civilización y desarrollo, no



**Indudablemente, hay unos modelos que hay que aplicar, y esos modelos exigen unos sacrificios, pero quienes eligen hacerlos, al final se benefician con un proceso de verdadero desarrollo.**

hay otra política. ¿Dónde está la alternativa? Quienes han intentado otras alternativas han fracasado sistemáticamente; desde luego, han fracasado las sociedades totalitarias con el estatismo, el verticalismo, la planificación, pues nos han dejado esos países destrozados que vemos en Europa central, en Rusia, y por supuesto nosotros tenemos muy cercano el ejemplo de Cuba.

El socialismo estatista, el socialismo de Estado empresario y de Estado interventor, el socialismo distribuidor, ha consegui-

do en países que eran de una prosperidad absolutamente vertiginosa, arruinarlos. En términos relativos, Francia es probablemente el país más rico del mundo y, sin embargo, la crisis francesa se ahonda día tras día por la incapacidad de la dirigencia política francesa de modernizarse y hacer lo que ha hecho Gran Bretaña o lo que han hecho la mayor parte de los países europeos, y por eso Francia vive una crisis que se va pareciendo cada vez más a la crisis de un país subdesarrollado, a pesar de la gigantesca, la inmensa riqueza que construyó en el pasado.

La verdad es que no hay hoy en día otro modelo de desarrollo que el que ha hecho próspera a España y a Europa occidental, que el que ha hecho próspero a Estados Unidos, a Canadá y el que está haciendo prósperos y desarrollados a países en el Asia y a pequeñas islas en el Caribe, y ese modelo es el que nosotros tenemos que adoptar en América Latina y ponerlo en práctica si queremos desarrollarnos.

Hemos avanzado en el campo polí-



tico, pero quedan todavía en el abanico de la civilización y del desarrollo muchos otros en los que no hemos avanzado y en los que incluso últimamente empezamos a retroceder con este renacer del populismo del que se ha hablado tanto y tan bien en este simposio.

### El colectivismo

Yo quisiera referirme a un tema que no se ha tocado tanto. El desarrollo y la civilización son incompatibles con ciertos fenómenos sociales, y el principal de ellos es el colectivismo. Ninguna sociedad colectivista, ninguna sociedad impregnada de una cultura colectivista es una sociedad que se desarrolla, se moderniza y alcanza la civilización. El colectivismo tiene muchas caras, muchas manifestaciones; el socialismo, el nazismo y el fascismo fueron en el pasado sus caras más visibles.

Hoy en día el colectivismo se expresa fundamentalmente a través del nacionalismo, a través de los integrismos religiosos; pero el colectivismo es una sola cosa: es la desaparición del individuo dentro de un colectivo que se supone es lo que representa el valor supremo. Ustedes han oído aquí a los dos españoles, dos vascos, explicarnos con gran lucidez la profunda aberración de querer definir a una sociedad en nombre del colectivismo y las consecuencias que ello tiene. En última instancia ETA es un producto de esa idea de que un individuo es nada más que un epifenómeno de una colectividad.

Bueno, ese fenómeno por desgracia está brotando en América Latina de una manera muy sinuosa y revistiéndose con unos ropajes que no solamente parecen muy inofensivos, sino incluso prestigiosos. Tenemos un rebrote del indigenismo de los años veinte que parecía haber quedado completamente rezagado. Es hoy en día lo que está detrás de fenómenos como el del señor Evo Morales en Bolivia; en Ecuador lo hemos visto operando y además creando un verdadero desorden político y social, y en mi propio país está también brotando dirigido por dos o tres hermanitos que se llaman Umala y que en nombre de esa identidad colectiva, la identidad indígena autóctona, genuina, la de la verdadera peruanidad, han lanzado una campaña que cuando uno la examina racionalmente pa-

**Hoy en día, por primera vez en la larga historia de la humanidad, los países pueden elegir ser prósperos. Esa es una verdad, una maravillosa verdad de nuestro tiempo.**

rece tonta, ridícula, casi cómica, pero que sin embargo toca un centro neurálgico, que Popper llamaba “el espíritu de la tribu”, y que nunca desaparece.

Parece un anacronismo más bien ridículo y, sin embargo, no lo es. Allí hay un elemento profundamente perturbador que apela a los bajos instintos, a los peores instintos del individuo: la desconfianza hacia el otro, al que tiene o una piel distinta de la mía o unas ideas distintas de las mías o un Dios distinto del Dios al que yo adoro y que encuentra en ensimismarse y encerrarse en sí mismo su justificación y su fuerza. Esa actitud es absolutamente incompatible con la civilización y con el desarrollo, esa actitud, a la corta o a la larga, nos arrastra irremediablemente a la barbarie.

Esas son malas ideas a las cuales hay que enfrentarles buenas ideas y hacer que en ese cotejo y en esa competencia las buenas ideas terminen por imponerse y vencer.

### Optimismo por la democracia

Creo que el panorama que tenemos por delante es inquietante, pero sin embargo en un aspecto sí creo que tenemos razón para sentirnos optimistas y es el político. Hoy en día en América Latina contamos con el más pequeño número de dictaduras de toda nuestra historia, tenemos democracias imperfectas desde luego, pero sólo hay una dictadura absoluta, la de Cuba, dictadura anacrónica, longeva y probablemente ya en curso de dar sus últimas boqueadas.

Pero tenemos una dictadura en ciernes que es la del comandante Chávez; tiene unos orígenes legítimos democráticos, lo que no es raro, pues muchas dictaduras han nacido de una manera democrática; la dictadura que padecemos los peruanos con Fujimori nació democráticamente, el

nazismo nació democráticamente. En un acto de gran irresponsabilidad como ya se ha dicho, los venezolanos, disgustados, frustrados de la corrupción, de la demagogia, del populismo en que había naufragado su democracia, se entregaron, una vez más en nuestra historia, a esos cantos de sirena del hombre fuerte, del caudillo,

Votaron por él y le dieron todos los poderes que democráticamente les pidió y por supuesto ahora sufren el crecimiento de un monstruo que no sólo está destrozando económicamente a Venezuela, sino que está conduciendo al país de una manera sistemática hacia una dictadura. Y lo peor de todo, hacia una dictadura tan absolutamente cerril y prehistórica como la de Fidel Castro. Afortunadamente el pueblo venezolano está movilizándose con mucho coraje y con mucho sacrificio para detener esa carrera hacia el abismo y hacia el autoritarismo a que Chávez está llevando a ese país.

Yo creo que nosotros tenemos la obligación de solidarizarnos con los venezolanos y ayudarlos, no solamente por una solidaridad de tipo moral sino también por egoísmo, pues lo que está ocurriendo en Venezuela puede suceder en nuestros países. Muchas cosas de las que están ocurriendo en Bolivia, en Ecuador, en el Perú son una reverberación de lo que pasa en Venezuela. He oído, no sé con qué fundamento, pero por varias voces, que lo sucedido en Bolivia de alguna manera refleja lo que está ocurriendo en Venezuela y que los revoltosos que crearon el desorden que acabó con la presidencia de Sánchez de Lozada, estaban subsidiados por el comandante Chávez. Si no es cierto, muy bien; hubiera podido ser cierto. Chávez sabe, como lo sabía Fidel Castro, que la mayor seguridad que puede tener para encastillarse en el poder es que el populismo y el autoritarismo que él representa se extiendan por América Latina.

Esos no debemos permitirlo; muchas cosas van mal en América Latina, pero lo que va bien es que tenemos hoy en día una democracia política que cuenta con un consenso muy amplio, porque los latinoamericanos, por lo menos en ese campo, sí han entendido que las dictaduras, sean de izquierda o de derecha, nos llevan irremediablemente a la ruina económica. **P**

# ¿Cómo vencer al terrorismo?

Como lo demuestra la experiencia española, sin una adecuada unión entre el Estado y la sociedad civil, es imposible detener el flagelo terrorista.

Eduarne Uriarte Periodista española

Quiero hacer algunas reflexiones sobre el terrorismo a partir de mi experiencia y de mi análisis de lo que ha significado y lo que significa el terrorismo vasco, el terrorismo que tenemos en España.

Y en estas reflexiones que quiero hacer, aunque me voy a centrar lógicamente en el terrorismo de ETA, sí quisiera que lo que voy a decir pueda tener algún interés que vaya un poco más allá del análisis del caso concreto de España y quizá pueda servir como elemento comparativo para comprender no sólo el terrorismo español, sino también el que hay en otros países.

Y para llevar a cabo este análisis quiero intentar responder a tres preguntas generales válidas para analizar ETA y otros terrorismos, que son las siguientes: en primer lugar, ¿el terrorismo tiene causas o justificaciones? En segundo lugar, ¿de qué depende su supervivencia? Y en tercer lugar, ¿cómo se combate el terrorismo?

## ¿Tiene el terrorismo justificaciones?

La primera idea es que el terrorismo responde a algún tipo de opresión; y la segunda idea es que el terrorismo responde a situaciones de pobreza. Pues bien, quiero decirles que estoy muy de acuerdo con Walter Laker, quien tiene un magnífico li-

bro que se titula la *Guerra sin Fin*, en el cual aborda entre otras cuestiones ésta, y Walter Laker responde que si analizamos los terrorismos del siglo XX, ninguna de estas dos generalizaciones es cierta. De hecho, dice Laker, que estos dos factores tan sólo pueden ser aplicados al terrorismo de finales del siglo XIX y él cita el caso de los revolucionarios rusos y de los patriotas irlandeses, pero señala que no cree que puedan aplicarse estas dos causas a los terrorismos del siglo XX.

ETA, nuestro terrorismo, el terrorismo vasco, confirma estas tesis de Walter Laker en lo sustancial. ¿Por qué?, por las dos siguientes cuestiones: en primer lugar es verdad que ETA, surgió en el franquismo, por lo tanto apareció en una situación de dictadura, es decir, sí había un elemento de opresión.

Ahora bien, ese elemento de opresión no era el factor sustancial, pero ¿por qué afirmo esto? El terrorismo vasco, como sa-

ben, ha asesinado sobre todo en democracia. Surgió en la dictadura, pero en la dictadura apenas si asesinó, la mayor parte de sus asesinatos los ha cometido cuando ya en España teníamos democracia. Por lo tanto, el elemento de opresión no estaba ahí, había desaparecido.

Y segunda cuestión, la pobreza. El caso del terrorismo vasco muestra también que no podemos hacer generalizaciones sobre las causas del terrorismo vinculadas a la pobreza, pues como saben, el País Vasco ha sido tradicionalmente una de las regiones más ricas de España. Por lo tanto en ningún caso la pobreza estaba relacionada con este terrorismo.

¿Cuáles han sido entonces sus causas? Yo destacaría que básicamente el fanatismo. En este caso es un fanatismo de extrema izquierda y ultranacionalista. Y dos, hay un factor al que no se ha atendido suficientemente en todos los estudios sobre terrorismo, que es el factor psicológico, relacionado con la agresividad y con otros elementos de desintegración social, entendida en su aspecto psicológico, no en la cuestión sociológica.

Así mismo, el terrorismo es un medio de poder. Los terroristas siguen teniendo una influencia enorme para determinar no sólo la política vasca, sino el conjunto de la política española.

La sociedad movilizada es tan importante como el Estado firme, el cual por sí solo no puede acabar con el terrorismo.



En definitiva, quiero insistir en que el terrorismo vasco se desarrolla y asesina en una de las democracias más asentadas del mundo y en una región económicamente muy desarrollada. Además, con partidos nacionalistas en el poder en el País Vasco desde el inicio de la transición democrática, los cuales en buena medida representan los mismos objetivos que el terrorismo de ETA, y que tienen un poder enorme en el País Vasco dado que nuestro sistema es

muy descentralizado y los entes autonómicos tienen gran poder.

### ¿Por qué sobrevive el terrorismo?

Creo que mi respuesta para el caso español también puede servir de elemento comparativo para otros terrorismos. Yo les diría que el terrorismo suele pervivir en nuestro caso por causas internas y por causas externas. Con las causas internas me refiero a algo que ya he dicho y en lo

cual insisto: el terrorismo es un medio de vida, el terrorismo es un medio de poder. Y yo me atrevería a afirmar, sin conocer muy bien su caso, que las Farc pueden representar en este sentido exactamente lo mismo: medio de vida y medio de poder.

Además de eso, ¿por qué pervive el terrorismo? Desde luego, por la continuación del fanatismo y del odio, elemento que también está presente en ETA y que es muy importante. En el caso de ETA es un odio étnico, y parte del nacionalismo que no es terrorista comparte la idea de que existe una raza vasca que sería diferente de la española y por eso hay un odio al español o a lo que se considera lo español.

Y vuelvo al elemento psicológico. Mi observación del terrorismo vasco me muestra que hay un elemento psicológico de inadaptación social e insisto, no me refiero a clase social baja, me refiero a problemas de inadaptación social que no están vinculados con la clase social sino con otros problemas. Y esto se puede observar analizando los perfiles y características de los terroristas.

El terrorismo pervive por lo que he llamado causas internas desde el punto de vista politológico, no político o ético, y las causas externas. El terrorismo subsiste, en primer lugar, cuando se encuentra frente a un Estado débil. En el libro que acabo de publicar, *Cobardes y rebeldes*, he tomado el concepto de debilidad de Robert Kagan que aparece en su último libro publicado en español. Y he hecho el paralelismo con las actitudes de los Estados ante el terrorismo. ¿Qué quiere decir Estado débil en este caso? Pues un Estado que negocia con los terroristas, que no acaba de tener una convicción fuerte y además capacidad, que son las dos cosas para combatir con firmeza al terrorismo sin ninguna vía de negociación.

Pues bien, en España el Estado mantuvo vías abiertas de negociación con los terroristas hasta mediados de los años noventa. Ahora cuando todos miramos hacia atrás, políticos, ciudadanos e intelectuales, decimos, ¿cómo pudo pasar esto? Pasó en primer lugar porque el Estado era débil, no sabía cómo combatir muy bien >

> al terrorismo y pensaba que el terrorismo acabaría si negociaba con él.

Bueno, pues nosotros seguimos con esa dinámica de persecución en parte, pero hasta mediados de los años noventa en que se mantuvieron abiertas las negociaciones, hasta entonces, yo creo que el Estado fue débil, ¿y qué ocurre si un Estado mantiene puertas abiertas a la negociación? Ocurre que considera al terrorista como un interlocutor válido, por lo tanto refuerza enormemente su legitimidad. El terrorista se fortalece porque sabe que el Estado quiere negociar con él; por lo tanto, percibe que de sus asesinatos obtiene un beneficio y aumenta su capacidad de influencia.

Pero además en España hemos tenido un Estado débil y una sociedad débil. En el libro que les acabo de mencionar analizo sobre todo la debilidad de la sociedad. ¿De qué se ha compuesto esta debilidad en la sociedad española hasta los años noventa? Pues de unos elementos que creo que podemos encontrar en todos los casos de terrorismo. En primer lugar cierta comprensión de la sociedad. Ahora nos parece mentira, pero en España hubo cierta comprensión hacia el terrorismo, hasta bien entrados los años ochenta. ¿Comprensión, por qué? Pues porque el terrorismo había nacido en el franquismo, luego era el franquismo el culpable, no el propio terrorismo. Los españoles éramos culpables por nuestra propia historia, teníamos que pagar.

Y luego estaba el elemento de la izquierda. Hubo mucha confusión en la izquierda española y ello se produjo en buena medida porque estamos hablando de un terrorismo de extrema izquierda. Y eso llevó a la ambivalencia en la izquierda democrática, y un ejemplo de ello es la actitud de izquierda unida que persiste en la misma confusión.

Segundo problema que explica la debilidad de la sociedad española: desconocimiento del carácter del terrorismo. Si nosotros leemos los análisis intelectuales por ejemplo de los años setenta y ochenta en España, dichos análisis nos muestran que los intelectuales españoles creyeron hasta bien entrados los años ochenta que el terrorismo iba a remitir en la medida en que la descentralización autonómica en España estuviera completa. Pensaban, cuando

esto esté acabado el terrorismo morirá por sí solo, porque ya no tendrá reivindicaciones políticas. No comprendimos las causas internas del terrorismo, que he mencionado anteriormente.

Tercero, hubo también en la sociedad española mucha indiferencia, porque hasta los años noventa ésta percibió que los terroristas no asesinaban a la sociedad, sino al Estado, es decir, cuerpos policiales, ejércitos, elites políticas, jueces. Los ciudadanos no nos considerábamos como objetivos; comenzamos a sentirnos como tales sobre todo desde mediados de los años noventa.

**No es posible negociar con el terrorista, no es posible negociar con un fanático. Un demócrata nunca podrá llegar a un acuerdo sensato con un fanático.**

Y el cuarto problema de la sociedad fue el miedo. Este es un problema que persiste y es fundamental: miedo en los ciudadanos, en los medios de comunicación, en los propios políticos, en los jueces, etcétera. Miedo que ha provocado también un plegamiento importante de la sociedad a los terroristas. A partir de los años noventa ha habido cambios importantísimos en España, y en estos momentos estamos en el buen camino combatiendo al terrorismo.

### ¿Cómo se combate el terrorismo?

Creo que en el caso de España, con nuestra experiencia respecto a ETA hemos demostrado que el terrorismo se combate con un Estado firme y con una sociedad movilizadora. Y destaco que me parece que la sociedad movilizadora es tan importante como el Estado firme, pues éste por sí solo no puede acabar con el terrorismo.

Es indispensable que el Estado persiga al terrorismo y que no abra ninguna vía de negociación con los terroristas. Y no debe hacerlo por dos razones: la primera, por los principios democráticos, pues en la medida en que se negocia con los terroristas desde una democracia, se pier-

den y caen los principios democráticos. Y en segundo lugar, porque no es posible negociar con un fanático. Un demócrata nunca podrá llegar a un acuerdo sensato con un fanático.

En el caso español, desde cuando el Estado adoptó realmente unas políticas de firmeza, tenemos un terrorismo muy debilitado y el conjunto del entramado social que rodea al terrorismo está igualmente debilitado.

Pero en segundo término, es igual de importante una sociedad movilizadora, porque a veces olvidamos que si el terrorismo pervive lo hace porque encuentra el acatamiento de la sociedad a través del miedo, de la comodidad. La sociedad no se enfrenta claramente al terrorismo, lo deja actuar, como les he dicho, con todos los efectos del miedo, de la indiferencia. Esto inevitablemente refuerza al terrorismo, le da legitimidad y además le proporciona el convencimiento de que puede seguir actuando.

Desde principios de los años noventa tenemos una sociedad mucho más movilizadora con muchas organizaciones y movimientos sociales antiterroristas, como Basta Ya y Fundación para la Libertad. Tenemos unos medios de comunicación con conciencia sobre este problema, también intelectuales muy movilizados, jueces que trabajan cada día mejor contra el terrorismo, etc.

En fin, hay una sociedad que ha tomado plena conciencia y que a pesar de que todavía existen muchas lagunas, realmente está haciendo lo que tiene que hacer contra el terrorismo. ¿Cuál es el problema final? Como ustedes ya conocerán, el último escollo que tenemos en España para derrotar definitivamente al terrorismo, es la actitud de los partidos vascos nacionalistas. Los partidos nacionalistas, manifiestan en estos momentos una actitud de lo que yo llamaría legitimación indirecta del terrorismo a través de sus decisiones y acciones.

Son partidos que no están conectados con el terrorismo ellos no usan el terrorismo ni lo harán. Por lo tanto hay que diferenciarlos. Sin embargo, legitiman indirectamente al terrorismo. Y es nuestro último escollo, pequeño, si tenemos en cuenta lo que ha sido nuestra historia, pero en estos momentos un escollo importante. **P**

# FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS

EN BREVE

Regulaciones y subsidios en 104 países	
Regulaciones	Países que los han incorporado
Rendición de cuentas	62%
Prohibición de donaciones extranjeras (parcial y/o completa)	49%
Topes (límites a los gastos de campaña)	41%
Rendición de cuentas de los donantes individuales (parcial y/o completa)	32%
Límites a cualquier contribución	28%
Prohibición sobre el pago de publicidad política en televisión	22%
Prohibición sobre donaciones de empresas (parcial)	16%
Prohibición sobre donaciones de empresas (completa)	8%
Subsidios	
Publicidad política financiada por el Estado	79%
Subsidios públicos directos	59%
Subsidios en especie (aparte de los publicidad política)	49%
Exenciones tributarias por donaciones políticas	18%

Fuente: "Financing Politics: A Global View" En *Journal of Democracy*. The Johns Hopkins University Press. Octubre de 2002.

