



DEP

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA

Editor

Carlos Henrique Cardim

Dirección para correspondencia

Revista DEP
Caixa Postal 2431
Brasília, DF - Brasil
CEP 70842-970

E-mail: revistadep@yahoo.com.br

La revista *DEP – Diplomacia, Estratégia e Política* es una publicación trimestral editada en portugués, español e inglés, sobre temas sudamericanos, publicada en el marco del proyecto Raúl Prebisch, con el apoyo del Ministério de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE/FUNAG – Fundación Alexandre de Gusmão), del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), de la Eletrobrás, de la Petrobrás, de la Construtora Norberto Odebrecht S. A. y de la Andrade Gutierrez S. A.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

DEP: Diplomacia, Estrategia y Política/Proyecto Raúl Prebisch vol.
1, no.3 (abril-junio/ 2005) -. Brasília: Proyecto Raúl Prebisch,
2005 -

Trimestral

Editada en portugués, español e inglés.

ISSN 1808-0480

1. América del Sur. 2. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia,
Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela.
I. Proyecto Raúl Prebisch.

DEP

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Año I Número 3 Abril/Junio 2005

Indice

5 La Argentina, hacia otra dimensión de país
Roberto Lavagna

12 Los movimientos indígenas en Bolivia
Álvaro García Linera

33 Veinte años de democracia
José Sarney

43 Las perspectivas electorales en Chile.
¿Hacia un cuarto gobierno de la “Concertación”?
Carlos Huneeus

68 El verdadero desafío del actual proceso de paz
en Colombia: la implementación de la ley de verdad,
justicia y reparación
Marta Lúcia Ramírez de Rincón

81 Problemas de gobernabilidad de la
democracia ecuatoriana
Oswaldo Hurtado

95	Guyana – entre la historia y la realidad <i>Christopher Ram</i>
106	Objetivos y desafíos de la economía del Paraguay <i>Ernest Ferdinand Bergen Schmidt</i>
119	La economía peruana: balance, perspectivas y propuestas <i>Enrique Cornejo Ramírez</i>
142	Relaciones Brasil – Surinam, desde la perspectiva de un hombre de negocios <i>Robert J. Bronet</i>
150	Uruguay: criterios básicos para una propuesta de la izquierda <i>Alberto Couriel</i>
179	¿Es posible imponer la democracia? <i>Alfredo Toro Hardy</i>
194	Documentos: Carta de los Presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez a los Presidentes de los países de América del Sur
199	La reinención de lo real <i>Ferreira Gullar</i>

La Argentina, hacia otra dimensión de país

Roberto Lavagna *

En el verano de 2001/02 la República Argentina tocó fondo de una manera dramática. No se trataba de un fracaso mas que siguió a la sucesión de fracasos de los 27 años anteriores, sino de uno tan rotundo que dejó a la sociedad argentina devastada.

El colapso fue consecuencia de muchos años de políticas equivocadas que fueron generando esporádicos espejismos de prosperidad, las conocidas burbujas, tras los cuales invariablemente sobrevinieron severas crisis.

Finalmente en diciembre de 2001 la Argentina sufrió la asfixia económica, después de cuatro años de recesión; financiera, al cerrársele todos los mercados y no poder cumplir sus compromisos; institucional, al caer el Gobierno y sucederse varios presidentes en sólo una semana, y social, dado que más de la mitad de la población cayó por debajo de la línea de pobreza.

El resultado de la década del 90 es conocido por todos: desestructuración del sistema productivo, desestructuración del sistema ocupacional, deficit

* Ministro de Economía y Producción de la República Argentina
secpriv@mecon.gov.ar

acumulado de cuenta corriente de 90 mil millones de dólares, déficit comercial de 23 mil millones de dólares y duplicación lisa y llana de la deuda externa.

En abril de 2002, con casi 110 mil millones de dólares de deuda en default (sobre un total de deuda de 144 mil millones, de los cuales 35 mil millones correspondían a organismos internacionales), la economía paralizada, el empleo en los niveles más retrasados, pronósticos casi unánimes de hiperinflación, el dinero del público atrapado en el “corralito” y el “corralón” nada menos que con 14 monedas circulando en el país, a la sociedad argentina, ganada por la desesperanza y el descreimiento en sus hombres públicos, le quedaba un solo camino: reaccionar e iniciar un proceso de normalización en el que el Estado cumpliera un papel fundamental a la hora de definir la necesaria distribución de pérdidas.

El Gobierno se abocó entonces a una gestión inmediata basada en:

- rechazar las demandas corporativas de trasladar todo el peso de la crisis al Estado y al conjunto de la sociedad,
- proponer soluciones “voluntarias” al acuciante problema del “corralito” y el “corralón”, cuando la propuesta del sistema financiero nacional e internacional, era hacerlo en forma compulsiva y
- abordar la gestión de nuevos acuerdos con los organismos financieros internacionales y después con los acreedores privados, priorizando en la negociación la necesidad irrenunciable de la recuperación social, el crecimiento y la real capacidad de pago del país.

Sólo si esto se lograba, la sociedad argentina podía empezar a administrarse el único remedio aconsejable y eficaz para curar los males que aquejan a un país: el crecimiento. Caso contrario, sólo quedaba la disolución.

Por ese motivo se les dijo “no” a los pedidos de: aumento injustificado -en aquel entonces- de tarifas de servicios públicos; ajustar balances por el índice de inflación, y reducir así el pago del impuesto a las ganancias; eliminar las retenciones a las exportaciones mientras no se resolvía la crisis; mantener en dólares el pago por el factor de convergencia, beneficio que había sido otorgado a los exportadores durante el 2001; aplicar un seguro de cambio para asistir a empresas endeudadas

con el exterior. Al pago de un vencimiento de deuda que hubiese abortado el proceso de recuperación; al pedido de un sector del sistema financiero de volver a prestar en dólares a clientes que ganan en pesos; a compensar a las entidades financieras por medidas de la Justicia que no tenían sentencia firme, y a aplicar ajustes fiscales, aún a riesgo de no avanzar rápido en un acuerdo con el FMI.

De haberse aceptado todas o algunas de aquellas “exigencias”, se hubiera repetido lo ocurrido a la salida de las crisis de 1982 y 1989-90, en las que el Estado fue el “socio bobo” que cargó con las pérdidas, que en cada caso fue de miles de millones de dólares.

La normalización y el crecimiento

Han transcurrido tres años y unos pocos meses desde el colapso y el resultado del “Plan de Normalización y Crecimiento” está a la vista: en ese lapso la recuperación del Producto Bruto fue del 26% -lleva más de 12 trimestres de crecimiento consecutivos-, fuertemente impulsado por la producción industrial, que en ese período se incrementó en 38,5%. Esos valores, por si hiciera falta decirlo, son record histórico en la Argentina.

El resto de los indicadores macroeconómicos también se nutre de records: la inversión a precios corrientes alcanzó a 21% del PBI en el IV trimestre del 2004; las exportaciones en us\$ 35 mil millones; el sector fiscal arroja un superávit de 5%, incluidas las provincias. El consumo interno creció 9,4% el año pasado. La Argentina atraviesa por un proceso de reindustrialización en el que participan activamente numerosas empresas, especialmente pymes industriales y agroindustriales, que son las responsables de casi el 100% de la recuperación del empleo.

En todo este período se han creado 2,5 millones de nuevos puestos de trabajo, no solamente por el crecimiento económico sostenido sino también porque el actual patrón de desarrollo inclusivo con justicia social está generando más empleos por unidad de PBI, resultado de la mayor atención a las PYMES y a las economías regionales, la expansión del mercado interno y las exportaciones competitivas. Esto ha permitido que también unos 5,2 millones de argentinos salieran de la pobreza.