Actividades que reciben financiamiento público		
País	Campañas electorales y otras finanzas del partido	Sólo actividades electorales
Argentina	X	
Bolivia		X
Brasil	X	
Chile	Sólo financiamiento público indirecto	
Ecuador		X
México	X	
Panamá	X	
Perú	Sólo financiamiento público indirecto	
Venezuela	Ninguno	

Fuente: "La Política Importa". BID-IDEA, 2003

## Esquema de desembolso de fondos públicos directos para fines electorales

País	Antes	Después	Antes y después	Otros	Facilidades para partidos políticos nuevos
Argentina	X				X
Bolivia			X		
Brasil				X	
Chile	No existe financiamiento público directo.				
Ecuador		X			
México				X	X
Paraguay		X			
Perú	No existe financiamiento público directo.				
Venezuela	No existe financiamiento público directo.				

## Prohibición de determinados tipos de contribuciones

País	Del extranjero	De organizaciones políticas o sociales	De contratistas del gobierno	Anónimas
Argentina	X	X	X	X
Bolivia	X	X		X
Brasil	X	X	X	X
Chile	X			
Ecuador	X		X	X
México	X		X	X
Paraguay	X	X	X	
Venezuela	X		X	X

Fuente: "La Política Importa". BID-IDEA, 2003

## Barreras legales y criterios para la asignación de fondos

País	Barrera legal	Criterios para asignación de fondos
Argentina	Los partidos oficialmente reconocidos deben haber participado en las elecciones anteriores para diputados nacionales.	Combinado (por votos recibidos / equitativamente)
Bolivia	Los partidos deben obtener al menos 3% del total de votos válidos emitidos en el nivel nacional en las elecciones generales anteriores (o las municipales, según corresponda).	Por votos recibidos
Brasil	Asignación proporcional al número de votos obtenidos en la última elección de representantes ante la Cámara de Diputados.	Por votos recibidos
Chile	Sólo financiamiento público indirecto.	
Ecuador	Un partido debe recibir el cociente mínimo de 0,04 de los votos emitidos en elecciones plurinominales.	Combinado (por votos recibidos / equitativamente)
México	2% del total de votos válidos emitidos.	Combinado (por votos recibidos / equitativamente)
Paraguay	No existen barreras legales.	Combinado (por votos recibidos / equitativamente)
Perú	Sólo financiamiento público indirecto.	
Venezuela	No existe financiamiento público.	

Fuente: "La Política Importa". BID-IDEA, 2003

## ¿Qué rol para las instituciones?

Cada vez cobra más importancia el tema institucional como una variable determinante del crecimiento económico. En nuestra sección *Temas y debates*, destacados economistas discuten sobre esta materia, que no puede ser ignorada por los países de América Latina.\*

\*Agradecemos a la revista *Finanzas y Desarrollo del FMI* por habernos cedido los derechos sobre estos artículos, originalmente publicados en la edición de junio del 2003

# Las instituciones son importantes, pero no para todo

**No debe subestimarse** el papel que cumplen la geografía y los recursos naturales en el desarrollo

**Jeffrey D. Sachs**

Director del Hearsh Institute  
de la Universidad de Columbia

El debate sobre la función que cumplen las instituciones en el desarrollo se ha simplificado en grado peligroso. El concepto vago de “instituciones” se ha convertido casi tautológicamente en la meta intermedia de toda tentativa por mejorar una economía. Se argumenta que si los resultados económicos son deficientes, algo debe andar mal en las instituciones. De hecho, se ha dicho en trabajos recientes de Acemoglu, Jonson y Robinson; Rodrik, Subramanian y Trebbi, y Easterly y Levine, que estas explican casi todo acerca del grado de desarrollo económico de un país, y que las limitaciones de recursos, la geografía, la política económica, la geopolítica, otros aspectos de la estructura social interna, como los papeles del hombre y de la mujer y las

desigualdades entre los grupos étnicos, tienen escaso o ningún efecto.

Sin duda es atractivo explicar con un factor único algo tan importante como el desarrollo económico; que ese factor sean las instituciones es fascinante por otras dos razones. Primero, atribuye el alto nivel de ingreso en Estados Unidos, Europa y Japón a instituciones sociales supuestamente superiores; incluso asegura que cuando el ingreso sube en otras regiones lo hace sobre todo por los mensajes de Occidente acerca de la libertad, los derechos de propiedad y los mercados que les transmiten los intrépidos misionarios del desarrollo económico. Segundo, el mundo de los ricos está casi o totalmente exento de responsabilidad financiera ante los pobres porque las fallas del desarrollo son producto de fallas institucionales y no de la falta de recursos.

El problema es que las pruebas no apoyan estas conclusiones. Las instituciones quizá sean importantes, pero no exclusivamente. Los actuales obstáculos al desarrollo económico de los países

más pobres son mucho más complejos que las imperfecciones institucionales. En lugar de centrarse en mejorar las instituciones de África subsahariana, sería sensato identificar la lucha contra el sida, la tuberculosis y el paludismo; tratar de solucionar el agotamiento de los nutrientes del suelo; y construir más caminos para conectar poblaciones remotas a mercados regionales y puertos costeros. En otras palabras, África subsahariana y otras regiones que hoy se afanan por mejorar el desarrollo económico, necesitan mucho más que sermones sobre buen gobierno e instituciones sólidas, factores que sin duda sirven para aumentar la eficacia de las demás medidas. Necesitan intervenciones directas, respaldadas por más asistencia de los donantes, para superar la enfermedad, el aislamiento geográfico, la escasa productividad tecnológica y las limitaciones de los recursos que los atrapan en la pobreza.

**Cuando se frustra el desarrollo económico** En 1776, época en que Adam >

> Smith, el preclaro paladín original de las instituciones económicas sólidas, dirigió su mirada hacia las partes más pobres del mundo, ni siquiera mencionó las instituciones para explicar sus penurias. Conviene citar lo que dijo en *La riqueza de las naciones* acerca de las dificultades de África subsahariana y Asia central, que todavía son los lugares más críticos y problemáticos del mundo en materia de desarrollo:

“Todas las tierras interiores de África y todas aquellas de Asia, que se extienden hacia el norte del mar Negro (Ponto Euxino) y del mar Caspio, la antigua Sitia, la moderna Tartaria y Liberia, parece que estuvieron en todas las edades del mundo sumidas en la misma barbarie y ausencia de civilización en que hoy las encontramos. El mar de Tartaria es el océano glacial o helado, cerrado a la navegación, y aunque algunos de los ríos más caudalosos del mundo corren por esos parajes, se hallan muy distanciados unos de otros para facilitar el comercio y las comunicaciones en la mayor parte de esas dilatadas comarcas. En África no hay mares interiores, como el Báltico o el Adriático en Europa, el Mediterráneo y el mar Negro, en este continente y en Asia, como tampoco golfos parecidos a los de Arabia, Persia, India, Bengala y Siam en Asia, para llevar el comercio al interior del continente. Los grandes ríos de África se encuentran tan distantes unos de otros, que no hacen posible una navegación interna considerable” (libro primero, Capítulo III).

Lo que afirma Smith es que África y Asia central no podían realmente participar en el comercio internacional porque los costos de transporte eran simplemente demasiado altos, y que sin él ambas regiones estaban condenadas a pequeños mercados internos, una división ineficiente del trabajo y una pobreza constante. Estas desventajas de las tierras interiores persisten en la actualidad.

Ese era sólo el comienzo. Los problemas del aislamiento africano iban mucho más allá de los meros costos de transporte. África, caracterizada por la ecología palúdica del mundo, estaba separada de la inversión y del comercio

mundial por esa mortal enfermedad. Aunque la ecología del paludismo no se entendió bien hasta dos siglos después de Smith, lo que se sabía demostraba que el sufrimiento de África era singular. Tenía un clima proclive a la transmisión del paludismo durante todo el año y albergaba un mosquito idealmente adaptado para transmitirlo

desarrollo económico a largo plazo.

La capacidad de una enfermedad para cortar el desarrollo económico quizá sorprenda a algunos, pero sólo si no entienden cómo actúa. Cuando escriben que el paludismo tiene un impacto limitado en África subsahariana porque la mayoría de los adultos han adquirido cierta inmunidad, Acemoglu,



de una persona a otra. Cuando Acemoglu, Jonson y Robinson dicen que las altas tasas de mortalidad de los soldados británicos en 1820 en distintas partes del mundo guardan correlación con los bajos niveles de PBN per cápita de la última década, están descubriendo lo pernicioso de la enfermedad al bloquear el

Jonson y Robinson pasan por alto que la enfermedad reduce tremendamente el rendimiento de la inversión extranjera y aumenta los costos de transacción del comercio internacional, la migración y el turismo.

Es decir que los efectos del estallido del SARS (síndrome respiratorio agudo

severo) en la RAE de Hong Kong pueden medirse por el número de muertos atribuible hasta ahora a la enfermedad y no por los graves trastornos en los viajes hacia y desde Asia.

Como los capitales y las personas pueden desplazarse con relativa facilidad, las desventajas de una geografía adversa se magnifican: aislamiento fi-

te en cualquier mercado del mundo, por internet o por avión. Denver, lejos del mar y a gran altura, puede ser, sin embargo, un centro de avanzada para el turismo, el comercio y la tecnología de la información. Pero cuando países remotos o con otros problemas relacionados con su geografía sólo cuentan con unos pocos trabajadores calificados, es

mundiales de producción y beneficio de grandes entradas de capital extranjero.

Segundo, hay regiones más o menos bien dotadas geográficamente, pero que por razones históricas han tenido gobiernos e instituciones insatisfactorios, entre ellas los Estados de Europa central, cuya proximidad a Europa oc-



## **Las instituciones quizá sean importantes, pero no exclusivamente. Los actuales obstáculos al desarrollo económico de los países más pobres son mucho más complejos que las imperfecciones institucionales.**

mucho más probable que éstos emigren en lugar de atraer capital físico al país, lo que también ocurre en el caso de regiones distantes dentro de los países. Por ejemplo, China está experimentando grandes dificultades para atraer inversiones a las provincias occidentales y en cambio tiene enormes desplazamientos de mano de obra, incluso los pocos trabajadores calificados del oeste, hacia las provincias orientales y costeras.

La historia reciente confirma entonces la notable percepción de Smith. Sin duda, las buenas instituciones son importantes y las malas presagian la desaparición del desarrollo, incluso en un clima propicio. Pero una deficiente dotación física también puede obstaculizar el desarrollo. Durante los últimos veinte años de globalización los resultados económicos han sido muy contrastantes en el mundo en desarrollo, cayendo los países en tres categorías generales. Primero están los países, y las regiones dentro de ellos, en los cuales las instituciones, las políticas y la geografía son razonablemente favorables. Las regiones costeras de Asia oriental (de China y esencialmente toda Corea, la provincia china de Taiwán, la RAE de Hong Kong, Singapur, Tailandia, Malasia e Indonesia) tienen esta beneficiosa combinación y como consecuencia se han integrado mucho en sistemas

occidentales les reportó escaso beneficio mientras estuvieron bajo el régimen socialista. Es ahí donde tiene importancia primordial la reforma institucional. Por último están las regiones empobrecidas y geográficamente desfavorecidas, como casi toda África subsahariana, Asia central, extensas zonas de la región andina y las mesetas de América Central, donde la globalización no ha logrado mejorar el nivel de vida y, de hecho, puede haber acelerado la fuga de cerebros y capitales. Los países que han experimentado los mayores fracasos económicos en los últimos años se caracterizan por tener al principio un ingreso bajo y una población reducida (es decir, pequeños mercados internos) que vive lejos de las costas y está aquejada por enfermedades como sida, tuberculosis y paludismo. Son economías esencialmente atrapadas en la pobreza porque no pueden atraer capitales privados.

### **Cuando importan las instituciones y también la geografía**

Es un error común, y un argumento débil, creer que la geografía es determinista. Aunque la salud sea importante para el desarrollo, no todas las regiones palúdicas se hallan condenadas a la pobreza, sino que requieren inversiones especiales para combatir la enfermedad. Las regiones >

sico, epidemias u otros problemas locales (como escasa fertilidad del suelo). Probablemente sea cierto que cuando el capital humano es bastante grande en un lado, atraerá capital físico como un factor complementario de la producción. Los trabajadores calificados pueden vender sus productos prácticamen-

> sin litoral pueden sentir el peso de los altos costos del transporte, pero no están condenadas a la pobreza; necesitan, en cambio y más que otras, inversiones especiales en medios de transporte y de comunicaciones y quizá también ayuda especial del mundo exterior para poner en marcha un crecimiento autosostenible.

Una región costera pobre pero vecina a un puerto natural puede quizá iniciar un crecimiento a largo plazo, porque se necesitan pocos recursos financieros para construir caminos y puertos; pero otra, también pobre pero mediterránea, no podrá escapar de la pobreza sin ayuda externa. Es posible que un proyecto vial o portuario supere las posibilidades financieras locales y tenga una rentabilidad mucho menor que el costo de mercado del capital en el ámbito mundial. El mercado puede tener razón: es improbable que se pague un rendimiento de mercado para el desarrollo de las tierras interiores sin un subsidio del resto del mundo. La reforma institucional tampoco llevará las mercancías al mercado por sí sola.

A corto plazo, tal vez hay sólo tres alternativas para una región aislada: empobrecimiento continuado de la población, migración del interior a la costa, o asistencia externa suficiente para construir la infraestructura que la vinculará lucrativamente a los mercados mundiales. La migración será el método de mercado libre más puro, pero la estructura internacional niega sistemáticamente esa opción; la migración es factible sólo dentro de los países. Cuando hay emigración, el país receptor suele experimentar agitación política. La enorme migración de Burkina Faso a Côte d'Ivoire fue uno de los factores de los recientes desórdenes étnicos y violencia civil.

Una cuarta estrategia, a plazo más largo, que merece considerarse es la integración regional: la eliminación de las barreras políticas artificiales que limitan el tamaño del mercado y condenan a los países a la pobreza relativa. En este sentido, deben apoyarse las iniciativas recientes por fortalecer la cooperación regional y subregional en África, pero

**Es un error común, y un argumento débil, creer que la geografía es determinista.**

dada la realidad política, el proceso será demasiado lento para superar la crisis de las regiones internas más pobres.

En estas regiones con desventajas geográficas, buena prueba del éxito de una estrategia de desarrollo es determinar si se logró atraer nuevos capitales. La era del ajuste estructural en África subsahariana, por ejemplo, fue muy de-



cepccionarte en este aspecto. Aunque la región se concentró en la reforma económica durante casi veinte años, atrajo muy poca inversión extranjera (o incluso nacional) y sólo se obtuvo beneficio principalmente en los sectores de productos primarios. En realidad estas economías mantuvieron una dependencia casi completa de unas pocas exportaciones primarias. La reforma no solucionó los problemas fundamentales de enfermedad, aislamiento geográfico y deficiente infraestructura. Los países, poco atractivos para los posibles inversionistas, no pudieron escapar de la

ran a que para 2015 la tasa de pobreza y de hambre de 1990 se reduzca a la mitad, y la de mortalidad infantil, en dos tercios. Docenas de países atrapados en la pobreza están muy fuera de rumbo para alcanzar estas metas, pero afortunadamente, el año pasado, en Monterrey y en Johannesburgo, el mundo industrializado reiteró su decisión de ayudarlos aumentando el alivio de la deuda y la asistencia oficial para el desarrollo, y adoptando medidas concretas para alcanzar la meta internacional de 0,7% del PNB de los donantes. Los US\$125.000 millones al año adiciona-

## Los conceptos y la política de desarrollo deben volver a lo básico: tanto las instituciones como los recursos son esenciales.

trampa de la pobreza y los proyectos de infraestructura de mercado no lograron salvar la diferencia.

### Ayuda para las regiones más pobres

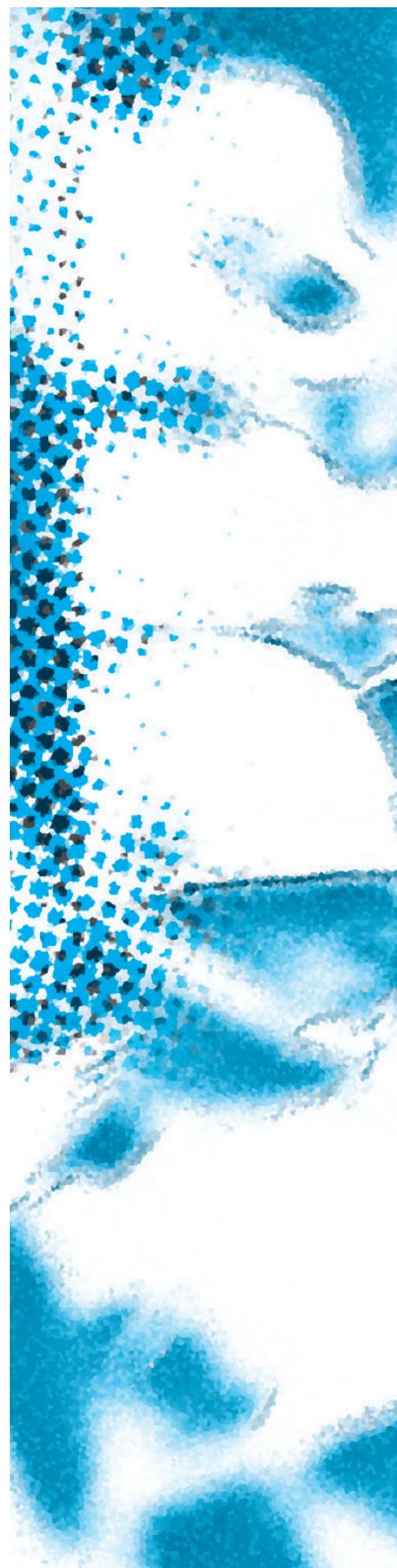
Los conceptos y la política de desarrollo deben volver a lo básico: tanto las instituciones como los recursos son esenciales. No se trata de unas u otros, algo que era evidente para Adam Smith, pero que con los años cayó en el olvido. Un corolario crucial es que las trampas de la pobreza son reales: los países pueden ser demasiado pobres para encontrar su propia vía de escape. Es decir, algunos lugares no son bastante favorables como para atraer inversionistas en las condiciones tecnológicas actuales y necesitan más ayuda internacional que la que tuvieron en décadas recientes.

Un punto de partida apropiado para la comunidad internacional sería fijar metas reales de desarrollo para esas regiones en lugar de tratar de “arreglárselas” con los resultados económicos que se logren, y el estándar mejor lo serían, por lejos, los objetivos de desarrollo del milenio derivados del compromiso de aliviar la pobreza que adoptaron todos los países del mundo en las Naciones Unidas en septiembre de 2000. Aspi-

les que así se obtendrían, bastarían para permitir que todos los países pobres bien gobernados alcanzaran los objetivos. Hasta hoy, los mecanismos de alivio de la deuda han sido totalmente insuficientes, al igual que la asistencia oficial para el desarrollo.

Armados con estas metas y garantías de mayor asistencia de los donantes, tanto ellos como los beneficiarios podrían identificar, en cada país y con mayor detalle que antes, los obstáculos que verdaderamente impiden el desarrollo económico, sean institucionales, geográficos o de otro tipo (como las barreras al comercio en los países ricos). Para cada uno de los objetivos, las partes interesadas específicas, con sus costos, organización, determinarían los mecanismos de prestación y seguimiento.

Dejando de pensar en explicaciones basadas en un solo factor y entendiendo que la pobreza puede tener que ver tanto con el paludismo como con el régimen cambiario, podremos ser mucho más creativos y amplios de miras frente a los países más pobres; así, las instituciones internacionales lograrán ayudar mucho más que las generaciones anteriores a liberar a estos países de su sufrimiento económico. **P**





# La primacía de las instituciones (y lo que implica)

**La calidad institucional** parecería ser la variable más importante para mejorar el ingreso de las naciones y alcanzar el desarrollo.

**Dani Rodrik  
y Arvind Subramanian**

Rodrik es profesor de Economía Política Internacional de Harvard y Subramanian es asesor del FMI

Un problema crucial de la economía del desarrollo es explicar la enorme diferencia entre el ingreso promedio de las naciones más pobres y las más ricas. ¿Cómo surgió? ¿Es posible reducirla?

Para responder, podemos seguir el rumbo de tres escuelas de pensamiento: primero, la antigua y reconocida teoría que asigna un papel preponderante a la geografía, el determinante clave del clima y los recursos naturales, que también puede decidir las enfermedades que prevalecen, los costos de transporte y la difusión de la tecnología de zonas más adelantadas.

Por ende, ejerce una fuerte influencia en la productividad agrícola y la calidad de los recursos humanos. Entre las obras más destacadas que siguen esta tradición figuran trabajos recientes de Diamond y Jeffrey Sachs.

La segunda teoría destaca el papel del comercio internacional como promotor de la variación de la productividad y el aumento del ingreso: se trata de la perspectiva de la integración porque da a la participación en la economía mundial —y a sus impedimentos— una función estelar propicia para la convergencia económica entre las regiones pobres y las ricas. Los debates acerca de la globalización se refieren en buena medida a las virtudes de este concepto.

La tercera se centra en las instituciones, sobre todo en la función de los derechos de propiedad y el estado de derecho: lo que importa son las reglas del juego de una sociedad, según las defi-

nen las normas de conducta explícita e implícita que prevalece y su poder para crear incentivos apropiados para un comportamiento económico deseable. Este concepto, vinculado quizá en especial al premio Nobel Douglass North, ha sido el tema de una serie de recientes estudios econométricos, en particular de Daron Acemoglu, Johnson y Robinson.

La idea de que uno de estos determinantes (o acaso todos) pueda explicar bien las grandes variaciones del ingreso entre los países puede parecer absurda a primera vista. Pero los economistas se inclinan por la parsimonia, y queremos averiguar qué pasa cuando se prueba una de estas teorías frente a otra. El análisis de regresión nos permitió obtener algunos resultados claros y asombrosos, con amplias repercusiones para las condiciones del desarrollo, examinadas más adelante, que indican que la

calidad de las instituciones predomina sobre todo lo demás. Si se neutraliza el efecto de las instituciones, la geografía tiene, como mucho, débil efecto directo en el ingreso, aunque otro intenso pero indirecto a través de ellas porque influye en su calidad. Análogamente, el comercio internacional produce un efecto significativo en dicha calidad, pero no uno positivo y directo en el ingreso.

**Causalidad compleja** No es fácil formular una estrategia empírica razonable para determinar que parte de la variación internacional del nivel de ingreso puede explicar estos tres determinantes y si tiene la misma importancia: hay que desenmarañar la compleja red de causalidad que implican estos factores y niveles, como se ve en el gráfico 1.

La geografía es el único determinante que puede considerarse exógeno o sin influencia del ingreso. Como se observa, puede afectar al ingreso directamente (determinando, digamos, la productividad agrícola) e indirectamente por su impacto en el grado de integración del mercado o en la calidad de las instituciones. Pero la causalidad se da en ambos sentidos en el caso de la integración del comercio y las instituciones: la integración puede aumentar el ingreso, pero es igualmente posible que el comercio sea resultado de la mayor productividad de una economía. Las mejores instituciones y la mayor protección de los derechos de propiedad aumentan la inversión y fomentan el progreso tecnológico incrementado así el nivel de ingreso, pero las primeras también pueden ser consecuencia del desarrollo económico, porque cuando los ciudadanos aumentan su riqueza exigen la mejora de la calidad institucional.

Aquí adoptamos una estrategia sencilla pero general que nos permitió estimar los elementos del gráfico 1 simultáneamente, a la vez, tener en cuenta la compleja estructura de la causalidad. En términos econométricos, con un enfoque de variables instrumentales, estimamos una serie de regresiones que relacionan el nivel de ingreso con indi-

cadore de geografía, integración e instituciones. Empleamos, concretamente, instrumentos para los dos determinantes endógenos.

**Los determinantes del ingreso** El desarrollo y sus determinantes están ligados por una multitud de vínculos complejos; por eso es difícil aislar y cuantificar la causalidad –instituciones e integración– basándonos en el trabajo de 2001 de Acemoglu, Johnson y Robinson y el de 1999 de Frankel y Romer, respectivamente, que nos permitieron captar la variación del determinante exógeno.

Los resultados (gráfico 2) muestran que la calidad de las instituciones (medida por un indicador compuesto de varios elementos que captan la protección brindada a los derechos de propiedad y la solidez del estado de derecho) es el único determinante positivo y significativo del nivel de ingreso. Cuando se neutralizan las instituciones, la integración no tiene un efecto directo en el ingreso, mientras que la geografía tiene, como máximo, débiles efectos directos. Los resultados son muy sólidos y no se modifican dentro de una gama grande de alteraciones razonables de

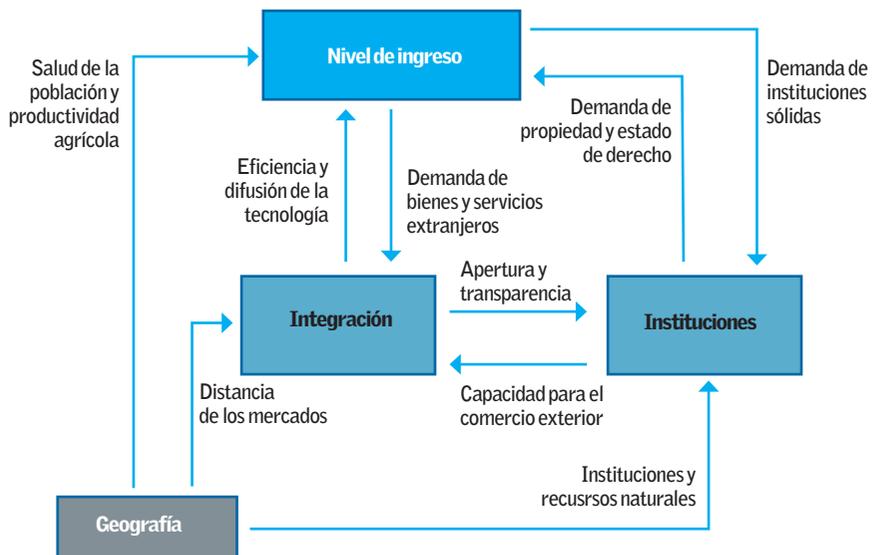
nuestra especificación econométrica básica (muestras distintas, otros indicadores de geografía e integración, diferentes instrumentos y otras covariables, etc.).

En cuanto a la relación entre los determinantes, comprobamos que la calidad institucional siempre tiene un efecto positivo y significativo sobre la integración, mientras que ésta también tiene un efecto (positivo) en dicha calidad, lo que sugiere que el comercio puede tener una repercusión indirecta en el ingreso al mejorar las instituciones. Los resultados también tienden a confirmar los de Easterly y Levine de 2002; a saber, que la geografía es un determinante importante de la calidad institucional.

¿Cuánto pueden hacer subir el ingreso unas buenas instituciones? Nuestras estimaciones indican que un aumento de su calidad puede producir un gran incremento del ingreso per cápita. Por ejemplo, en términos estadísticos, la diferencia entre esta calidad medida en Bolivia y en Corea equivale a una desviación estándar, o una diferencia de 6,4 veces. Es decir, si Bolivia consiguiese instituciones de la calidad de las de Corea, su PIB se aproximaría a >

## Gráfico 1. Los determinantes del ingreso

El desarrollo y sus determinantes están ligados por una multitud de vínculos complejos; por eso es difícil aislar y cuantificar la causalidad





> US\$18.000 en lugar de los US\$2.700 actuales. No es coincidencia que esa sea más o menos la diferencia de ingreso entre ambos países.

**Funciones de las instituciones** Los últimos trabajos sobre las instituciones y el crecimiento económico se han centrado en la importancia de las que protegen los derechos de propiedad y garantizan el cumplimiento de los contratos. Podríamos llamarlas creadoras de mercado puesto que, en su ausencia, los mercados no existen o funcionan muy mal. Pero el desarrollo económico a largo plazo exige algo más que impulsar la inversión y la empresa; habrá que tratar de construir otros tres tipos de instituciones para mantener el ímpetu del desarrollo, lograr flexibilidad ante las conmociones y facilitar una distribución socialmente aceptable de la carga frente a dichas conmociones, a saber:

>> Reguladoras de mercado; es decir, las que se ocupan de las externalidades, las economías de escala y la información imperfecta; por ejemplo, las entidades reguladoras de las telecomu-

nicaciones, el transporte y los servicios financieros.

>> Estabilizadoras de mercado; es decir, las que aseguran una inflación baja, minimizan la volatilidad macroeconómica y evitan las crisis financieras; por ejemplo, los bancos centrales, los regímenes cambiarios y las normas presupuestarias y fiscales.

>> Legitimadoras de mercado; es decir, las que proporcionan seguro y protección social, se ocupan de la redistribución y controlan el conflicto; por ejemplo, los sistemas de pensiones, los planes de seguro de desempleo y otros fondos sociales.

Algunas de las funciones de estabilización y legitimación se han comprobado en un estudio de Rodrik de 1999 sobre varios países subsaharianos: 15 alcanzaron tasas de crecimiento de más de 2,5% al año antes de 1973, pero en razón de la debilidad de las instituciones, pocos o ninguno pudo resistir los efectos del alza del petróleo y otras conmociones macroeconómicas de los años setenta y, en el período siguiente, el crecimiento disminuyó marcada-

mente. Las respuestas macroeconómicas a tales conmociones tienen graves repercusiones en la distribución. Por ejemplo, ante una crisis de balanza de pagos, los países tienen que reducir la demanda agregada por medio de políticas fiscales más restrictivas. ¿Pero cuáles y cómo? ¿En forma de aumento de los impuestos o de reducción del gasto? En este último caso, ¿debe el recorte hacerse en defensa, capital, salud o educación? Unas instituciones sólidas, en especial las que facilitan una amplia participación, permiten manejar estas disyuntivas con el mínimo costo posible y prevenir que los dilemas sociales y políticos magnifiquen el golpe económico inicial.

### La función no determina la forma

Las instituciones son decisivas para el desarrollo, pero cada una de las funciones que cumplen tiene una multitud de opciones en cuanto a su forma específica. ¿Qué tipo de sistema jurídico debe adoptar un país: anglosajón, romano o una combinación de ambos? ¿Cuál es el punto de equilibrio entre competencia y regulación para superar algunas de las fallas corrientes de mercado? ¿Cuál es el tamaño apropiado del sector público? ¿Cuánta discreción y cuánta flexibilidad debe haber en los mecanismos de conducción de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria?

Lamentable y llamativamente, el análisis económico no sirve mucho de guía. Es verdad que se acumulan las pruebas de que en la combinación institucional deseable hay un elemento grande de especificidad del contexto que surge de las diferencias históricas, geográficas, de economía política u otras condiciones iniciales, lo que ayudaría a explicar por qué los países en desarrollo que lograron el éxito casi siempre han incorporado elementos poco ortodoxos en las políticas ortodoxas. En Asia oriental se combinó la orientación al exterior con la intervención industrial. China injertó un sistema de mercado en una economía planificada en lugar de eliminar por completo la planificación centralizada. Mauricio creó zonas francas para las exportacio-

nes en lugar de aplicar una liberalización general. Hasta Chile combinó los controles de capital con otras medidas económicas bastante ortodoxas. Estas variaciones también podrían explicar por qué persisten importantes diferencias institucionales –en la función del sector público, la índole del sistema jurídico, el gobierno de las empresas, los mercados financieros y laborales, y los mecanismos del seguro social, entre otros– entre los países avanzados de América del Norte, Europa occidental y Japón. Además, las soluciones institucionales que sirven en determinado ámbito pueden ser inapropiadas en otro que carezca de las normas y las instituciones complementarias. En otras palabras, las innovaciones institucionales no siempre se trasplantan bien.

Entonces, ¿en qué forma deben escogerse las opciones institucionales? El análisis económico puede ayudar identificando los incentivos de las distintas combinaciones así como las ventajas y desventajas del caso, pero en las sociedades la deliberación pública y la elección colectiva tienen un papel muy importante. De hecho, la democracia política sirve de metainstitución que ayuda a las sociedades a elegir las instituciones. Aunque los indicadores de la democracia no siempre explican cuáles países crecen con mayor o menor lentitud en ciertos períodos, sí explican el nivel de ingreso a largo plazo. Es decir, es posible lograr rachas de crecimiento con distintas combinaciones de instituciones políticas, como lo confirma lo

sucedido después de la segunda guerra mundial, pero al parecer la democracia hace más fácil sostenerlas y transformarlas en niveles de vida más altos.

**¿Están predeterminados los resultados del desarrollo?** El fuerte papel que tienen la historia y la geografía en perfilar las instituciones, ¿significa que las políticas de hoy tienen escaso impacto y que la trayectoria del desarrollo humano está predeterminada? Algu-

de las instituciones, uno de cuyos indicadores es el índice que mide la limitación del poder ejecutivo. Veinte países aumentaron su calificación en más de 40%. Por supuesto, la forma en que puede concretarse el cambio institucional es un tema difícil, quizá central en muchas de las discusiones actuales sobre crecimiento y desarrollo, pero no debe dudarse que sí pueden cambiar ni de que tienen un efecto perdurable en el desarrollo.

## Los resultados muestran que la calidad de las instituciones es el único determinante positivo y significativo del nivel de ingreso.

nos dicen que sí. Easterly y Levine, por ejemplo, insisten en que las políticas no tienen efecto en el nivel de ingreso cuando se neutralizan las instituciones. Pero nada en nuestro trabajo apoya esta idea de predestinación, sino que sostenemos que el marco utilizado en publicaciones recientes no es apropiado para probar si las políticas tienen efecto. Lo que se explica –el nivel de ingreso– es un fenómeno a muy largo plazo, resultado de acciones acumuladas durante siglos. No es razonable suponer que las políticas, medidas en un plazo más corto, puedan explicar un fenómeno de tan larga data.

Además, las instituciones cambian, aunque con lentitud. Por ejemplo, entre los años setenta y los noventa hubo algunos cambios notables en la calidad

## Implicaciones para los préstamos en pro del desarrollo

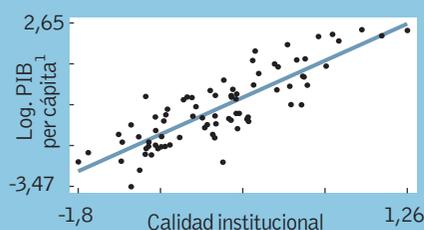
Los resultados a que hemos llegado deberían plantear serios interrogantes sobre la forma en que el FMI y el Banco Mundial establecen las condiciones para los préstamos; es decir, la condicionalidad. Si el cambio institucional es lento, los plazos de los programas de ajuste estructural deben reflejar ese hecho. El ajuste que mejoraría en forma sostenible las perspectivas de desarrollo no puede realizarse en tres o cinco años, duración típica de estos programas. Creer y pensar de otro modo prácticamente garantiza el fracaso de las expectativas.

Menos evidente es que, si las instituciones son realmente determinantes del desarrollo, no podemos evaluar las políticas tradicionales –fiscal, mo- >

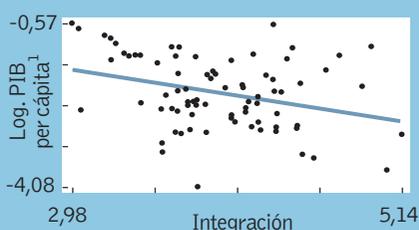
## La calidad institucional realmente importa

La calidad institucional puede incrementar sustancialmente el ingreso, algo que no logran por sí solas la integración mundial ni la geografía

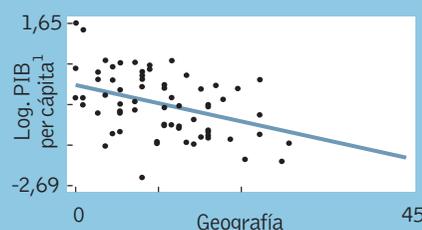
El ingreso aumenta con una mejor calidad institucional...



pero no con una mayor integración



... ni con una ubicación geográfica más propicia



Fuente: Autores



netaria, cambiaria o reforma estructural— mirando meramente los efectos previstos.

Cuando no se modifican en forma apropiada las instituciones en que se basan, la condicionalidad de las políticas suele ser ineficaz. Por lo tanto, hay que repensar la concentración exclusiva de la condicionalidad en formular las políticas adecuadas. Considérese Nigeria: la exhortación a ahorrar con prudencia los ingresos petroleros se ha pasado por alto sistemáticamente ¿Era realista esperar que Nigeria se atuviera a las políticas fiscales fijadas como meta si para lograrlo tenía que reordenar el gasto de esos ingresos?

En la condicionalidad, la norma durante años ha sido fijar lo que podría denominarse micrometas relativas a las políticas y a los resultados. Pero en los países donde faltaban los requisitos institucionales, había menos probabilidad de que la condicionalidad tuviera éxito y, si no faltaban, la microcondicionalidad era, en principio, superflua. En este reconocimiento de la necesidad de encontrar las precondiciones institucionales correctas en lugar de microadministrar resultados, se basa la tendencia a explorar nuevas formas de lograr la eficacia de la ayuda, ilustrada por la Cuenta para el Desafío del Milenio creada por Estados Unidos y, en cierta medida, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza del FMI.

Alejarse de la microcondicionali-

### Identificar las precondiciones institucionales apropiadas para asegurar la eficacia de la asistencia para el desarrollo es tarea difícil.

dad basada en los resultados tendría otras ventajas, porque no se corresponde con la idea de identificación que, debidamente definida, implica dejar a los países cierta libertad para que encuentren sus propias soluciones institucionales y de política para los problemas de desarrollo.

Identificar las precondiciones institucionales apropiadas para asegurar la eficacia de la asistencia para el desarrollo es tarea difícil. Una posibilidad es crear una lista de países que podrían recibir esta ayuda con arreglo al cumplimiento de los requisitos de un marco institucional básico: estado de derecho, poder judicial independiente, prensa libre y participación política, pero la lista plantearía una serie de preguntas complicadas. ¿Cómo medir estos requisitos? ¿Pueden tener objetividad? ¿Qué pasa con los países que no cumplen algunos, como sin duda hicieron al principio Chile, China, Corea y Uganda? También está el problema inverso. En la actualidad, ¿habría garantía de que

Nigeria e Indonesia, que oficialmente cumplen con los requisitos, utilizarían bien la asistencia para el desarrollo? Los recientes estudios comparativos de países sobre los determinantes del desarrollo son sólo el comienzo que nos indica la dirección correcta; queda por delante un campo abierto y fascinante para la investigación. **P**

### Bibliografía

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, vol. 91 (diciembre), págs. 1369-1401.

Diamond, Jared, 1997, *Guns, Germs y Steel* (Nueva York: W.W. Norton & Co). Easterly, William y Ross Levine, 2002, "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development" (inédito; Washington: Centro para el Desarrollo Mundial e Instituto de Economía Internacional).

Frankel, Jeffrey y David Romer, 1999, "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*, vol. 89 (junio), págs. 379-99.

North, Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Nueva York: Cambridge University Press).

Rodrik, Dani, 1999, "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, vol. 4, No. 4, págs. 385-412, 2003, "Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth", en *In Search of Prosperity: Analytic Country Studies on Growth*, edición a cargo de Dani Rodrik, de próxima publicación (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press).

Sachs, Jeffrey D., 2001, "Tropical Underdevelopment", NBER Working Paper 8119 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

## Democratic Accountability in Latin America

Editado por: Scott Mainwaring, Christopher Welna  
Cambridge university Press, 2003.

Este volumen toca uno de los aspectos más candentes de la agenda de los hacedores de políticas públicas y ciudadanos en la América Latina contemporánea. En la mayoría de la región, el desarraigo y el cinismo se han establecido con respecto a la calidad de los gobernantes electos, generando una erosión democrática. Uno de los retos emergentes para mejorar la calidad de la democracia se resuelve a partir de la construcción de mejores y más efectivos sistemas de *accountability*.

Una percepción prevaleciente en la mayoría de la región es que los oficiales gubernamentales no son sujetos suficientemente vigilados. Corrupción, falta de control, impunidad de los actores del Estado y un uso inapropiado de los recursos públicos son problemas recurrentes en la mayoría de los países. Tratar con estos asuntos es prioritario para restablecer y ahondar la legitimidad democrática.

Por eso la pregunta fundamental de este volumen es ¿como los líderes democráticos de América Latina pueden mejorar su *accountability* mientras simultáneamente promueven la eficiencia gubernamental?

## After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America

Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (editores)  
Institute for International Economics, 2003.

Este volumen es sucesor del libro "Toward Renewed Economic Growth in Latin America" de 1986, que ayudó a forjar el camino de las reformas de mercado que fueron adoptadas en América Latina en los años subsecuentes. De igual forma, presenta el trabajo de un grupo de los mejores economistas de América Latina, a los cuales se les pidió pensar acerca de la naturaleza de la agenda de políticas económicas que la región debe perseguir después de una década de crisis que sólo le trajo a la región crecimiento muy pequeño, así como el empeoramiento en la distribución de la riqueza. El estudio diagnostica la primera generación de

reformas (liberalización y estabilización) y las que se deben complementar con la segunda generación de reformas (institucionales) que son necesarias para proveer la infraestructura de una economía de mercado con preferencias igualitarias, así como las nuevas iniciativas necesarias para blindar a las economías de la región de las distintas crisis a las que se enfrentan.

Contribuyeron con este libro: Daniel Artana, Nancy Birdsall, Roberto Bouzas, Saúl Keifman, Pedro-Pablo Kuczynski, Ricardo López Murphy, Claudio de Moura Castro, Fernando Navajas, Patricio Navia, Liliana Rojas-Suarez, Jaime Saavedra, Miguel Székely, Andrés Velasco, John Williamson, y Laurence Wolff.



## Who Rules the Net?

Adam Thierer y Clayde Wayne Crews Jr. (editores)  
Cato Institute, 2003.