Y este año, finalmente, se ha logrado reestructurar la deuda al cabo de una negociación prolongada y dificultosa por las características de ese pasivo, que estaba abierto en 152 títulos, 6 monedas y en 8 jurisdicciones legales. En

este sentido la lógica de negociación aplicada por la Argentina de que sin crecimiento con inclusión social no hay capacidad de pago durable en el tiempo, está comenzando a ser aceptada a nivel internacional, quedando quizá como el mayor aporte hecho por nuestro país a la estabilidad de los mercados financieros.

El tiempo de la consolidación

La sociedad argentina tiene ahora las condiciones necesarias -quizá no las suficientes- para consolidar las tendencias actuales al crecimiento y evitar los clásicos “*stop and go*” de la economía argentina, que padecemos en cada una de las tres décadas pasadas.

Ahora el objetivo es consolidar un crecimiento sustentable y asegurar la equidad, con la inversión y el consumo interno como locomotora, dado que el consumo es la variable de la demanda agregada que asegura una más rápida reabsorción de la brecha entre el producto potencial y el producto real de la Argentina.

Precisamente el consumo no hubiera podido crecer en estos tres años si la masa salarial no se hubiera incrementado como lo ha hecho a través de aumentos que se han ido dando por mayor productividad de la economía, tanto sea por decretos como por numerosos acuerdos en el marco de convenciones colectivas por sector o negociaciones entre empresas y sus empleados, y los recursos que el Estado ha destinado a los necesarios planes sociales, que con el tiempo convendrá ir reconvirtiendo en planes de inserción laboral.

Pero nada de lo logrado podrá consolidarse si no se mantuviera la disciplina de superavit fiscal que le ha dado al Gobierno la independencia necesaria para establecer sus propias políticas, incluyendo la que le dio base a una negociación vigorosa de la deuda externa. Esto vale tanto para la Nación como para las provincias, que también han hecho en este período un gran esfuerzo de reordenamiento para aportar al superavit nacional. Esta claro que el federalismo no existe -o es sólo un federalismo bizarro- si las provincias dependen de la caja de la Nación para pagar sueldos y gastos ordinarios. Hoy, en cambio, pueden soportar sus gastos comunes y proyectar y desarrollar sus propios proyectos de infraestructura.

También en el comercio exterior la Argentina está evidenciando cambios estructurales que deberán consolidarse, dado que tanto la exportación como

la importación están creciendo con sesgo positivo, dando como resultado saldos superavitarios que hacen un significativo aporte de divisas genuinas para el proceso de industrialización y el cumplimiento de los compromisos externos de la Nación, que está empeñada en un firme propósito de desendeudamiento.

Este comportamiento se manifiesta en la exportación a través de la diversificación de productos y mercados y en la importación a través del mayoritario componente de bienes de capital y partes y repuestos de equipos que integran las compras externas, lo cual forma parte de un proceso de inversión ligado a la necesidad de las empresas de equiparse o actualizar sus plantas, con vistas a satisfacer la mayor demanda del mercado interno y también de la exportación

En ese sentido la acción que está llevando a cabo el Gobierno en los últimos tres años incluye una gestión de balizamientos para favorecer las condiciones para la radicación o permanencia de industrias en el país y las actividades del comercio exterior, pero está claro que la iniciativa privada es la que define los resultados del sector. Además de las gestiones dentro de la región, el Gobierno está firmemente comprometido en negociaciones internacionales para levantar barreras comerciales, que individualmente -con un protagonismo que el país no había tenido antes-, junto con el Mercosur o el Grupo de los 20, se llevan a cabo con distintos bloques y con la Organización Mundial de Comercio (OMC). Las más relevantes son la Ronda de Doha, en el marco de la OMC, y la negociación Sur-Sur, que fue propuesta por la Argentina en la actual gestión.