Cuando la gente realiza transacciones o se comunica en internet, ¿cae bajo la jurisdicción de algún gobierno particular? ¿Tiene ese gobierno el derecho de imponer impuestos o censurar? ¿Quién fija los estándares sobre las actividades en la red? ¿Cuáles son las implicaciones que tienen estas preguntas para el futuro del gobierno, el comercio y la libertad? Entre otras, estas son las preguntas que se tratan en este libro, que comprende 20 ensayos que desde distintas perspectivas abordan estas complejas cuestiones.

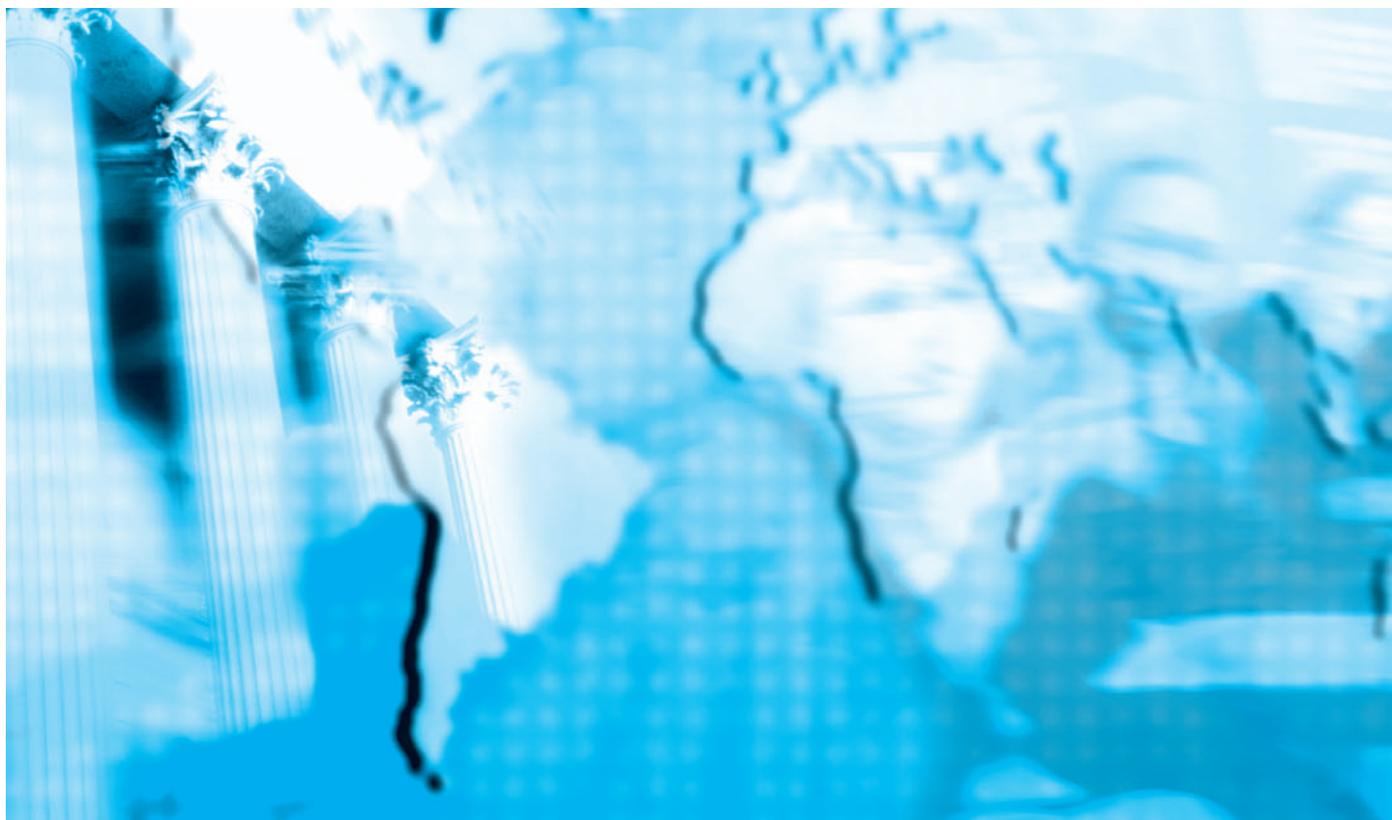




## Partidos políticos: necesarios, pero... ¿cuáles?

Si algo caracteriza nuestras democracias es la llamada crisis de representación. Los ciudadanos no confían en los partidos políticos. Por eso, se ha vuelto común el discurso *anti político*. Sin embargo, no puede haber una democracia fuerte sin partidos fuertes. De ahí que reflexionar sobre el presente y futuro de las colectividades sea una tarea inaplazable en América Latina. Y eso es precisamente lo que buscamos con este *dossier*.

# Partidos políticos y desarrollo en América Latina



**La debilidad de las instituciones representativas es un obstáculo para enfrentar los desafíos sociales de la región.**

## **Fernando Carrillo**

Asesor Principal del Banco Interamericano de Desarrollo en la Oficina Especial para Europa

**La** llegada de la democracia en las dos últimas décadas ha traído beneficios indiscutibles en términos de la protección de los derechos humanos, el alcance de las libertades individuales y los derechos políticos y de la magnitud de las oportunidades que se han abierto para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. A pesar de las fallas que aún siguen afectando la consolida-

ción de las democracias, constituye un gran avance que la ciudadanía tenga la convicción de que las autoridades públicas y el Estado están al servicio de las necesidades públicas y deban responder por el cumplimiento de sus responsabilidades. La profundización de la democracia—a través de la independencia del poder judicial, la creciente importancia de las legislaturas, la proliferación de organizaciones de la sociedad civil, la elección popular de autoridades públicas y la independencia de los medios de comunicación— ha contribuido a aumentar la responsabilidad pública y la transparencia en las actuaciones del Estado. >

> A pesar de ello, en varios países de la región la democracia tiene todavía un desempeño modesto en términos de resultados. El balance positivo de gobiernos democráticos contrasta con desafíos enormes y circunstancias económicas y sociales adversas. Al mismo tiempo, muchos países han debido confrontar tanto nuevas amenazas contra la democracia, como asuntos muy conflictivos en materia de violaciones a los derechos humanos cometidas por regíme-

bano, que han estado entre las causas subyacentes de la crónica inestabilidad política regional. También, a la vez que las tasas de crecimiento son aún muy bajas, la vulnerabilidad de las economías frente a choques externos continúa siendo muy alta y hay una creciente preocupación en cuanto a la insuficiencia de los niveles de ahorro interno y de inversiones productivas de mediano y largo plazo.

El funcionamiento deficiente de las

tuciones políticas como condición para lograr un mejor desempeño económico y mostrar resultados sociales. Sin olvidar que las instituciones políticas son mucho más difíciles de cambiar que las instituciones económicas.

## La prioridad de la reforma política

Los grandes modelos y postulados macroeconómicos se encontraron con dificultades macropolíticas y megasociales. Y esta vez la economía se ha enredado

**Pero en América Latina, la visión unidimensional del modelo económico ha pasado por alto no sólo la importancia de las instituciones políticas sino la legitimidad del sistema político mismo.**



nes anteriores, conflictos de violencia interna, implementación de acuerdos de paz para restablecer la convivencia social, etc. Pero, más que todo, resultados insatisfactorios han sido evidentes en el desempeño deficiente de los gobiernos democráticos en materia de aumento del producto interno, mejora de los servicios públicos, control de problemas sociales como la criminalidad y la corrupción, y reducción de la pobreza y la inequidad.

Pues si bien las economías de la región se han estabilizado, aún subsisten severos problemas que de no ser atendidos afectarían negativamente la sustentabilidad de la nueva estrategia de desarrollo. Se destacan en especial la persistencia y agravamiento de la pobreza, el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, las barreras para que las mujeres participen en el mercado laboral en condiciones equitativas y otros factores de exclusión socioeconómica en el plano rural y ur-

instituciones democráticas es problemático, no sólo por el valor intrínseco de la democracia, del que hablara Amartya Sen, al expandir el rango de posibilidades y opciones abiertas a los ciudadanos, sino por el valor instrumental que tiene al permitir la identificación y conceptualización de las necesidades de los ciudadanos y la construcción de políticas e instituciones dirigidas a satisfacerlas.

Pero en América Latina la visión unidimensional del modelo económico ha pasado por alto no sólo la importancia de las instituciones políticas, sino la legitimidad del sistema político mismo. La clásica tensión entre el cambio político y el cambio económico en el marco de la economía de mercado ha relegado la variable política a un asunto menor y muy “elástico” frente a la variable económica. Por lo anterior, allí reside el mayor desafío para las democracias de América Latina hoy acosadas por muchos flancos: recuperar el valor de las insti-

frente a circunstancias políticas que nunca debieron ser excluidas de la agenda. Una democracia con instituciones políticas subdesarrolladas no puede ser la base de una economía de mercado. En un estudio que hace poco publicamos conjuntamente el BID e International IDEA se llega a una conclusión rotunda: la reforma política en América Latina tiene que hacer parte de la agenda de desarrollo, porque la democracia es una condición indispensable para lograr el crecimiento y luchar contra la pobreza. Parece la reinención de la rueda, pero no es así. Hasta hace muy poco se vendía con éxito la teoría del autoritarismo como condición de crecimiento económico. Y todavía le quedan adeptos a esa teoría.

Los problemas del desarrollo de América Latina—como ha quedado demostrado a lo largo y ancho de la región en estos últimos meses—o bien son de carácter político o tienen un origen claramente político. Además, sus conse-

cuencias políticas adquieren cada vez más ribetes muy problemáticos.

El hecho de haberle quitado la prioridad a la reforma política en la agenda de desarrollo llevó a que los intentos reformistas en la región fueran en su mayoría superficiales, de corto plazo y al servicio de intereses políticos particulares. Ese ha sido un costo muy alto que llevó además a marginalizar la política como instrumento de promoción del desarrollo. La misma reforma del Estado que se anunció con bombos y platillos en los años noventa, muchas veces terminó también como ejercicio “técnico” ajeno a lo político, incapaz de descubrir los intereses políticos detrás de la estrategia reformista; de evaluar las implicaciones políticas de la reforma; de anticipar la repercusión sobre la distribución del poder en la sociedad; y de entender la “lógica” enrevesada del ejercicio de la política en América Latina. En suma, se ha querido hacer reforma económica, reforma social e incluso reforma del Estado, sin valorar la incidencia gigantesca de la variable política.

Sin perjuicio de algunos casos excepcionales, América Latina ha pasado de luchar por la supervivencia de su sistema democrático a un escenario donde lo que importa es la calidad de la democracia y la salud de sus instituciones. Y los signos vitales de ese enfermo arrojan cifras preocupantes que ponen en el último lugar de la confianza de los ciudadanos a los partidos políticos, el Congreso, el gobierno y el poder judicial. Así lo sigue demostrando el *Latino-barómetro* año tras año.

El modelo económico imperante ha creído que la consolidación de la democracia era un problema secundario frente a las exigencias de la estabilización económica. Pasamos de creer que la democracia se iba a ajustar sola a pedirle intempestivamente todo a la democracia. Pues la democracia es punto de partida, pero no resuelve todos los problemas, pues no es una propuesta de carácter programático que cual toque de rey Midas convierte en oro todo lo que toca. Y hoy todo el mundo se pregunta cuánta pobreza aguanta la democracia

**El hecho de haberle quitado la prioridad a la reforma política en la agenda de desarrollo llevó a que los intentos reformistas en la región fueran en su mayoría superficiales, de corto plazo y al servicio de intereses políticos particulares. Ese ha sido un costo muy alto que llevó además a marginalizar la política como instrumento de promoción del desarrollo.**



en los países en vías de desarrollo. El problema es creer que nos olvidemos de lo poco que se ha logrado, para regresar torpemente al populismo que fracasó peor que cualquier otra fórmula.

La globalización reclama instituciones políticas que permitan ser el punto de partida de resultados económicos y sociales que la hagan inclusiva. El mismo sistema internacional trata de encontrar hoy nuevas herramientas que permitan salir al rescate de las instituciones democráticas cuando se encuentren en peligro, en una variante posmoderna de la racionalidad tradicional que cobijó la concepción de la soberanía de los Estados. Crisis políticas como la peruana, la venezolana y la boliviana de los últimos días hoy son más que nunca un problema de la comunidad internacional y crisis económicas como la argentina sólo van a encontrar una salida que pase por el camino de lo político. Es tan simple como eso.

### **La difícil supervivencia de los partidos en la región latinoamericana**

Una muestra concreta de una institución en apuros es la situación deplorable de los partidos políticos en la región. Como los certificados de buena conducta del manejo macroeconómico los dejaron por fuera, comenzaron paulatinamente una carrera hacia la intrascendencia. Pero también es oportuno señalar que la decadencia de los partidos tradicionales ha sido una prueba y una consecuencia de su incapacidad para adaptarse a los cambios sociales y culturales y por consiguiente para satisfacer nuevas demandas y expectativas de los ciudadanos. Su accionar frente a los grandes debates de la agenda económica y social de América Latina ha sido de una pobreza lamentable.

Los partidos han sido inferiores a esa y a otras muchas responsabilidades. Tienen problemas de legitimidad, de representación y de desempeño. Han perdido su autonomía y coherencia. Están ausentes, son irrelevantes, inconsistentes y han sido capturados por intereses particulares. La ciudadanía los está condenando al ostracismo y la democracia sufre como nadie esa epidemia. Nunca >

> han estado tan separados de la sociedad y sus sistemas de financiamiento se han convertido en un método de compra e influencia por intereses privilegiados que apenas comienza a regularse.

Sus dificultades para ocupar el espacio de lo público son cada vez más grandes. Su rol protagónico como intermediario del ciudadano frente al Estado se perdió a favor de otros que muestran poca representatividad del interés público. Y su reto es tratar de sobrevivir en este nuevo escenario de competencia. Su supervivencia está atada a la supervivencia de la democracia misma.

Los partidos perdieron el monopolio de la representación de los intereses que tuvieron durante mucho tiempo. Otros grupos han incursionado para ocupar los espacios que han dejado abiertos los partidos. Grupos de la sociedad civil y de intereses particulares, así como movimientos sociales, han

ta característica de los partidos en Latinoamérica, porque el éxito aparente de los partidos tradicionales ha estado ligado a ese tipo de prácticas. Ese ha sido su sustento y su razón de actuar. Pero hoy es su mayor talón de Aquiles en un “mercado político” en el que el ciudadano-consumidor demanda cumplimiento de las acciones del Estado frente a un partido que ofrece poco a la ciudadanía y a un Estado que trata de responder con menores recursos a demandas cada vez mayores. Lo que no han querido ver nuestros partidos clientelizados es que el ciudadano está ahora dispuesto a entrar a exigir en el mercado de lo político, ya no como un simple sujeto pasivo de la benevolencia clientelista, sino que está dispuesto a buscar opciones de representación aun distantes de los partidos mismos.

Los partidos son esenciales no sólo por la función de representación que

**El déficit de liderazgo político y los partidos** Muy grande ha sido el papel desempeñado por el tipo de liderazgo político que se ha ejercido en el comando de los diferentes desarrollos históricos en América Latina. Las elites políticas que han gobernado esos procesos —en general representadas por un caudillo—, en no pocos casos han dejado huellas indelebles en términos de arreglos institucionales y culturales que se han transmitido de generación en generación y que son muy propios de la realidad de este continente.

Más recientemente, es probable que en muchas de esas victorias los líderes se limitaron a creer que las estructuras políticas estaban preparadas para cumplir con las delicadas responsabilidades de un hemisferio que ha perseguido al menos la democracia formal. Sin embargo, la regla general ha sido la desconfianza de los individuos hacia



**Pasamos de creer que la democracia se iba a ajustar sola a pedirle intempestivamente todo a la democracia.**

querido legitimarse para sustituir de esa manera la función de representar y agregar intereses, competencia típica de los partidos. Muchos grupos y movimientos han aparecido disfrazados de partidos, porque los partidos han sido incapaces de convocarlos y representarlos. Esos grupos tienen grandes debilidades y problemas y no pueden ser más que un complemento de los partidos, pero jamás un sustituto. Eso no es bueno para una América Latina en cuyos glóbulos rojos todavía circula el germen del corporativismo.

La falta de transparencia, la centralización de su organización y decisiones internas y el clientelismo han sido la no-

afecta la calidad de la democracia, sino por la forma como abren o cierran espacios de gobernabilidad, especialmente en la arena parlamentaria, por lo cual son insustituibles para la estabilidad del sistema político y para generar desarrollo. Que no se crea que son innecesarios o prescindibles. En síntesis, buena parte de la explicación del déficit democrático de nuestros países se explica por la crisis y el declive de los partidos políticos. La clave de lo que ha pasado en América Latina es el surgimiento de nuevos partidos y el declive de los tradicionales como consecuencia de la incapacidad de adaptación de los viejos partidos a las nuevas realidades.

las instituciones, producto de diseños constitucionales formales lejos de los procesos políticos reales.

La efectividad del liderazgo político en la construcción del Estado, la gobernabilidad y la consecución del desarrollo económico están claramente asociadas con el éxito o el fracaso de la democracia en el transcurso del tiempo. Particularmente su habilidad para adaptarse a las crecientes demandas de participación por nuevos agentes movilizados, su capacidad de respuesta frente a las crisis económicas dentro del ámbito democrático, su desempeño frente a los desafíos de la pobreza, la exclusión y la desigualdad y, finalmente, su capa-

**Los partidos han sido inferiores a esa y a otras muchas responsabilidades. Tienen problemas de legitimidad, de representación y de desempeño. Han perdido su autonomía y coherencia. Están ausentes, son irrelevantes, inconsistentes y han sido capturados por intereses particulares.**



cidad de reacción frente a escenarios de crisis política, polarización y conflicto entre poderes. Siempre intentado sobreponerse a la tentación de enfatizar liderazgo fuerte y autoritario sobre la participación ciudadana, y a la prevalencia de los intereses individuales y corporativos sobre los generales.

**La agenda de fortalecimiento de los partidos** Los partidos han sido incapaces de cambiar y por eso con dificultad logran sobrevivir. Sin embargo, tareas tan importantes como la conformación y organización del gobierno y del legislativo, el ejercicio de la oposición, la integración y movilización de la ciudadanía, la formulación de las políticas públicas y

la generación del liderazgo político son funciones indelegables e inalienables de los partidos. Por todo ello, los partidos políticos deberán ser protagonistas de primer orden en la definición de los escenarios del desarrollo económico y social de América Latina de este nuevo siglo. Y la tarea de todos debe apuntar a fortalecerlos, legitimarlos y ponerlos de nuevo a la vanguardia de la consolidación democrática.

De otra parte, y a diferencia de quienes ven en la sociedad civil el verdugo de los partidos y del Estado, hay nuevos protagonistas de la vida en comunidad que lo que han hecho es abrirles una oportunidad a los partidos y al Estado para trabajar conjuntamente en la bús-

queda del interés público. Una mayor participación implica un mejor diálogo político y debe traducirse en mayor y mejor representación. Es una oportunidad para abrir las vías de acceso de los partidos a la sociedad civil; un acto de audacia, pero más de supervivencia, para que los partidos puedan imaginarse cómo van a articular la sociedad civil al sistema político.

Son muchas las causas adicionales que contribuyen al debilitamiento de los partidos y muy poca ha sido la investigación empírica realizada en ese campo. Es hora de comenzar a intercambiar experiencias entre los países de la región para tener un catálogo de alternativas de acción hacia el futuro. Hay ya muchas lecciones aprendidas en el ámbito nacional que ameritan ese tipo de análisis y debería adelantarse una estrategia regional que permita tener unos estudios de casos con las prácticas buenas y malas que han sido propias de los intentos de modernización de estas colectividades políticas.

La batería de instrumentos de que puede disponerse supone, como siempre, tanto actos mayores de cirugía política como trabajo comunitario permanente en materia de cultura cívica y ciudadana. Para mencionar sólo algunos, es hora de entrarle a una buena cantidad de temas cuyo efecto sobre la situación de fragilidad de los partidos es clara. Ellos son, entre otros: los marcos constitucionales y legales en el contexto de la institucionalización de los partidos; sus estatutos y regulaciones internas; sus mecanismos de democracia interna y de relacionamiento con la sociedad civil; la incidencia del sistema electoral en su debilitamiento; sus relaciones frente a los poderes legislativo y ejecutivo; su rol como partido de gobierno o de oposición; sus organismos de fiscalización y control; sus problemas de financiamiento; su presencia en la política regional y local; y, sobre todo, la capacitación del futuro liderazgo de los partidos. Ahí puede existir una alternativa de supervivencia si es que la clase política que se encuentra al mando de conducir esas colectividades toma la determinación de suspender su marcha acelerada hacia el abismo. **P**

# Fortalecer los partidos, el reto de Latinoamérica

La gobernabilidad de la región y la calidad de las instituciones democráticas dependen en gran medida del rol que desempeñen los partidos.



## César Gaviria

Secretario General de la OEA

**El desafío de la globalización** Sin duda, la principal función de nuestros partidos políticos es trabajar con eficacia para asegurar un futuro mejor para todos aquellos que están por fuera de la economía de mercado, para los que viven en la miseria, para los desnutridos, para los indígenas, para los analfabetos, para los ancianos, para las poblaciones más vulnerables.

Por otra parte, más allá de los inmensos desafíos que nos ha puesto la globalización económica, los fenómenos de la globalización política han significado también enormes desafíos a nuestras democracias. La globalización política ha generado una conciencia planetaria en la búsqueda de la justicia social y en la defensa de los derechos de todos los ciudadanos. Nos deja ver las

falencias, las debilidades, los vicios de nuestros sistemas y partidos políticos de manera mucho más intensa y pronta que las deficiencias económicas.

Hasta hace poco, los países contaban con la opción de tener un sistema político lleno de deficiencias, pero con la globalización política eso ya no es posible. Hemos visto los problemas de fraude electoral, o de falta de equidad en un certamen electoral, o los problemas de discriminación contra los indígenas, las mujeres, los niños. Todo esto se convierte, de inmediato, en una oleada de descalificaciones para nuestros sistemas y partidos políticos.

Por otra parte, el respeto de los derechos de cada ciudadano de América se ha ido convirtiendo en un asunto que a todos nos compete. El ataque despiadado a la corrupción en la búsqueda de mayor transparencia y la rendición de cuentas son inescapables.

Así mismo, las ONG y la sociedad civil con sus poderosas movilizaciones hoy gozan de mucha más libertad de movimientos, sus voces tienen mucho más eco, sus gritos se oyen en todos los continentes. Hoy hay más agentes, más voceros, más organizaciones mostrando las falencias de nuestras instituciones, descubriendo sus limitaciones y exigiendo sus transformaciones.

Y si esto fuera poco, la democracia tiene que cargar con la herencia del anterior modelo económico, la mayor desigualdad del planeta, y en algunos países aún más pobreza fruto del dramático ajuste, el sensible deterioro de los ingresos per cápita, o los malos sistemas educativos.

No puede sorprendernos, entonces,

como por momentos pareciera que se va desquiciando todo el andamiaje del sistema político.

Y en segundo lugar, cuando hablamos de democracia la estamos relacionando con un buen funcionamiento del Estado o de las instituciones públicas que cumplen funciones de supervisión, regulación o control, o que prestan servicios públicos: educación, salud, policía, justicia o seguridad. Y sin duda ello representa un grandísimo desafío para los partidos políticos que son los que tienen que responder por la eficacia de las instituciones públicas.

Esto significa que la democracia de cada país termina siendo responsable de todo lo que haga o deje de hacer el Estado, el gobierno o cualquier órgano de poder público, de todo lo que hizo o dejó de hacer en el pasado. Significa que la democracia tiene que cargar con todas las consecuencias o limitaciones de la política económica o de la política social, como tiene que asumir los males, las tensiones del intenso cambio económico, social y político que se ha dado en la última década. Por estas inmensas responsabilidades tienen que responder los partidos políticos.

**La Carta Democrática** Y es en medio de este complejo panorama en el cual se expidió en el año 2001 la Carta Democrática Interamericana. La Carta es una guía de comportamiento democrático. Ella demuestra el profundo compromiso que todos los americanos tenemos con la democracia. Describe el esfuerzo para compartir una visión y un conjunto de objetivos, necesidades y aspiraciones. No voy a adentrarme en sus contenidos, pero sin duda tiene una amplísima visión de los aspectos que la conforman y nos demanda acciones preventivas y sancionatorias también, cuando a ello hubiere lugar. No obstante, su objetivo principal es ayudar a las democracias a recibir apoyo hemisférico cuando su proceso político o institucional están en peligro o cuando el ejercicio legítimo del poder está en riesgo.

Estas consideraciones plenamente justifican el que nos demos esta cita en Cartagena para revisar todas las

experiencias de cómo fortalecer las democracias americanas de la que es tal vez una de las más grandes necesidades, el fortalecimiento de sus partidos políticos.

Sin duda, necesitamos partidos políticos que tengan la capacidad para hacer consensos sobre aquello que es fundamental y dejar los demás aspectos a la libre competencia democrática. Los partidos deben estar en condiciones de diseñar las políticas indispensables para llevar a buen término la plataforma partidaria y deben hacerlo de una manera que les permita movilizar la opinión pública en la dirección de sus propuestas. Si los partidos no se encuentran en un ambiente institucio-

era posible fortalecer la democracia en las Américas ignorando o aun sólo atacando los partidos políticos. Los tiempos han demostrado qué tan desacertada era esa premisa.

**El rol de los partidos** Vamos ahora a examinar algunas ideas para conformar dicha agenda. En primer lugar hay que recordar que gran parte de las rupturas democráticas se originaron en situaciones de debilidad del ejecutivo y fragmentación del legislativo. De la debacle de la democracia la región tomó varias lecciones y estableció en la mayoría de las nuevas constituciones o legislaciones el sistema de segunda vuelta para la elección presidencial.

**La gobernabilidad tiene muchas aristas, pero una de las más importantes tiene que ver con la imposibilidad de sacar adelante reformas cuando el gobierno debe enfrentar congresos divididos y resulta incapaz de adelantar las tareas que ofreció al electorado.**

nal estable, sino volátil, o de inestabilidad o retroceso económico, tampoco será posible lograr que los acuerdos gocen de respeto en el tiempo.

La realidad es, sin embargo, que los partidos, año tras año, vienen reduciendo su capacidad de influencia en la sociedad, y hoy son, como lo demuestran las recientes encuestas de todos ustedes conocidas, la institución con menor confianza dentro de nuestras sociedades, muy por debajo de la Iglesia, el ejecutivo, el poder judicial o las Fuerzas Militares. La pregunta y el desafío que debemos resolver es cómo revertimos ese proceso.

El asunto de los partidos políticos es de mucha importancia en Latinoamérica porque en la última década todo el énfasis se ha puesto en el fortalecimiento de la sociedad civil, en la transparencia, en la corrupción, en la rendición de cuentas y toda la discusión se ha hecho contra los partidos políticos. Se creó entre muchos la falsa idea de que

Esta ha sido una solución a medias, pues es necesario reconocer que puede evitar el quiebre democrático porque sin duda aumenta la legitimidad del ejecutivo, pero no resuelve la crisis de gobernabilidad.

La gobernabilidad tiene muchas aristas, pero una de las más importantes tiene que ver con la imposibilidad de sacar adelante reformas cuando el gobierno debe enfrentar congresos divididos y resulta incapaz de adelantar las tareas que ofreció al electorado. Para ello es necesario revisar el marco institucional en el cual operan los partidos. Si queremos partidos fuertes, necesitamos marcos legales que faciliten su funcionamiento, no sólo como aparatos electorales, sino como instrumentos de fortalecimiento democrático, sea desempeñando funciones de gobierno, sea desde la oposición.

Esto requiere, cuando menos, una garantía mínima de recursos públicos que permitan el mantenimiento >

> de un aparato partidario sólido y que los partidos desarrollen sus más básicas tareas en términos de información para sus afiliados y preparación de sus cuadros.

La revisión de este marco institucional debe llevar también a mejorar las garantías para el ejercicio de la oposición, al igual que el perfeccionamiento de la capacidad de actuación de los partidos en los parlamentos que son su escenario natural. La crisis de los congresos no es sino reflejo de la crisis de los partidos y mientras estos no logren superar sus dificultades, difícilmente se podrá pensar que los congresos lo puedan hacer por sí solos. Existe una peligrosa y negativa tendencia en todas las encuestas que muestran a los congresos y los partidos en el más bajo nivel de aprecio por los ciudadanos.

## Revisar el tema de la financiación

Uno de los puntos centrales en esta tarea de revisión de los marcos institu-

que hacer un buen balance entre la rendición de cuentas, los topes para las contribuciones de personas y empresas a las campañas, el nivel de gasto, y además, reembolso de gastos electorales y buenos mecanismos de supervisión. Estos mecanismos hacen imprescindible una autoridad electoral independiente y bien equipada para investigar y que sancione.

En estos temas de financiación son fáciles de imaginar las distorsiones que se crean entre los aparatos estatales y las campañas políticas. En todo caso hay que ser creativos para evitar la corrupción, para asegurar la igualdad y para no incrementar en exceso los costos de las campañas, como es necesario preservar la credibilidad e integridad del proceso.

Sobre estas materias casi nunca es posible hallar soluciones concluyentes, pero obtener respuestas para determinados contextos y hacer un buen intercambio puede ser muy enriquecedor.

transición ni para preparar el gobierno, ni los Estados ponen a disposición de los presidentes electos tales recursos.

Como consecuencia, con frecuencia tenemos gobiernos que asumen el poder sin saber realmente los elementos básicos sobre la situación financiera o el estado de muchas políticas públicas. A esto se suma que el ejercicio del gobierno mismo no es muchas veces tarea del partido, sino de ciertas elites o grupos tecnocráticos que vacían de sentido la competencia política y que aumentan la sensación de incredulidad de los ciudadanos al mismo tiempo que el malestar de los cuerpos partidarios.

Esto nos conduce a un tema que tenemos que mirar con mucha seriedad y es que empiezan a verse en Latinoamérica las debilidades de los sistemas presidenciales. Hemos visto no sólo la debilidad de los gobiernos que no tienen una mayoría parlamentaria, sino en muchos casos la desestabilización que genera una rápida movilización política a través de los débiles mecanismos institucionales. Empezamos a ver, por ejemplo, cómo la sensación histórica de exclusión de las comunidades indígenas ha tenido en algunos casos efectos devastadores sobre el sistema político de varios países.

Esto nos lleva a una situación en la cual el simple fortalecimiento de los partidos políticos no es suficiente. Se necesitan pactos o acuerdos con representantes de algunas minorías sobre las reglas del juego democrático. En este caso la simple utilización de los mecanismos de mayoría democrática resulta insuficiente para tratar a las minorías.

En una situación así, es claro que grupos marginalizados deberían recibir recursos públicos para organizarse y poder fundamentar sus demandas. Pero tanto los partidos como las ONG tienen que actuar de manera responsable y no estimular puntos de vista extremistas que hagan el consenso imposible y puedan terminar en una espiral de violencia.

Esto nos lleva desde luego a una situación en la cual debemos acordarnos que ciertas formas de participación política deben estimularse, mientras que

## América Latina es la región con mayores índices de financiamiento político ilegal, con el mayor índice en lo que se denomina captura de leyes, políticas y regulación por empresas.

cionales tiene que ser lo referente a los temas de la financiación política. Ya he mencionado la necesidad de asignar un mínimo básico para que los partidos no sean instituciones fantasmas.

Los ciudadanos tienen derecho a conocer el origen de los dineros con que hacen campaña los políticos. Se requiere un compromiso a fondo con la transparencia para conocer tanto el origen como el destino de fondos públicos y privados. De acuerdo con los datos del *World Competitiveness Report* (reporte sobre competitividad), América Latina es la región con mayores índices de financiamiento político ilegal, con el mayor índice en lo que se denomina captura de leyes, políticas y regulación por empresas.

En el tema del financiamiento hay

Pero ni un ambiente político favorable ni una regulación propicia pueden asegurar que los partidos recuperen la confianza de los ciudadanos si sus dirigentes no tienen un fuerte compromiso con la democratización y modernización de los mismos.

El primer elemento para considerar es que los partidos tienen que recuperar su vocación de prepararse para gobernar. Lo que hemos venido presenciando es que los partidos, y especialmente los candidatos, emplean gran cantidad de recursos, tanto económicos como personales e institucionales, en el proceso de ganar las elecciones. Enormes sumas de dinero se utilizan para pagar consultores, publicidad y otros elementos propios del debate electoral. Y ni las campañas reservan recursos para la



otras deben estar limitadas o prohibidas. Esto es particularmente importante para defender la democracia y el estado de derecho, y rechazar la violencia, provenga de donde provenga.

Es por eso necesario que en las normas que regulen la operación de partidos y su financiación se cuente con normas contundentes que prohíban la discriminación, que protejan la libertad de expresión y de prensa, y creen un entorno de tolerancia, diversidad y pluralismo.

Es muy importante asegurar que los partidos respondan a las necesidades de sus circunscripciones. Es muy peligroso que los ciudadanos tomen la impresión de que los países son gobernados por pequeñas élites que operan en las capitales y con las presiones de la globalización se puede llegar rápidamente a la idea de que los gobiernos han dejado de ser representativos del país.

El oficio de los partidos es gobernar. Se compite en las elecciones para acceder al poder, llevando a cabo los programas y las ideas que se presentaron a los ciudadanos. Si no se hace un esfuerzo serio en el interior de los partidos para garantizar que generen tanto el conocimiento como los cuadros que requiere el ejercicio del gobierno, no se podrá recuperar la confianza de los ciudadanos.

En un informe del PNUD que será presentado el año próximo hay un dato que merece toda nuestra atención:

64% de los latinoamericanos consideran que los políticos mienten para ganar las elecciones. Si no se hace un esfuerzo profundo por presentar programas de gobierno serios, jamás se logrará el necesario respaldo ciudadano para las reformas que la región requiere.

Como parte de ese esfuerzo, los partidos tienen que construir capacidades propias para generar conocimiento. Los partidos no pueden depender de la información de terceras fuentes para participar en el debate y análisis de los principales problemas de un país. Igualmente, los partidos tienen que recuperar su capacidad para cumplir su función básica de reclutar y preparar los cuadros políticos que la función de gobernar requiere.

Finalmente, los partidos requieren integrarse de modo más activo a las nuevas dinámicas de la globalización. Las organizaciones internacionales de los partidos tienen que lograr convertirse en interlocutores válidos de grandes poderes internacionales, tal como a su modo lo han logrado las organizaciones de la sociedad civil.

Para ello es necesario que nuestros partidos y nuestros gobiernos logren gobernar sobre la globalización y al mismo tiempo avanzar de manera colectiva hacia una mayor gobernabilidad democrática. Es necesario tomarles el pulso a las transformaciones mundiales, entenderlas, adoptar estrategias para enfrentarlas y modernizar las institucio-

nes públicas y privadas para operar en el nuevo entorno.

Esta experiencia nos debe servir en el ámbito hemisférico para fortalecer nuestra integración e impulsar la cooperación hemisférica; para poner en marcha, con los instrumentos que tenemos en el ámbito americano, un proceso de integración que tenga los equilibrios, los contrapesos, las compensaciones que lo hagan viable y justo; para asegurar que cada país pueda encontrar que la integración lo beneficia, que un comercio más abierto pero reglado lo fortalece y que podemos construir acuerdos más participativos de nuestros gobiernos. Sólo de esta manera lograrán nuestros partidos articular a sectores vastos de la opinión nacional. Para ser bien simplistas hay que comprender bien la realidad nacional para poder articularla a través de los partidos políticos.

Nuestros gobernantes y nuestros dirigentes políticos deben construir una nueva ética política, una nueva política social, partidos y organizaciones políticas fortalecidas, un mucho más decidido compromiso en la lucha contra la pobreza, fortalecer nuestros sistemas educativos, hacer más competitivas nuestras economías, medidas eficaces para mejorar la distribución del ingreso.

Particularmente en Latinoamérica estamos urgidos de recuperar la idea de un Estado fuerte, eficaz, prestigioso. Un Estado con capacidad de vigilancia, regulación y control. Necesitamos un Estado democrático, respetuoso y garante de los derechos de todos.

Necesitamos partidos políticos fuertes para consolidar la democracia en la región, para promover las reformas que se requieren con urgencia. La nueva etapa de esas reformas tiene como requisito y como condición una reforma política que fortalezca los partidos políticos a todo lo ancho de América. Los invito a que salgamos comprometidos a trabajar en este propósito común. **P**

Discurso pronunciado en la instalación del llevado a cabo en Cartagena el 25 de noviembre

# ¿Crisis de los partidos latinoamericanos?



**A diferencia** de lo que parece ser la opinión generalizada, no todos los partidos de la región están debilitados.

## Carlos Gervasoni

Presidente del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (Cadal)

**Aplica** a la temática de este artículo la tendencia humana a percibir selectivamente aquello más visible, más interesante o más consistente con lo que se espera percibir. Así, a partir de recientes y muy comentadas crisis en algunos sistemas partidarios de América Latina, se ha saltado a la conclusión de que “los partidos políticos de la región están en crisis”. Esta es definitivamente una afirmación demasiado general y demasiado apresurada. Hay algunos países en los que tal crisis es indudable, otros

en los que se puede opinar en uno u otro sentido, otros en los que algún partido está en crisis, pero no el sistema partidario, y finalmente muchos otros en los que sería difícil argumentar que existe una crisis de partidos, cualquiera que sea la acepción de la palabra “crisis” que se adopte.

Las democracias de América Latina (básicamente todos los países de la región menos Cuba), como las del resto del mundo, se apoyan en partidos políticos. Cuando la “tercera ola” de democratización alcanzó a la región a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, los tres países que ya gozaban de un sistema democrático desde mediados de siglo, Costa Rica, Colombia y Venezuela, eran clásicos ejemplos de

democracias de partidos: en los tres había un fuerte y claro sistema bipartidista con alternancia (más allá de que alguno de los dos partidos tendiera a ser más fuerte).

Un segundo grupo de países estuvo constituido por los que, habiendo tenido experiencias democráticas anteriores a la seguidilla de golpes de los años sesenta y setenta, recuperaron la democracia con la “tercera ola”. La mayoría de estos, como Argentina, Chile, Perú y Uruguay, recuperaron a grandes rasgos el mismo sistema de partidos que tenían antes de los golpes. En Brasil, en cambio, el sistema se reconfiguró a partir de la ingeniería político-electoral del gobierno militar, que obligó durante muchos años a la dirigencia política a

integrarse al partido oficialista, Arena, o al opositor, el MDB. El actual sistema brasileño es en gran medida el producto del estallido de esos dos grandes y heterogéneos conglomerados.

Finalmente, la “tercera ola” alcanzó también a países con nula o muy escasa experiencia democrática previa, como El Salvador, Nicaragua, México y Paraguay. En estos casos el sistema de partidos se estructuró en buena medida en torno del partido sostén y/o continuador del régimen autoritario (y a veces también de su tradicional partido opositor), siendo el PRI mexicano (y el PAN) y el Partido Colorado paraguayo (y el Partido Liberal Radical Auténtico) ejemplos claros de esta situación.

Lo que es común a las tres situaciones descritas, sin embargo, es la existencia en la mayor parte de los países de uno, dos o más partidos sólidamente establecidos hacia principios de los años ochenta (hay algunas excepciones totales o parciales a esta afirmación, como los casos de Guatemala y Ecuador). En los años posteriores a la transición democrática, sin embargo, varios sistemas partidarios padecieron crisis que los transformaron sustancialmente. Dos países sufrieron tales crisis con particular intensidad: Perú y Venezuela. Allí los partidos tradicionales que dominaron la política en los años ochenta fueron barridos del escenario nacional en los noventa. Algo similar, aunque con menor intensidad, ocurrió en Argentina durante 2001: el derrumbe financiero, político y económico de ese año arrasó con uno de los dos grandes partidos, el radicalismo, y con otros dos de relevancia más reciente, el Frepaso y Acción por la República.

Las crisis de partidos son eventos ampliamente cubiertos por los medios y analizados por intelectuales y académicos. El natural interés que generan estos fenómenos se ve a menudo incrementado por la aparición de atípicos y pintorescos líderes carismáticos: el espacio vacío que dejan los partidos en crisis es generalmente llenado por un *outsider*, como Fujimori o Chávez (o, en otras latitudes, Berlusconi). Estos llamativos personajes contribuyen a centrar aún

más la atención en los casos de crisis y no en los casos de normalidad. Pero la realidad es que hay normalidad, y bastante más de la que pudiera parecer.

En efecto, mientras algunos de los principales partidos de la región sucumbían a la crisis, muchos otros prosperaban políticamente. No ha habido crisis de partidos en Chile ni en Costa Rica. Los partidos uruguayos y los mexicanos están lejos de desaparecer. Algo similar puede decirse de los partidos brasileños, o de los partidos dominantes en Argentina (Justicialismo), El Salvador (Arena) o Paraguay (Colorado).

En resumen, no puede ni debe hablarse de una situación generalizada de crisis de los partidos latinoamericanos. Sí, en cambio, han existido crisis importantes en algunos países. Las ha habido de dos tipos: 1) las que afectaron a uno o algunos de los partidos del sistema (generalmente los partidos gobernantes), y 2) las que afectaron al sistema completo.

sufren las consecuencias del estallido de escándalos de corrupción. La inseguridad en la forma de criminalidad común afecta a toda la región, y algunos países sufren el flagelo adicional de la criminalidad organizada (especialmente el narcotráfico) y de la guerrilla.