Naturalmente todavía queda mucho por hacer, especialmente en torno a la deuda social. El ideal, que no está dissociado de lo posible si es que en cada caso se adopta la decisión acertada, es lograr la estabilidad estructural del sistema y duplicar el Producto Bruto cada 15 años. Para lograrlo, hay que trabajar en conjunto en el plano de las ideas y en el de la acción, asumiendo ciertas definiciones indisolubles como marco irrenunciable de ideas, a saber:

- “el pensamiento único” ha sido un factor fundamentalísimo del fracaso y, por oposición, la tolerancia, la apertura al diálogo, la disidencia honesta, enriquecen;
- la integración al mundo moderno, abierto, flexible y democrático es irrevocable, a través de la apertura a la inversión extranjera directa y el comercio exterior,
- el desarrollo en ciencia y tecnología es impostergable y

- la inclusión social y la lucha contra la pobreza son condiciones que no deben abandonarse mientras haya un argentino que necesite del apoyo del Estado.

Las condiciones necesarias que tiene la Argentina para lograr consolidar una recuperación y crecimiento consistentes son las tendencias claramente favorables de todos sus indicadores económicos y la riqueza tanto de sus recursos naturales como de sus recursos humanos. Siendo que la Argentina es un país rico en ambos, sus estrategias deben basarse en desarrollos que combinen el uso extensivo de sus recursos naturales y el uso intensivo de sus recursos humanos.

La Argentina debe aprovechar sus ventajas naturales en materia agroganadera, pesca, minería y energía en todas sus variantes. A varios de estos sectores las ventajas naturales les han permitido soportar mejor que a otras circunstancias económicas adversas. El papel central de estos sectores debe ser la generación de excedentes de divisas, la ocupación del territorio nacional y la preservación de ciertos aspectos de la identidad nacional.

El límite de este grupo de actividades económicas está hoy en un procesamiento todavía insuficiente y en valores agregados relativamente bajos. Parte de ello puede ser corregido por políticas mixtas, privadas y públicas, de estímulo a la diferenciación.

Asimismo, pese al retroceso social y educativo habido en el último cuarto de siglo y en especial en la década del 90, aún podría decirse que la Argentina mantiene una ventaja comparativa en materia de recursos humanos en términos relativos dentro del mundo en desarrollo.

Esa ventaja puede plasmarse en sectores como el turismo; el diseño, el arte y la moda; los medios, la publicidad y el cine; la producción editorial, radial y televisiva; los servicios educativos, la medicina, los servicios sociales y personales; biotecnología, genética animal y humana, Industrias nuclear y espacial; desarrollos aeronáuticos y sus servicios; ingeniería de productos, bienes de capital ligados al agro y a los alimentos; software e informática en general, comunicaciones, tecnologías del gas, química y petroquímica; productos para la construcción ligados a la minerías, industria farmacéutica general y genéricos en particular, programas integrales tipo Remediar, etc.

También en este sentido el Gobierno ha contribuido con su acción a abrir surcos que deben ser recorridos por el sector privado, como la Ley del Software, el programa MiPC tendiente a reducir la brecha digital, el Plan Nacional de Nanotecnología, el proyecto de Ley de Biotecnología, el plan de radarización, los acuerdos satelitales del Invap con la Nasa, todos emprendimientos muy poco mediáticos, pero que serán base de una Argentina con otra dimensión de país.

Esa dimensión puede y debe empezar a alcanzarse en la década presente y estar plenamente consolidada cuando en el 2016 la Argentina celebre el bicentenario de su Independencia. Para lograrlo no solo hay que mirar para adelante, sino también revisar cada tanto la propia experiencia que demuestra que el camino fácil no siempre es el más adecuado; que las burbujas económicas tienen un solo destino, que es estallar, y que detrás de cada reconstrucción están el esfuerzo de una sociedad, la inversión y el tiempo. ■■■

Los movimientos indígenas en Bolivia

*Álvaro García Linera **

Bolivia es uno de los países de América Latina con mayor densidad demográfica indígena en el continente. Nacida como republica en 1825 con un porcentaje de pueblos indios cercano al 90%, y por tanto excluidos entonces de los derechos de ciudadanía, hoy cerca al 62% de sus habitantes mayores de 15 años se auto identifican como pertenecientes a algún pueblo indígena y poco mas del 40% de la población tiene como idioma materno un idioma indígena. De entre los 38 pueblos indígenas y originarios que existen en Bolivia, 2 son los más importantes, los Quechuas que, que abarcan al 30 % de la población total boliviana y los aymaras que llegan a ser el 25%¹. Los quechuas se hallan ubicados mayoritariamente en las zonas de los valles, en tanto los aymaras en el altiplano y ocupan zonas rurales como urbanas. De hecho, la tercera ciudad más importante del país, El Alto, es mayoritariamente indígena. El resto de los 35 otros pueblos, ubicados