Cuando los fracasos en estos frentes son particularmente intensos y/o simultáneos, el deterioro político de los partidos gobernantes puede llevarlos al borde de la desaparición. Esta fue en buena medida la situación del Perú de la transición democrática: tanto el gobierno de la Acción Popular de Belaúnde Terry (1980-1985) como el gobierno del APRA de Alan García (1985-1990) fracasaron estrepitosamente en la arena económica y en la lucha contra el terrorismo. Ambos dejaron al país sumido en la pobreza, el estancamiento, la inflación y la inseguridad. La segunda vuelta de las elecciones de 1990, en consecuencia, fue disputada por dos *outsiders*, Fujimori y Vargas Llosa.

La situación de la Unión Cívica

**Hay algunos países en los que tal crisis es indudable, otros en los que algún partido está en crisis, pero no el sistema partidario, y finalmente muchos otros en los que sería difícil argumentar que existe una crisis de partidos.**

### Las crisis de partidos gobernantes

Es natural que los partidos políticos se desgasten en el ejercicio del poder. En regiones como América Latina, en las cuales hay agudos problemas económicos, sociales, políticos y de seguridad, los partidos gobernantes enfrentan desafíos particularmente difíciles. Así, por ejemplo, prácticamente todos los oficialismos de mediados de los años ochenta fueron desalojados electoralmente del poder debido a su incapacidad de contener el declive económico y la inflación. A los problemas de naturaleza económico-social deben sumarse los vinculados a la corrupción y la inseguridad. Pocos gobiernos logran controlar la venalidad pública, y a menudo

Radical en la Argentina es comparable: luego del fracaso del gobierno de Alfonsín el partido se vio fuertemente debilitado. Le tomó diez años y una alianza con un nuevo y dinámico partido de centro-izquierda (el Frepaso) volver a ocupar la presidencia. El nuevo fracaso del radicalismo gobernante, esta vez en la figura de Fernando de la Rúa, asestó un golpe decisivo al partido: en las elecciones presidenciales de abril de 2003 obtuvo el sexto lugar con 2% de los votos. Aunque el radicalismo se mantiene fuerte en varias provincias, prácticamente ha desaparecido de escena en los distritos más importantes (como Buenos Aires, Santa Fe y la Capital Federal) y en el ámbito nacional. >

> La desintegración del gobierno de De la Rúa no sólo arrastró a su partido, sino también a sus aliados: el Frepaso, del renunciado vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez, y Acción por la República, el partido fundado por el ministro de economía Domingo Cavallo.

Hay una diferencia importante entre la situación peruana y la argentina. En el país andino todos los partidos políticos tradicionales fueron destruidos (AP, PPC) o fuertemente debilitados (APRA) por los fracasos mencionados. En Argentina, en cambio, el peronismo salió fortalecido del proceso, no tanto por méritos propios como por la decadencia de sus competidores. La explicación es muy clara: a diferencia del APRA, el Partido Justicialista estuvo lejos de fracasar rotundamente durante su experiencia de gobierno (1989-1999): aunque Menem terminó su presidencia en un justificado clima de crítica social, su gobierno había alcanzado no pocos logros, entre los cuales se destacaron la derrota de la inflación, la recuperación del crecimiento económico, la renovación de la infraestructura de servicios públicos y la alianza con Brasil en el Mercosur. Los aspectos más oscuros de la década menemista, como el alto nivel de corrupción y el elevado desempleo, fueron percibidos y castigados por la opinión pública, pero la combinación de estos fracasos con los éxitos mencionados más arriba alcanzaron para salvar al peronismo de una situación de crisis.

### Las crisis del sistema de partidos

En algunas situaciones lo que entra en crisis no es el partido gobernante, sino el sistema de partidos o, para usar una palabra más cargada de sentido normativo, la *partidocracia*. Un ejemplo extrarregional, claro y conocido, es el de Italia a principios de los años noventa. El caso regional es, por supuesto, Venezuela. Este país tuvo por décadas un sistema dominado por dos partidos, Acción Democrática y Copei. A partir del fracaso del gobierno adeco de Carlos Andrés Pérez a principios de los años noventa, la población se volvió contra los partidos tradicionales, primero votan-



**No hay, entonces, ninguna afinidad electiva entre democracia latinoamericana y crisis de partidos. Buena parte de las naciones de nuestra región gozan de saludables sistemas partidarios.**

do por el fundador de uno de ellos Caldera (devenido en *outsider*) y luego por un coronel golpista que intentó desalojar por las armas dos veces al gobierno democrático de Pérez. Lo peculiar del caso venezolano, especialmente cuando se lo contrasta con la similar situación ecuatoriana, es el punto de partida: Venezuela tenía uno de los sistemas de partidos más sólidos e institucionalizados del continente, hasta el punto de que un clásico libro de Mainwaring y Scully lo colocaba, aún en 1993, sólo por debajo de Costa Rica, Chile y Uruguay en América Latina. Así, en sólo unos pocos años, el sistema partidario venezolano perdió a sus dos principales componentes e incorporó un nuevo actor principal: el heterogéneo conglomerado conocido como “chavismo”.

Debe destacarse, sin embargo, que el resto de los países latinoamericanos

han evitado crisis de este tipo. Las otras naciones con sistemas partidarios institucionalizados, o los conservan casi intactos, como Chile, Costa Rica y Uruguay, o por lo menos han mantenido incólumes uno de sus partidos centrales, como Argentina y Colombia.

### Los casos de ausencia de crisis: muchos y variados

Quizá no muchos lectores estén al tanto de que El Salvador viene siendo gobernado desde hace 14 años por el mismo partido. En efecto, el derechista Arena obtuvo la presidencia en 1989 con Alfredo Cristiani, la renovó en 1994 con Armando Calderón Sol, y de nuevo en 1999 con Francisco Flores. El rol de principal partido opositor pasó del Demócrata Cristiano, al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (ex movimiento guerrillero convertido en partido luego de los acuerdos de paz de 1992). Este país, al que no le han faltado ni le faltan graves problemas sociales, económicos y políticos, no ha sufrido ninguna crisis de partidos. Otras pequeñas democracias latinoamericanas, como Costa Rica, Honduras y Uruguay, siguen siendo gobernadas, como desde hace años, por sus dos partidos tradicionales.

Se dirá que estos países no representan a sus hermanos mayores. Pues bien, Chile es gobernado por la misma coalición de partidos desde hace 13 años, los que, por cierto, existían desde mucho antes del golpe militar

de 1973 (el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista). Los partidos de la oposición, Renovación Nacional y UDI, también son los mismos desde el comienzo del presente período democrático. Definitivamente no ha habido nada que se parezca a una crisis de partidos en Chile.

Los gigantes de la región, Brasil y México, aportan evidencia adicional. El primero, un típico caso de sistema de partidos débil y poco institucionalizado (el segundo menos institucionalizado de Sudamérica de acuerdo con Mainwaring y Scully, sólo por encima del Perú de Fujimori), no ha sufrido ninguna crisis partidaria importante: desde la redemocratización de 1985 los principales partidos, aunque estructuralmente débiles y fragmentados, han sido a grandes rasgos los mismos: el PFL y el PPR/PPB en la derecha, el PMDB y el PSDB en el centro, y el PT y el PDT en la izquierda. La alianza de varios de estos seis partidos ha sido la base de los gobiernos de Sarney, Collor, Franco, Cardoso y Lula Da Silva. Aunque su suerte electoral ha variado considerablemente, ninguno ha sufrido una crisis que lo lleve al borde de la desaparición.

México, que durante los años ochenta y noventa realizó una lenta y gradual transición a la democracia, mantiene los mismos dos partidos principales de siempre, el PRI y el PAN (siendo el PRD una escisión del PRI). El sistema, por supuesto, se ha transformado cualitativamente con la democratización, pero ninguno de los partidos preexistentes entró en crisis o desapareció. Por el contrario, el PAN llegó a la presidencia en 2000 con Fox, y el PRI se mantiene como el principal candidato a reemplazarlo.

**Causas y condiciones de las crisis partidarias** Las crisis de partidos parecen ocurrir en América Latina cuando se conjugan grandes fracasos gubernamentales en diferentes áreas, o cuando hay una sucesión de fracasos. Un ejemplo completo es el peruano, en el que los fracasos económicos sucesivos de Belaúnde y García contribuyeron

ron a debilitar a los partidos de ambos, y el fracaso en varios frentes del último (economía, corrupción, falta de efectividad en la lucha contra el terrorismo), terminó de minar el poder del APRA. La sucesión de fracasos también parece ser la causa fundamental de la crisis del radicalismo argentino.

Las situaciones “partidocráticas” parecen crear condiciones más favorables para una crisis de partidos. Así, si las mismas fuerzas se alternan en el poder por muchos años y, en algún momento, decepcionan las expectativas de los ciudadanos, la tolerancia de éstos parece ser menor. Es probable, por ejemplo, que los ajustes de precios implementados al inicio del gobierno de Pérez en Venezuela y el episodio de corrupción que lo sacó del poder, no hubieran tenido un efecto tan devastador



**El castigo de la opinión pública no es eterno, especialmente si los partidos caídos en desgracia actúan inteligentemente y/o cuentan con recursos políticos significativos.**

sobre el sistema de partidos venezolano si el mismo no hubiese sido tan inmutable y venal durante tantos años.

No es casual, entonces, que allí donde los partidos han tenido razonables desempeños gubernamentales o, por lo menos, donde han evitado grandes desastros, no se han dado crisis de partidos. No es casual tampoco que Chile, con su excelente desempeño macroeconómico, su razonable evolución social y su relativamente bajo nivel de corrupción, haya sido ajeno a cualquier atisbo de crisis partidaria. Algo similar podría decirse de Uruguay y Costa Rica, que sin alcanzar los éxitos de Chile, han obtenido algunos logros modestos y evitado las calamidades que afectan o afectaron a sus vecinos. No hay, entonces, ninguna afinidad electiva entre democracia latinoamericana y crisis de partidos. Buena parte de las naciones de nuestra región gozan de saludables sistemas partidarios.

### **Comentario final sobre la muerte y resurrección de los partidos**

En varios pasajes de este artículo se hizo referencia a la crisis, muerte o desaparición virtual de varios partidos. Debe destacarse, sin embargo, que estos fenómenos son a menudo temporales, y que no es raro (y no hay que descartar para el futuro) que haya partidos que “resuciten”. El castigo de la opinión pública no es eterno, especialmente si los partidos caídos en desgracia actúan inteligentemente y/o cuentan con recursos políticos significativos. Este último es el caso de los partidos con larga historia, gran masa crítica de dirigentes, organización de alcance nacional y raíces populares. Desde este punto de vista no debiera sorprender el regreso a la prominencia política del APRA peruano en las últimas elecciones presidenciales. Partidos tales como AD y Copei en Venezuela o la UCR en Argentina no desaparecen de un día para el otro: pueden ocultarse por vergüenza, retroceder estratégicamente, y hasta sumarse a alguna fuerza con mejor presente, pero nunca debe descartarse que una renovación de dirigencia interna los regrese al primer plano de la política nacional. **P**

# Los partidos políticos, la organización interna del Congreso y la agenda de gobierno

**El diseño institucional** y el proceso de toma de decisiones dentro del legislativo tienen un rol importante para entender la forma como éste interactúa con la rama ejecutiva.

## Roberto Bavarastro

Profesor de la Universidad de Buenos Aires

**En** contraste con el presidencialismo norteamericano, la mayoría de los regímenes presidenciales se caracterizan por la concentración de poder en manos de los ejecutivos. Parece ser que la mayoría de las veces los presidentes pueden cambiar o mantener el *statu quo* según sus necesidades, con poca o casi ninguna consideración por las preferencias de las legislaturas.

Si es así, ¿cuáles son los mecanismos que las legislaturas emplean para controlar el abuso presidencial a fin de evitar expropiaciones por parte de los ejecutivos? ¿Cuáles son los mecanismos que utilizan los legisladores para negociar con el presidente y para acomodar sus preferencias? ¿Cómo los legisladores pueden utilizar las normas, los procedimientos y la propia organización legislativa para ver cristalizadas sus preferencias? ¿Cómo estos “juegos anidados” entre el Congreso y el ejecutivo impactan sobre el proceso de toma de decisiones y la agenda de gobierno?

Con el propósito de concentrarnos en algunos de estos dilemas, el objeto de nuestro trabajo es focalizar un particular aspecto del rol de las legislaturas *vis-à-vis* los ejecutivos: el impacto de los partidos políticos en la organización interna del Congreso y sobre el proceso de toma de decisiones y la agenda de gobierno.

**¿Legisladores amateurs y políticos profesionales o diputados “oficialistas”?** Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2000) señalan que el centro de su trabajo se concentra en las diferencias que se observan a partir de la organización de las legislaturas federales. Así, observan que los congresistas americanos tienden a especializarse en comisiones, mientras que los legisladores argentinos pertenecen a una multiplicidad de comisiones, lo que desalienta la especialización. Además, sostienen que el Congreso estadounidense mantiene un rol activo respecto de la generación de políticas, lo que lo coloca como la arena clave a la hora de la toma de decisiones de políticas públicas. En contraste, manifiestan que el Congre-

so argentino desempeña un rol de mero actor de veto y que los acuerdos políticos cruciales son construidos fuera del ámbito legislativo.

Así, respecto de la generación de políticas en la arena legislativa, se señala que los incentivos de los actores políticos clave están determinados por dos factores fundamentales: 1) las reglas electorales, que impactan sobre las estrategias de los actores dado que se relacionan con los incentivos electorales y la carrera política, y 2) las reglas del juego dentro y entre las principales ramas del gobierno. En efecto, en la Argentina, las reglas electorales transfieren el poder político de manos de los legisladores y partidos nacionales a los líderes partidarios locales, condicionando el futuro político de los legisladores y limitando





los incentivos para construir una carrera legislativa. Además, ante las débiles restricciones existentes frente a las acciones unilaterales del ejecutivo, los legisladores ven socavarse sus potenciales derechos de propiedad en la arena legislativa, lo que también desincentiva cualquier intento de crear instituciones legislativas fuertes. Ambos factores llevan a que el Congreso argentino sea una arena de secundaria relevancia respecto del proceso de toma de decisiones (Jones y otros, 2001).

Acerca de la falta de incentivos para desarrollar actividades legislativas y con la ausencia de incentivos para controlar al ejecutivo por parte de los legisladores, debemos señalar que si bien es exacta la caracterización, de ella no se debe derivar que el presidente ha logrado impo-

ner su agenda de gobierno fácilmente ante el Congreso. En otras palabras, el Congreso es claramente deficitario respecto del control en el sentido de *accountability* y respecto del control de los poderes delegados al ejecutivo. Sin embargo, esto no necesariamente se traduce en que el ejecutivo no deba tener en cuenta las preferencias de los legisladores aun cuando decida de manera unilateral.

El dilema es que por “desarrollar actividades legislativas” se entiende, fundamentalmente, la pretendida especialización del legislador en algún conjunto de políticas públicas por medio de las comisiones. Esto llevaría a aumentar la potencial capacidad de control de la legislatura sobre el ejecutivo y debería, tal vez, derivar en una mejor calidad de políticas públicas. Ahora, esta orientación normativa soslaya totalmente la posibilidad de contemplar la función de control a partir de la idea de negociación en relación con las preferencias de los legisladores –sean diputados o senadores–: obtener la mayor cantidad de recursos posibles para maximizar su posicionamiento dentro del partido y del bloque parlamentario a través de los recursos disponibles en la arena legislativa. En otras palabras, la clave de la representación, que para nuestros legisladores provoca una tensión entre su rol como “Diputados” y el de “Oficialistas”, se traduce entre la necesidad de colaborar suficientemente con su gobierno –como oficialista– y la de mantenerse en buenas relaciones con su líder partidario local –como diputado– (Mustapic, 2000). Obviamente, esta tensión parecería variar según el distrito electoral del que provenga el legislador, según la situación política de su distrito –oficialismo u oposición–, y según la situación interna de su partido en el distrito y su alineamiento respecto del liderazgo presidencial. Observado desde la arena legislativa, es el bloque partidario el espacio que permite al legislador intentar encontrar un punto de equilibrio dentro de esta tensión, posibilitándole, en algún grado, eludir la acción puramente individual tanto en la relación con su gobierno –como oficialista– como respecto de su dependencia del líder partidario local –como

diputado–.

Al mismo tiempo, Jones y otros (2000) consideran que cuando un conjunto dado de reglas electorales deposita el control de la *career paths* en manos del partido y no de los legisladores individuales, los líderes partidarios locales concentran la posibilidad de manipular tanto la carrera partidaria y legislativa como el propio comportamiento de los legisladores a la hora de votar en el Congreso. El argumento se basa en que, por un lado, los electores votan por una lista partidaria –armada por los jefes partidarios locales– y no por individuos; por el otro lado, que por tratarse de listas partidarias de magnitud variable –para diputados nacionales–, la reputación de los candidatos no es un factor decisivo ante los ojos de los electores para alcanzar la reelección.

De este modo, son dos los factores que determinarían la posibilidad de reelección de un legislador: 1) lograr reingresar a la lista partidaria, y 2) el éxito electoral de su partido. Individualmente, el legislador tiene un bajo impacto sobre el segundo factor, el éxito electoral de su partido. Mientras que respecto del primero, lograr reingresar a la lista partidaria, el legislador depende tanto de sí mismo como del consentimiento y apoyo del líder partidario local. Además, los legisladores encuentran incentivos para involucrarse en una carrera dentro de su partido político que requiere la cooperación con, o de la competencia frente a, los jefes partidarios locales. Al mismo tiempo, como el Congreso argentino es un mero actor de veto, los legisladores encuentran pocos incentivos para perseguir una carrera legislativa. Esta ausencia de incentivos institucionales para la consecución de la carrera legislativa, junto a la capacidad del ejecutivo para realizar acciones unilaterales y el poder que reside en los líderes partidarios locales, produce una particular combinación que determina que el poder político y la capacidad de construir y mantener acuerdos se trasladen fuera de la arena del legislativo nacional (Jones y otros 2000).

El problema aquí se vislumbra cuando se observa que una idéntica caracterización se debería realizar para los senadores del Congreso argenti- >

> no. Para los senadores nacionales las reglas electorales difieren respecto del modo de elección, pero no respecto de la modalidad de selección –en comparación con los diputados nacionales–<sup>1</sup>. Esto es, existe un sistema electoral distinto, pero se mantiene el monopolio partidario en la selección de los candidatos. Si bien la magnitud del distrito puede desempeñar un rol importante, en realidad, el problema no reside en la extensión de la lista –lista sábana–, sino más bien en el monopolio partidario de las candidaturas. Sin embargo, para el caso argentino, tampoco es claro que romper el monopolio partidario y/o utilizar mecanismos de elecciones internas partidarias abiertas o semi-abiertas, garantice un cambio radical de los incentivos institucionales que gobiernan las conductas de los legisladores. Después de todo, la creciente tendencia a utilizar las internas abiertas o semi-abiertas han arrojado un saldo claramente favorable para los que controlan las maquinarias electorales de los partidos políticos –siendo mínimo el impacto del elector independiente respecto del resultado de las elecciones internas de los partidos–.

De este modo, creemos que los factores que se presentan como determinantes para explicar la lógica del comportamiento de los legisladores son, principalmente, la organización partidaria (Mustapic, 2000) y su relación con el régimen federal.

**Política partidaria y permanencia en el legislativo** Mainwaring y Shugart (1997) listan tres características clave de las leyes electorales que influyen en el nivel de disciplina partidaria en un país: 1) reunión de votos entre los candidatos de un partido, 2) control sobre quiénes han de ser candidatos del partido, y 3) control sobre el orden en el que los candidatos son elegidos de las listas partidarias. En Argentina los diputados nacionales son elegidos vía listas partidarias cerradas y bloqueadas de magnitud variables en las que cada distrito electoral es una provincia. En tanto, los senadores nacionales también son elegidos vía listas partidarias cerradas –lista incompleta y voto limitado– de magnitud fija, en las que cada distrito

electoral es una provincia. Esto incentiva tanto a los diputados como a los senadores a adoptar comportamientos que tiendan a aumentar las expectativas electorales de su partido en nivel de distrito –provincial– (Molinelli 1991). Ahora, como en todos los casos el monopolio de las candidaturas permanece en el seno partidario, en especial en el partido en el nivel distrital –provincial–; entonces, son los líderes del partido en nivel de distrito los jugadores clave dentro del proceso de nominación y, por ello, sobre la *career paths* de los legisladores (Jones, 1997; De Luca, Jones y Tula, 2000).

Para crear incentivos que puedan



romper la hegemonía de un líder partidario local, la solución no parece ser la modificación del sistema electoral siguiendo la lógica de la uninominalidad y de la personalización, más bien nuestro entramado institucional –en particular, la organización interna de los partidos políticos– sugiere aumentar la magnitud de distrito al nivel local, lo que llevaría a incentivar la competencia de potenciales líderes locales frente a los líderes establecidos. Obviamente, lejos de romper la “lista sábana” esto conduciría a generalizarlas, ya que la enorme mayoría de nuestros distritos electorales –las provincias– eligen sus diputados nacionales en magnitudes bajas o medias –también los senadores nacionales son elegidos en magnitudes pequeñas–. Pero, ciertamente, contribuiría a romper históricas hegemonías locales controladas por caudillos provinciales que las más de las veces son el alfa y omega de la política y la economía provincial<sup>2</sup>.

Jones y otros (2000) afirman que la brevedad de las carreras legislativas argentinas no puede ser definida sólo por la pasada inestabilidad institucional. Así, señalan que existen varias razones para explicar la baja tasa de reelección legislativa en la Argentina. Por un lado, porque para ser reelegido no sólo basta la voluntad del legislador, sino que éste logre superar lo que los autores llaman “barrera de reingreso”; esto es, obtener efectivamente un lugar en la lista del partido. Por el otro, porque los legisladores observan al Congreso como un trampolín para que su carrera política prosiga en algún otro ámbito fuera del legislativo (Jones, 2001). Sin embargo, los mismos autores también señalan que, una vez que los legisladores en ejercicio fueron incluidos, una vez más, en la lista del partido, sus posibilidades de reelección aumentan considerablemente. En efecto, eso es lo que demuestran estos autores y es lo que se observa al analizar la composición de la legislatura nacional desde, al menos, 1983.

Ahora bien, cómo se condice esta realidad de la ausencia de incentivos para desarrollar una carrera legislativa y la consecuente baja tasa de reelección, con la arraigada idea de la ciudadanía –pe-

ro incluso de los especialistas— de que siempre se observan las mismas caras en la legislatura y en las listas de candidatos a cargos legislativos. En efecto, ambas son parte de una misma moneda que conjuga una cuota considerable de “oligarquía partidaria” junto a una dosis de “alta rotación” de los políticos que no son el *core* de coalición dominante partidaria. En otras palabras, lo que observamos es una “elite que siempre está”, que controla el funcionamiento del legislativo y que potencialmente siempre se reelige, junto a un grupo de políticos —de segunda línea— que se mueven en derredor de esa “elite” y que rotan de cargo en cargo.

De este modo, si sólo observáramos a ese porcentaje que “siempre está”, encontraríamos probablemente el *yolk* de la lógica y del funcionamiento de la legislatura, y el índice de reelección del *yolk* debería ser comparativamente elevado. La cuestión es que los que pertenecen a esta reducida fracción de legisladores son los que realmente cuentan, porque son ellos los que controlan las comisiones más importantes, son las autoridades de los principales bloques partidarios y las autoridades de las propias cámaras legislativas —y aún más, suelen saltar a diversos cargos dentro del ejecutivo para luego volver a su banca de legislador—. En resumen, deberíamos replantear la pregunta respecto de la ausencia de incentivos para desarrollar una carrera legislativa; de hecho, parece existir una fracción numéricamente menor pero cualitativamente fundamental que lleva delante de manera clara una carrera política ligada a la vida parlamentaria y partidaria —y a los recursos y privilegios que ello otorga—. Si se acepta nuestro argumento, entonces debemos establecer qué tipos de incentivos existen para que esto ocurra y por qué algunos enfoques parecen “ciegos” respecto de este tipo de diferencias.

**A modo de conclusión** Sostenemos que, además del impacto de las reglas electorales y de la organización partidaria sobre la conducta de los legisladores, la propia organización interna del Congreso, una vez establecida, también tiene importantes consecuencias sobre las

**Esta ausencia de incentivos institucionales para la consecución de la carrera legislativa, junto a la capacidad del ejecutivo para realizar acciones unilaterales y el poder que reside en los líderes partidarios locales, produce una particular combinación que determina que el poder político y la capacidad de construir y mantener acuerdos se traslade fuera de la arena del legislativo nacional.**

preferencias de los legisladores y sobre el grado de disciplina partidaria.

Siguiendo a Figueiredo y Limongi (2002) sugerimos que el rol e impacto de las reglas electorales no deben ser entendidos como una relación puramente causal para explicar la conducta de los legisladores y la organización interna de una legislatura. Más bien es una relación mediada por otros factores, como la organización partidaria y, para algunos casos, el federalismo, que pueden reforzar o diluir el impacto de las reglas electorales. Por ello, la modificación de las reglas electorales no necesariamente debe resultar en cambios de conducta —votaciones, carrera legislativa, grado de especialización, etc.— de los legisladores. Más bien las modificaciones de las reglas electorales deberían analizarse a partir de la consideración del impacto que sobre ellas tiene la organización de los partidos políticos y el régimen federal.

De otro modo, muchos esquemas analíticos tienden a caer en el riesgo de considerar necesariamente que el legis-

lativo es la suma de actores individuales con preferencias e intereses antagónicos al ejecutivo. Entendemos que es pertinente reflexionar acerca de la necesidad de variar, en parte, el foco de observación. Por ello, nos resulta más atractivo reflexionar a partir del concepto de veto players propuesto por Tsebelis (1995). De este modo, factores como: las reglas institucionales, la capacidad de persuasión y recursos que disponga el presidente, la disciplina, cohesión y organización partidaria, la fragmentación y configuración del sistema partidario, entre otros, podrían ser mejor integrados al análisis. Ello permitiría considerar el impacto de estos factores sobre el reforzamiento o dilución de los actores de veto, tanto institucionales como partidarios y, por tanto, contribuyendo o debilitando las capacidades del gobierno para llevar a cabo su agenda. **P**

## Bibliografía

- De Luca, Miguel, Mark P. Jones, y María Inés Tula (2000), “Argentine Political Parties and Their Candidate Nomination Procedures: 1983-1999”, presentado en el XXII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami, FL, marzo 16-18.
- Figueiredo, Argelina Cheibub y Limongi, Fernando (2002), “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orcamentária”, *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Río de Janeiro, vol. 45, No. 2.
- Jones, Mark P. (2002), “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Chamber of Deputies”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (comps.), *Legislative Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000), “Políticos profesionales —legisladores “amateurs”: El Congreso argentino en el siglo XX”, *Documento 45*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional — Fundación Gobierno y Sociedad.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (1997), “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate” y “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York.
- Mayhew, David (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Molinelli, N. Guillermo (1991), *Clase Política y Reforma Electoral*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Mustapic, Ana María (2000), “‘Oficialistas y Diputados’: Las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 39, No. 156.
- Tsebelis, George (1995), “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, 25.



# La democracia interna de los partidos en América Latina: un tema decisivo pero poco explorado

**Las reglas de juego** en las organizaciones políticas son determinantes para comprender el funcionamiento de la democracia.

**Mikel Barreda**

Analista político  
Instituto Internacional de  
Gobernabilidad de Cataluña

Desde la inserción de América Latina en la “tercera ola de democratización”, la región ha experimentado importantes transformaciones políticas, tanto en el terre-

no institucional como en el cultural. Uno de los cambios más importantes ha sido el papel protagonista que han asumido los partidos en la gobernanza política de cada país latinoamericano. Entre otros aspectos, los partidos han pasado a desempeñar un papel clave en la selección de las autoridades políticas, la articulación y representación de intereses sociales o la estructuración de la competencia política. Al mismo

tiempo, los partidos se han situado en el centro de la crisis de desconfianza y desafección hacia la política que se ha instalado en América Latina. Los datos, por ejemplo, del *Latinobarómetro* muestran cómo, desde mediados de los años noventa, los partidos aparecen siempre entre las instituciones con menor grado de confianza, rivalizando únicamente con los parlamentos.

En este contexto, los partidos se han convertido, en los últimos años, en un tema de destacado interés académico y social en América Latina. En el ámbito académico y particularmente en la ciencia política, el estudio de los partidos se ha realizado fundamentalmen-

te desde dos perspectivas. Por un lado, desde una perspectiva sistémica, esto es, examinando el sistema de partidos políticos de una sociedad, lo que lleva a prestar atención a cuestiones como el nivel de institucionalización, fragmentación o polarización<sup>1</sup>. Por otro lado, desde una perspectiva organizativa, es decir, analizando la estructura, organización y funcionamiento interno de los partidos. La investigación en torno a uno u otro enfoque es, empero, bastante desigual: mientras que la investigación sobre sistemas de partidos en los países latinoamericanos está relativamente consolidada, la investigación sobre la organización y funcionamiento de los partidos es mucho más limitada, y con un interés académico más reciente. A pesar de estas limitaciones, interesarse por lo que pasa en el interior de los partidos resulta decisivo para analizar el funcionamiento de la democracia y sus instituciones. Por mencionar un ejemplo: una democracia difícilmente podrá garantizar una representación política efectiva a los principales grupos sociales si cuenta con partidos poco democráticos, incapaces de representar y articular adecuadamente las diferentes voces e intereses que coexisten en los partidos. Esto nos lleva directamente al tema de este artículo: la democracia interna de los partidos.

**Un conocimiento muy limitado** La democracia interna es un caso muy ilustrativo de la información y el conocimiento tan limitado e insuficiente que se tiene sobre la organización y funcionamiento interno de los partidos latinoamericanos. La principal razón de ello es la complejidad de un análisis de este tipo: no sólo por la variedad de cuestiones que deben tenerse en cuenta, sino por lo difícil y “delicado” que resulta examinar lo que ocurre en el interior de los partidos, más allá de las reglas y los comportamientos formalmente establecidos. Vale la pena recordar, a este respecto, la conocida “ley de hierro de la oligarquía” que formuló Michels a principios del siglo XX y que aún es vigente: la tendencia de los partidos a minar la democracia interna en benefi-

cio de una minoría que dirige y controla férreamente el partido. Hay, pues, una cierta tensión “natural” entre las reglas democráticas que teóricamente deben presidir el funcionamiento interno de los partidos y las reglas informales que operan en la práctica.

En estas circunstancias, no es extraño que los estudios existentes sobre la democracia interna de los partidos se fijen en los aspectos más visibles y que permiten un análisis comparado: los criterios de selección formal establecidos de las autoridades y candidatos de los partidos (Alcántara, 2002; Zovatto, 2001; Freidenberg y Sánchez, 2001; Payne y otros, 2003). No cabe duda de que esta información es importante para evaluar el grado de democracia interna de los partidos, pero no es en absoluto suficiente. Para empezar, hay otros criterios informales que tienen tanta o mayor importancia para la selección de cargos partidarios. Algunos estudios recientes sobre el sistema político de Bolivia y Paraguay muestran el predominio de pautas clientelares y

De manera que aunque es reconocida la importancia de la democracia interna de los partidos para la calidad de una democracia, hay muy pocos estudios y datos al respecto en América Latina. Y los que existen se refieren fundamentalmente a la selección (formal) de los candidatos y dirigentes partidarios. Pero ¿qué puede decirse a partir de la información disponible? Particularmente conviene destacar tres cuestiones. La primera es la tendencia en todos los países de América Latina a generar, desde el inicio de la ola democratizadora, mayores niveles de transparencia, apertura y participación en la selección de los dirigentes partidarios y la designación de los candidatos presidenciales (Payne y otros, 2003; Alcántara, 2002). Pero a pesar de este avance, hay —y este es el segundo aspecto— una percepción generalizada en la mayoría de los países de que los partidos siguen teniendo importantes déficit de institucionalización democrática. Cualquiera que tenga un mínimo contacto con los partidos de la región puede darse cuenta del alcance

**Una democracia difícilmente podrá garantizar una representación política efectiva a los principales grupos sociales si cuenta con partidos poco democráticos, incapaces de representar y articular adecuadamente las diferentes voces e intereses que coexisten en los partidos.**

prebendalistas en la elección de cargos y candidatos en la mayoría de los partidos de estos países (IIG, 2002; 2003). Pero además de no tener en cuenta lo informal, la investigación predominante limita su análisis de las cuestiones formales a la selección de candidatos, dejando sin abordar otros elementos formales relevantes, tales como el grado de respeto de los derechos fundamentales dentro del partido (por ejemplo, el sufragio activo y pasivo), la existencia de mecanismos de control y sanción para garantizar de manera efectiva tales derechos o el reconocimiento de corrientes internas de opinión<sup>2</sup>.

limitado de la interiorización y rutinización de pautas democráticas en muchos de los partidos. En varios de éstos continúan siendo habituales pautas y estilos de hacer política no democráticos, tales como el clientelismo, el verticalismo en la toma de decisiones, insuficiencia de diálogo interno, etc.<sup>3</sup> Finalmente, dentro de las variantes de elección interna que se han ido instalando en los partidos, la que ha adquirido mayor peso es la de las elecciones primarias, esto es, la elección de los dirigentes y candidatos mediante sufragio directo y secreto por los miembros del partido (primarias cerradas) o por todos los ciudada-

**Cuadro 1. Elecciones primarias en América Latina**

País	Reguladas formalmente (*)	Procedimiento que se observa en la práctica
Bolivia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí (algunas veces)
Colombia	Sí (no obligatorias)	Sí (algunas veces)
Argentina	No	Sí (algunas veces)
Chile	No	Sí (algunas veces)
México	No	Sí (algunas veces)
Nicaragua	No	Sí (algunas veces)
Rep. Dominicana	No	Sí (algunas veces)
El Salvador	No	Sí (algunas veces)
Ecuador	No	Sí (una vez, por un partido)
Brasil	No	No
Guatemala	No	No
Perú	No	No

(\*) Elecciones primarias reguladas en constituciones, en la legislación electoral o en los estatutos de los partidos políticos. Fuente: Payne y otros (2003).

nos que deseen participar (primarias abiertas). Dado el interés que ha despertado la introducción de las primarias, tanto en círculos académicos como políticos, vale la pena dedicarles una cierta atención.

**La experiencia de las elecciones primarias** Las elecciones primarias están presentes actualmente en algo más de la mitad de los países latinoamericanos. Aunque las características que revisten son muy diversas en los diferentes países, pueden identificarse tres grandes grupos (véase cuadro 1). Un primer grupo corresponde a siete países, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela, en los que está regulada formalmente (en las constituciones, legislaciones o estatutos de los partidos) la selección de las candidaturas partidistas por medio de elecciones primarias. En el caso de Venezuela, cabe comentar que la Constitución de 1999 introdujo el sistema de primarias, aunque en las elecciones de 2000 ninguno de los partidos las llevó a ca-

bo. Colombia, Argentina, Chile, México, Nicaragua, República Dominicana y El Salvador forman un segundo grupo, en el que se celebran elecciones primarias, al menos de manera esporádica, a pesar de no contar con ninguna exigencia formal a este respecto. Colombia es un caso particular, pues aunque las primarias no son obligatorias, cuando éstas se realizan deben registrarse por una ley especial sobre las consultas populares internas de los partidos. Finalmente, en Brasil, Guatemala, Perú y Ecuador las elecciones primarias no están reguladas ni tampoco son utilizadas por los partidos (en Ecuador han sido adoptadas en una ocasión y sólo por un partido).

La introducción de elecciones primarias representa, sin duda, un importante avance democratizador en el seno de los partidos latinoamericanos. Pero no por ello hay que caer —como hacen algunos analistas— en un excesivo optimismo y creer que la introducción de primarias es capaz de afrontar los riesgos de oligarquización de los partidos.

Las primarias no son la panacea de los problemas de democracia interna de los partidos y, además, no siempre tienen efectos positivos. Por lo que se refiere a lo primero, ya se ha indicado que, a pesar de las reformas introducidas, sigue persistiendo un importante déficit de democracia en el seno de los partidos. En cuanto a los efectos de las primarias, no cabe duda de que existen argumentos a su favor, tales como que alientan el debate en el interior de los partidos, generan participación y transparencia respecto a la elección de cargos y candidatos partidarios o amplían la capacidad de control de los agentes (cargos y candidatos partidarios) por parte de los principales (bases del partido), por citar sólo algunos. Pero deben tenerse también presentes los riesgos y efectos negativos que pueden comportar las elecciones primarias, sobre todo de fragmentación interna de los partidos<sup>4</sup>. El caso paraguayo es muy ilustrativo de cómo las primarias han incentivado la división y debilitamiento interno de los partidos, con efectos negativos para la gobernabilidad del país (véase cuadro 2).

En circunstancias como las de Paraguay, puede resultar más apropiado optar por otro sistema de elección democrático de los cargos y candidatos partidarios, como es el de convenciones o asambleas partidarias, en el que la elección se realiza a través de un voto indirecto. La experiencia demuestra que este sistema de elección contribuye a fortalecer la cohesión interna de los partidos. De manera que la introducción de elecciones primarias, al igual que cualquier otra reforma institucional, no siempre tiene efectos virtuosos, y la conveniencia o no de su introducción depende de las particularidades de cada caso. Conviene también tener en cuenta que contrarrestar los posibles efectos negativos de las elecciones primarias no es una mera cuestión de ingeniería institucional. Son necesarios también cambios en la cultura política de los integrantes de los partidos a fin de evitar tensiones y enfrentamientos agudos en el interior de los mismos.

**Comentarios finales** Tres grandes conclusiones se desprenden del análisis realizado sobre la democracia interna de los partidos en América Latina. En primer lugar, si bien es reconocida la importancia de la democracia interna de los partidos para interpretar el desempeño institucional y la calidad de las democracias latinoamericanas, hay importantes lagunas de conocimiento al respecto. Se dispone de conocimiento muy limitado sobre el grado de democracia interna que realmente existe en los partidos, más allá de las reglas y comportamientos formalmente estipulados. Otra conclusión que cabe destacar es que la introducción de primarias, aunque representa un avance positivo, no es la panacea de los riesgos de oligarquización de los partidos, y que no siempre tienen efectos positivos. El establecimiento de primarias no necesariamente comporta efectos virtuosos y la conveniencia o no de su introducción depende de las particularidades de cada caso.

Finalmente, para afrontar el reto de democratización interna de los partidos es imprescindible emprender algunas reformas institucionales. En el caso concreto de la elección cargos y candidatos partidarios, son necesarias reformas que como mínimo hagan efectivas: I) una elección, interna según criterios democráticos; II) una transparencia y fiscalización del proceso electoral; III) una aplicación efectiva de sanciones para violaciones en materia de democracia interna. Pero por más que sean importantes las reformas institucionales, éstas no son suficientes por sí solas para afrontar los problemas de democracia interna. Son necesarias también reformas en el ámbito de la cultura política, lo cual requiere un proceso de aprendizaje y cambio que no es inmediato, sino más bien gradual, y que debe afectar tanto a los propios partidos y sus integrantes como a la ciudadanía en general. **P**

## Referencias

Alcántara, M. *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina* [en línea]. Working paper de The Helen Kellogg Institute. University of Notre Dame, 2002.

Barreda, M. y Costafreda, A. "La institucionalidad política paraguaya: capacidades y desafíos para la gobernabilidad democrática". *Instituciones y Desarrollo* (2002), II, pp. 167-194.

Barreda, M. y Costafreda, A. "El sistema político". En: PRATS, J. (dir.). *Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay*. Asunción: IIG-PNUD, 2003, pp. 9-24.

Boix, C. "Elecciones primarias en el PSOE: ventajas, ambigüedades y riesgos". *Claves de Razón Práctica*, 1998.

Freidenberg y Sánchez, *Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: Una discusión sobre reglas y prácticas* [en línea]. Paper presentado en el XXIII Encuentro Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, 2001.

Hernández, M. P. "Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México". En: Hernández, M. P. *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de las campañas*, México: UNAM, 2002.

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIG). *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*. Asunción: PNUD-Generalitat de Catalunya, 2002.

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIG). *Rojo, amarillo y verde: el desarrollo posible, las instituciones necesarias*, 2003, en prensa.

Mainwaring, S. y Scully, T. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (ed.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

Maravall, J. M. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus, 2003.

Payne, M., y otros. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003.

Vargas-Machuca, R. "La reforma institucional de los partidos. Su relevancia para la gobernabilidad democrática". *Instituciones y Desarrollo* (1998), I, pp. 143-171.

Zovatto, D. "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000". *Reforma y Democracia*, (2001), 21.

## Notas

1 Atender a estas cuestiones resulta decisivo para analizar el desempeño institucional de una democracia, por ejemplo, en términos de legitimidad, representatividad o eficacia política. Para más información sobre sistema de partidos en América Latina véanse, entre otros, Mainwaring y Scully (1995) y Mainwaring y Shugart (2002).

2 Sobre los elementos básicos que conviene tener en cuenta en un estudio de democracia interna de los partidos véase Hernández (2002), con referencias específicas al caso de México.

3 De nuevo los estudios mencionados de Paraguay y Bolivia son muy ilustrativos de esto (IIG, 2002; 2003).

4 En la literatura especializada pueden encontrarse argumentos a favor y en contra de las elecciones primarias. Véanse, por ejemplo, Boix (1998), Vargas Machuca (1998) y Maravall (2003).