* Matemático y Sociólogo - Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia.
rgaagl@entelnet.bo

¹ Instituto Nacional de Estadísticas, Censo de Población y vivienda 2001, La Paz, 2002.

principalmente en las zonas de tierras bajas y llanos del país, llegan al 6% del total de la población censada. Estas diferencias demográficas y ubicaciones geográficas, como veremos después, ayudan a entender ciertas características de los repertorios de acción colectiva y de los discursos de los movimientos indígenas contemporáneos.

Si bien la historia de los pueblos indígenas en el continente, esta atravesada de ciclos de exterminio, de insurgencia, de pactos y de inclusiones parciales en la estructura nacional predominante, en Bolivia, los procesos de asimilación y mestización cultural del último siglo no han logrado disolver o atenuar las profundas diferencias socio-económicas entre las identidades sociales. Y ello no solo por la capacidad de resistencia de los pueblos indígenas sino ante todo por el carácter limitado, parcial y muchas veces simulado de los procesos de inclusión y homogeneización impulsado por el Estado. Pese a los derechos de ciudadanía extendidos desde mediados del siglo XX, a la redistribución de tierras en los valles y altiplano, pese al acceso a una educación gratuita ejecutada en las últimas décadas, etc., todos estos procesos de reforma han venido acompañados de una renovación de mecanismos de exclusión y devaluación social y simbólica de las procedencias y las identidades indígenas que a la larga han revitalizado la emergencia de movimientos de reivindicación étnica. De tal manera que pese a la igualdad ante la ley, en la vida cotidiana y en la vida pública una procedencia étnica, un idioma, un apellido o un color indígena son motivos de devaluación práctica en el ejercicio de derechos. Así, con el tiempo se ha recreado una segmentación cultural de la estructura de oportunidades y movilidad social visible en la segmentación étnica del mercado laboral. Una investigación realizada por la Universidad Católica con datos del último censo de población y vivienda mostró que el 67% de los empleos vulnerables de Bolivia están en manos de sectores indígenas, que el 28% de los empleos semicalificados y el 5 % de los empleos calificados están en manos de sectores indígenas. Esta investigación también realizó un estudio sobre remuneración salarial diferenciando procedencia étnica, y encontró que los indígenas reciben en promedio el 30% del salario de un no indígena cumpliendo la misma función laboral.

En términos de condiciones de vida, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que es una norma internacional que se usa para estudiar la calidad de vida de las personas, si bien ha disminuido porcentualmente en las últimas décadas en Bolivia, en el caso de los municipios con

autoidentificación indígena se ha mantenido invariable, especialmente en el campo², y la pobreza en Bolivia es mayor cuanto más indígena es la población.

Pobreza y bienestar, exclusión y ascenso social, tienen pues en nuestro país un profundo componente étnico, cultura y lingüístico; estatalmente hay por tanto etnicidades válidas y etnicidades devaluadas, culturas socialmente sancionadas y castigadas para el ascenso social y culturas socialmente aptas y premiadas para el reconocimiento social, por lo que se puede decir que en Bolivia en sentido estricto, la etnicidad desempeña el papel de un capital, el capital étnico que vendría a ser un plus social, un bien apetecible, monopolizable y facilitador del ascenso social. En ese sentido se puede decir que en Bolivia junto con el capital económico y el capital cultural (las titulaciones, etc.) el capital étnico³ es un componente más, como resabio cultural del país, que permite estructurar ascenso y descensos sociales, inclusiones y exclusiones, jerarquías y enclasmientos sociales.