## Cuadro 2

# La experiencia de las elecciones primarias en Paraguay

Una de las características de los partidos políticos de Paraguay es su elevada fragmentación interna. Los partidos se encuentran divididos en facciones, cuya principal razón de ser no es de índole ideológica o programática, sino más bien la captura de rentas del Estado. Esta división interna tiene su correlato en la dinámica parlamentaria, presidida más por una interacción entre facciones que entre partidos. Por ejemplo, en la anterior legislatura (1998-2003) el partido del Presidente, el Partido Colorado, contaba con tres grupos parlamentarios (o bancadas) diferentes en el Congreso. En este contexto, la exigencia formal del Código Electoral de celebrar elecciones internas en los partidos por sufragio directo para seleccionar los dirigentes y los candidatos ha incentivado la fragmentación interna de los partidos, propiciando un clima de enfrentamiento y crispación en el seno de los mismos.

Este déficit de cohesión y armonía en el interior de los partidos paraguayos ha tenido, a su vez, consecuencias negativas para la gobernabilidad del país, especialmente en dos sentidos. Por un lado, ha puesto en jaque uno de los puntos críticos de la gobernabilidad: la capacidad de los presidentes para disponer de mayorías legislativas que les permitan gobernar. Por otro, la fragmentación interna de los partidos ha conllevado una alta imprevisibilidad de los resultados de la actividad legislativa (por ejemplo, respecto de la formulación y aprobación final de los proyectos de ley que se presentan) y ha hecho aumentar sensiblemente los costes de transacción legislativos.

Véase Barreda y Costafreda (2002; 2003)



# De los orígenes y de la aparición de un partido político

**Gustavo Vasco**  
Ex embajador de Colombia  
en Venezuela

Las bondades y ventajas de un sistema o régimen político no lo preserva de tener flaquezas y vulnerabilidades, aun en su propia estructura, lo cual constituye un peligro o riesgo permanente y perdurable para la estabilidad del mismo.

El sistema o régimen político democrático, tal y como él se concibe en la actualidad en las naciones soberanas de Occidente, es el régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones libres en las que pueden participar todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, de raza, de ideologías, de creencias religiosas, ni de estratos socioeconómicos, a menos que por hechos delictivos, calificados como tales en forma previa por la ley penal, hayan perdido sus derechos ciudadanos.

Es difícil apartarse de esta definición, de carácter bien general, del sistema democrático. Pero ya, en esta definición, aparece la primera dificultad o tropiezo para el funcionamiento del sistema. ¿Cómo se realiza la escogencia del candidato o candidatos que tendrán la opción de ser elegidos mediante un proceso electoral libre y universal?

Una respuesta, quizá la más frecuente en razón de la organización política imperante en Occidente, es la de que esos candidatos son escogidos y presentados a la consideración de los ciudadanos por los *partidos políticos*. Hablamos en plural, de partidos políticos, porque los regímenes de partido único, en los cuales se presume la acogida unánime a una ideología o doctrina política, no son regímenes democráticos.

Con el anterior raciocinio estamos indicando, *a priori*, que para la existencia y funcionamiento del régimen democrático se requiere la existencia y funcionamiento de partidos, y de normas e instituciones que reglamenten y

pongan en ejecución un procedimiento electoral aceptado por todos los contendientes de naturaleza democrática.

Dada la complejidad del tema relacionado con las normas e instituciones propias de los procesos electorales, y aun cuando en la vida real no es posible independizarlo de la actividad misma de los partidos políticos, abordamos aquí solamente el tema de los partidos políticos: de sus orígenes, del contenido diferenciante de sus postulados, de sus estructuras y de la actualización y modernización de sus doctrinas e idearios.

En la etapa en que se ha puesto en evidencia una profunda crisis de los partidos políticos, especialmente en la que ellos existieron como agrupaciones de gran significación e influencia en la vida institucional y han tomado parte en el juego de poder de sus respectivos países, se especula sobremanera en las razones o circunstancias que produjeron las crisis. Y se elaboran y avanzan fórmulas y propuestas para que ellos

se autorreformen a fin de salir de su estado crítico, o a veces en procura de lo que podría ser una resurrección histórica. Sin tomar conciencia de que la historia, social y política, aunque a veces así se han denominado ciertos procesos acelerados y admirables de desarrollo, no está hecha de milagros. Ellos hacen parte de la historia metafísica y dogmática de las religiones.

Pero nada o poco se escudriña sobre el origen de esos partidos políticos, sobre todo para considerar la formación o aparición de nuevos partidos, que no sean meras disidencias de los ya existentes y apenas un camino, a veces bastante logrado, de irrumpir en sus núcleos dirigentes.

La historia y el origen de los partidos políticos, como los concebimos en la actualidad, son tan intrincados y multiformes, por lo menos, como lo son los de los distintos estados en los cuales han participado en las contiendas por el poder político.

Son pocas las aproximaciones, más o menos valederas, que es posible formular cuando se escudriña en los confusos procesos que han conducido a la formación de partidos políticos con capacidad de aglutinación de seguidores que les permita ejercer actividades significativas y presencia influyente, en el juego del poder, dentro del aparato del Estado del país o nación en el cual realizan su desempeño partidario. Una de tales formulaciones indicaría que los partidos políticos de tendencia socialista se originan, por regla general, en organizaciones sociales preexistentes, como es el caso, específicamente, de los sindicatos de trabajadores. En el vientre de estas organizaciones, que en sus pasos iniciales han tenido objetivos limitadamente reivindicativos, se han incubado tendencias y aspiraciones políticas. De este proceso han surgido, especialmente en Europa, los partidos socialistas, con una preponderante composición proveniente de las clases trabajadoras.

Quizá sea esta una de las razones por las cuales en los países de pobre desarrollo capitalista, en los cuales el obrerismo, por su precariedad numé-

rica, no ha tenido una presencia significativa en la vida social y política, los partidos socialistas no hayan pasado de ser pequeñas organizaciones lideradas por intelectuales de izquierda, y no hayan logrado convertirse en partidos de masa.

El caso del Partido de los Trabajadores del Brasil, más que una excepción, puede considerarse como una confirmación del fenómeno histórico antes señalado. En efecto, en la región de Sao Paulo, donde tuvo lugar su nacimiento y expansión, el partido que llevó al poder al presidente “Lula” da Silva, se encuentra una de las mayores concentraciones de obreros del tercer mundo. Y cabe señalar, de pasada, que como así ha ocurrido en todo el mundo occidental, el presidente “Lula” da Silva tuvo que matizar su discurso clasista, para tener finalmente su logro político, después de repetidos intentos en los que aún utilizaba su vestimenta ideológica de lenguaje proletario tradicional.

Los partidos que actúan en el centro de la franja política, bien sea con in-

mayoría de los colombianos, y que fueron los arquitectos de sus instituciones republicanas y los protagonistas de absurdas, sangrientas y persistentes guerras civiles, tienen, según el consenso de muchos historiadores, una partida de nacimiento con muchos apellidos. El padre del Partido Liberal colombiano parece ser un señor Ezequiel Rojas, quien fue designado a la presidencia de la República, y a quien un puñado de amigos suyos que, en sus comienzos, no podrían con propiedad denominarse como sus copartidarios, proclamaron su candidatura a la presidencia de la República, en 1848, la cual él declinó en favor de quien resultó elegido, el señor José Hilario López. En la explicación de esa renuncia, publicada en un periódico de la época, sentó las bases del ideario y de la doctrina liberal, y a partir de esa declaración se adoptó la adhesión y pertenencia a la agrupación política que desde entonces se denominó como Partido Liberal.

Por su parte, los sectores socialmente conservaduristas o “conservadores”

**Se elaboran y avanzan fórmulas y propuestas para que los partidos se autorreformen a fin de salir de su estado crítico, o a veces en procura de lo que podría ser una resurrección histórica. Sin tomar conciencia de que la historia no está hecha de milagros.**

clinaciones a lo que tradicionalmente se ha conocido como la izquierda o la derecha, partidos de composición policlasista, por regla general han surgido de la convocatoria de personalidades sobresalientes que han sabido interpretar una favorable coyuntura histórico-política para su mensaje. O han sido propulsados por clubes o centros de pensamiento, como ha sido, por ejemplo, lo ocurrido en influyentes logias masonicas.

Para detenernos en el caso colombiano, sus dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, que durante siglo y medio se disputaron el favor, más o menos compartido, de la gran

de la época, defensores, en principio, del *statu quo* y del gobierno autoritario de ese momento, adoptaron el “programa Conservador” promulgado en 1849 por José Eusebio Caro y Mariano Ospina Rodríguez, para aglutinarse y actuar en adelante como “Partido Conservador”.

Siguiendo con el caso colombiano y ante la crisis de los partidos tradicionales, cuya estructura orgánica fue permeada por las enfermedades degenerativas del clientelismo, el populismo y la corrupción, y en la medida en que ellos dejaron de interpretar las circunstancias y las necesidades de la época de transición y de cambios estructurales >

> por los que atraviesa la sociedad colombiana, han perdido, en gran parte, su liderazgo y su capacidad de aglutinación de porciones o franjas significativas de la opinión pública.

Hemos de aceptar que dentro de una configuración democrática del Estado, para el mejor funcionamiento de un *sistema representativo*, este puede coexistir, y de hecho lo hace, con manifestaciones de la *democracia participativa*, pero que, como lo demuestra la experiencia, aquella no puede ser enteramente eliminada o sustituida por la expresión o manifestación directa de los ciudadanos, sin una mediación representativa del querer popular, con todos los peligros y dificultades que esa mediación conlleva.



Para el correcto funcionamiento de la *democracia representativa* se requiere, entre otras exigencias políticas, la existencia y funcionamiento, con una normatividad, así sea apenas la esencial para su identificación y funcionamiento, de los partidos políticos.

Dos son algunas de las principales funciones que deben cumplir estos partidos políticos mediante su *representación* en el órgano legislativo. La primera, por medio de una identificación programática y de idearios, servir de apoyo al órgano ejecutivo a fin de lograr, no una determinada participación burocrática, pero sí el mayor grado de eficiencia en la realización de sus políticas públicas en beneficio de toda la comunidad.

La otra, la de estimular el necesario debate democrático, ejecutando la función de oposición crítica a las iniciativas o ejecutorias del poder ejecutivo que considere violatorias de las instituciones políticas o de las leyes de la República; o que considere que van en contravía de las necesidades y aspiraciones de la comunidad, en su conjunto; o que, como nefasta proclividad del poder político, generen brotes de corrup-

ción. Además, el órgano legislativo debe cumplir el papel de dique de contención de cualquier atisbo de autoritarismo, o sea, del ejercicio no justificado ni legitimado de la autoridad pública.

Hechas las anteriores consideraciones cabe, posiblemente, la formulación de la pregunta de si en Colombia, al igual que en otros Estados de Latinoamérica, existe la necesidad, la posibilidad y la oportunidad para la formación de nuevas agrupaciones partidistas, en el espectro político del centro, con aperturas no fracturantes hacia tendencias tanto de izquierda como de derecha.

¿Será que aprovechando la existencia de agrupaciones no clasistas, de órganos y tendencias variadas, pero de clara estirpe democrática, sin apremios ni

rigores y en forma ajena a aspiraciones y protagonismos personales, podrá aglutinarse y organizarse, sin menospreciar las necesarias finalidades electorales propias de un sistema de representación políticas, una vasta, influyente y cohesionada franja de intereses legítimos, con una organización de permanencia, y que responda a aspiraciones de contenido democrático?

En la historia de los orígenes y conformación de numerosos partidos contemporáneos, la existencia y permanencia de estas organizaciones está supeditada a una clara y movilizadora respuesta a tres interrogantes, respuesta que debe expresar sus elementos caracterizantes y que, además, le den viabilidad, vigor y convocatoria al partido político. Tales interrogantes son bien simples en su enunciado, pero sustanciales en la vida, la actuación y la organización política en un ambiente de democracia abierta. Ellos son: “¿Con qué finalidad?”, que constituye la reivindicación que legitima la finalidad o propósito de la conquista del poder, lo que equivale y se resume en su *proyecto político*. “¿Cuál es el contenido básico o

fundamental de ese *proyecto*?”, pregunta que corresponde al objetivo global, o sea, la aspiración al poder político, no como una finalidad en sí misma, sino como el medio necesario para la realización del *proyecto político*; y, finalmente, el interrogante de “¿Cómo?”, que corresponde al plan de medios concretos necesarios para acceder al poder, o sea, lo concerniente a la *organización* del partido.

En casos como el colombiano en la coyuntura actual, no parece difícil encontrar una respuesta a tales interrogantes. “¿Con qué finalidad?”. La del perfeccionamiento de una sociedad democrática para procurar un mayor grado de convivencia, de bienestar y de libertad a capas cada día más extensas de la población. “¿Cuál será el *proyecto*?”. Una mayoría de la opinión colombiana ha expresado su adhesión y su conformidad con el *proyecto político* que se ha formulado como el de la *seguridad democrática*, con sus consecuencias no sólo de superación de un conflicto en que algunas de las partes, acudiendo a procedimientos de violencia y de terror, perturban gravemente la normalidad de la vida civil, sino también para el logro de un acelerado desarrollo armónico, que favorezca a todas las capas de la población y en especial a aquellas que hoy se encuentran en situación de desventaja; el “¿Cómo?” es el desafío ineludible e imperioso de organizar en lo inmediato un vigoroso, cohesionado y estructurado partido político, con capacidad para dirigir el accionar de todo el aparato de Estado, con la colaboración solidaria de unas grandes mayorías ciudadanas, para la ejecución continuada y la profundización del proyecto político. **P**

### Algunos textos de consulta:

Pamiel-Luis Séller, *De La Comparaison Des Partis Politiques*.

Fernando Guillén Martínez, *El Poder Político En Colombia*.

Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*.

Alvaro Tirado Mejía, *El Estado Y La Política En El Siglo XIX*

Rodrigo Llano Isaza: *El Liberalismo En La Historia (recopilación)*.

Ives Merry: *Politique Comparée*.

Entrevista a Arturo Valenzuela

# “En América Latina el sistema presidencial ha fracasado”

**Arturo Valenzuela** es uno de los politólogos más reconocidos de América Latina. Su trabajo se ha enfocado en los procesos de consolidación democrática, las relaciones cívico-militares, los sistemas electorales y los partidos políticos. Autor de diversos libros y ensayos que han aparecido en las más prestigiosas publicaciones del mundo como *Comparative Politics*, *Foreign Policy*, *Foreign Affairs*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, *Estudios Públicos* y *Latin American Research Review*. Durante el segundo período de Bill Clinton se desempeñó como *Consejero para Asuntos Inter Americanos en el National Security Council*.

**Perspectiva:** En nuestra región se ha vuelto muy común hablar de una crisis de confianza en las instituciones. Es particularmente preocupante la falta de credibilidad que tienen entre los ciudadanos los partidos políticos y los Congresos, que son esenciales para el sistema democrático. ¿Qué podría explicar tal fenómeno?

**Arturo Valenzuela:** Acá hay un problema general de un cierto desencanto. Los partidos y los Congresos aparecen como las instituciones más visibles en la democracia y eso contribuye a la apreciación que se tiene de esas instituciones. Pero acordémonos de que son muchas las instituciones que poseen un mensaje similar. Ahora, muy concretamente, yo creo que el problema es que en América Latina en general estamos en una crisis de representatividad; crisis que es producto del hecho de que el elector siempre se encuentra representado directamente por un emisario, y la democracia representativa está basada en la noción de que el elector tiene su emisa-



rio, su representante; pero hay una distancia entre el elector y su representante, que es lo que acabo de resaltar, que provoca desilusión con la democracia.

Y eso en parte es resultado de los sistemas electorales, de la forma como se eligen a las personas y también del accionar de los partidos políticos y de la clase política.

**P:** Y en ese mismo orden de ideas, ¿sería partidario del adoptar sistemas electorales más al estilo anglosajón, con circunscripciones uninominales en las que el elector y el elegido sean más cercanos?, ¿le ve ventajas sobre los sistemas proporcionales?

**A.V:** Los sistemas unipersonales por lo general dan lugar a que una parte importante de la población se sienta efectivamente identificada con el resultado; por ejemplo, lo que es extraordinario del sistema político americano es que los diputados tienden a ser reelegidos en este proceso, más de 90% de los diputados que se presentan a la reelección, la consiguen, porque la gente los conoce y se siente representada por ellos. El problema con ello es que el sistema mayoritario efectivamente contribuye a una mayor interceptación de representativi-

dad; pero existe otro problema, el de la coherencia y disciplina de los partidos políticos. El sistema mayoritario, el sistema unipersonal, tiende a crear representaciones muy individualistas, muy fragmentadas, y esto puede contribuir con la indisciplina de los partidos políticos, que a su vez también contribuye a un desprestigio de la clase política, o sea que aquel sistema que tiene mayor representatividad, es también aquel sistema que contribuye en forma nociva a la disciplina y a la consistencia de los partidos políticos. En efecto, los sistemas plurinominales o proporcionales son mejores para crear esas condiciones de coherencia, porque las listas son conformadas por las dirigencias de los partidos y hay un mayor control para evitar que los elegidos se separen de las líneas trazadas por sus partidos.

**P: ¿Pero es posible tener representatividad sin sacrificar la disciplina?**

**A.V:** Hay que velar por dos valores: uno, la representatividad, y segundo, la coherencia y disciplina de los partidos políticos. Un sistema mayoritario produce lo primero y un sistema plurilateral da lugar a lo segundo. Y por ello es bueno pensar en tener un sistema mixto en el que hay una cierta posibilidad de combinar las elecciones uninominales con las proporcionales. O por ello también uno podría pensar en el sistema de la propuesta que, por ejemplo, nosotros le hicimos al gobierno de Pastrana. Nosotros, en esa consultoría para conciliar la representatividad con la disciplina, concebimos otra fórmula, que es la fórmula del sistema proporcionado con cifras repartidoras (D'Hont) en distritos pequeños y con listas abiertas, y en la que hay voto preferencial. Porque con el voto preferencial se asegura una cierta representatividad, pero con el sistema proporcional al mismo tiempo se asegura una cierta disciplina de partido. El sistema electoral puede ser importante entonces para entregarle a la democracia estos dos valores: representatividad, por un lado, y coherencia política, por el otro.

“**Hay que velar por dos valores: uno, la representatividad, y segundo, la coherencia y disciplina de los partidos políticos.**”

“**Hay una distancia entre el elector y su representante que provoca desilusión con la democracia**”

“**Las ambiciones de los dirigentes del propio partido del Presidente llevan a que estos, a menudo, no se encuentran dispuestos a colaborar**”

**P: Hay un tema que usted ha trabajado recurrentemente, que es el presidencialismo. Usted ha sido bastante crítico con los regímenes presidenciales. ¿Cómo ve la situación hoy en día desde la perspectiva de la gobernabilidad?**

**A.V.:** Bueno, yo soy un firme partidario del sistema parlamentario para América Latina y creo que el sistema presidencial en general ha fracasado; ha fracasado porque la mayoría de los países cuentan hoy con sistemas multipartidistas, o poseen sistemas bipartidistas fragmentados, y en ese contexto los presidentes no tienen mayorías parlamen-

tarias. Y al no tener mayorías parlamentarias se crea un enfrentamiento entre dos instituciones que poseen la legitimidad popular: el presidente elegido mayoritariamente, o sea, elegido por la población, y el parlamento, también elegido por la población, con el que tiene que colegislar; pero muy a menudo se presentan *impasses* y dificultades entre las dos instituciones y sobre esas dificultades se crea una lógica perversa donde a los parlamentarios hasta cierto punto les conviene más que fracase la gestión, a que salga adelante, y eso ocurre curiosamente no sólo con el partido opositor o partidos opositores, sino a veces también con el partido del presidente, pues en ocasiones el parlamento cuenta con dirigentes políticos de las facciones del partido del presidente que no llegaron a la presidencia. O sea, los opositores del presidente del propio partido ahora están en el parlamento. Como el presidente en general no se puede reelegir, y si se reelige, se reelige solamente una vez, las ambiciones de los dirigentes de su propio partido llevan a que estos, a menudo, no se encuentran dispuestos a colaborar con el presidente. Uno tiene la sensación de que esa es una situación común. Por ejemplo, en Venezuela, donde hasta cierto punto los que llevaron al enjuiciamiento de Carlos Andrés Pérez fueron gente de su propio partido, Acción Democrática. Y también por ejemplo en el caso de la caída de De la Rúa en Argentina, en que el desencanto de sus propios partidarios en el parlamento contribuyó a una situación en la que el Presidente ya no podía gobernar; entonces ese es el drama del presidencialismo, que no hay incentivos para la cooperación, esto quisiera subrayarlo, *no hay incentivos para la cooperación*; curiosamente, los incentivos son para el enfrentamiento: entre el presidente y los partidos políticos, pero incluso a veces también entre los mismos partidarios. Entonces, ¿qué pasa? El presidente trata entonces de gobernar por decreto o trata de gobernar apelando directamente al pueblo y a veces le resulta, si es enormemente popular. Pero si empieza a perder popularidad, corre el riesgo de llegar a una parálisis política. **P**