No es extraño por tanto que en las últimas décadas los movimientos sociales indígenas hayan recobrado una vitalidad política inobjetable y, en el caso de Bolivia, hayan acumulado un volumen de capital político parlamentario y extraparlamentario que las convierten en las principales fuerzas sociales de interpelación hacia el Estado, de gobenabilidad socio-política, de reforma institucional incluso, de razonables posibilidades de acceder democráticamente al gobierno a futuro. De hecho, en las pasadas elecciones nacionales del 2002, una de las candidaturas indígenas llegó a estar a 1% del total de los votos del ganador electoral que un año mas tarde será desplazado por una sublevación social.

Los multiples movimientos sociales indígenas

Por la diversidad histórica de los pueblos indígenas, en Bolivia no hay un solo movimiento indígena que haya incursionado en las luchas sociales y políticas; hay varios movimientos indígenas que difieren notablemente en sus reivindicaciones, en su actitud ante el Estado, en sus repertorios de movilización, en su identidad y base social.

² J. Arreaño, *Pueblos originarios o indígenas en Bolivia*, Viceministerio de asuntos indígenas y agropecuarios, La Paz, 2003.

³ A. García Linera, "Espacio social y estructuras simbólicas. Clase, dominación simbólica y etnicidad en la obra de P. Bourdieu", en *Bourdieu leído desde el sur*, Alianza Francesa/Embajada de España/Instituto Goethe/Plural, La Paz, 2000.

Entre los movimientos indígenas más importantes podemos mencionar a:

1. El movimiento indígena aymara, ubicado en la zona altiplánica del país y articulado en torno a la *Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de La Paz* “*Tupac Katari*” (Fsutclp-Tk) afiliada a la *Confederación S9indical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (Csutcb).

La Csutcb, que lleva el nombre de sindicato pero que en realidad esta compuesta por comunidades campesino-indígenas, es la estructura organizativa indígena más antigua de este nuevo ciclo de despertar indígena iniciado hace 30 años atrás, precisamente entre los aymaras urbanos y rurales. Si bien la Csutcb inicialmente articulaba a las comunidades indígenas aymaras y quechuas, en los últimos años esta Confederación se ha fracturado en dos, siendo la liderizada por los quechuas (Román Loayza) la que mayor extensión geográfica de organización tiene, en tanto que la liderizada por los aymaras (Felipe Quispe), es la que mayor capacidad de presión y discurso político posee.

Los aymaras son el pueblo indígena ubicado en el departamentote La Paz y Oruro con mayor cohesión social, con mayor fuerza de movilización (los bloqueos de caminos más importantes del país se dan en esta zona) y con una mayor conciencia de su identidad resultante de la presencia de una extendida e influyente intelectualidad indígena, que en las últimas décadas ha recreado una narrativa histórica sobre la autonomía de la nación aymara.

Si bien al interior del movimiento aymara existen a la vez múltiples tendencias y varias formas organizativas de movilización social (partidos políticos, agrupaciones culturales, vecinales, etc.), la Csutcb que agrupa a todas las comunidades campesinas organizadas en torno a fidelidades tradicionales, es la más importante y compacta fuerza sociopolítica de movilización del país cuyas reivindicaciones están dirigidas exclusivamente hacia el Estado.

Portadora de una clara identidad indígena en confrontación con el Estado, al que lo califican de colonial, la Csutcb combina reivindicaciones económicas (camino, salud, educación, tractores, apoyo económico) con exigencias sociopolíticas (nacionalización de los hidrocarburos, nuevo modelo económico, autogobierno indígena). Para ello, ha combinado la sublevación con la negociación para obtener reconocimiento y ha ido transitando hacia un tipo de nacionalismo aymara con crecientes demandas de autogobierno. En la última década, su discurso ha irradiado a sectores indígenas urbanos y al resto de los movimientos indígenas del país, especialmente en la Fejuve de El Alto, donde

la mayoría de los repertorios de movilización campesina han sido readaptados para su empleo en el mundo urbano.

2. *La Confederación Indígena del Oriente Boliviano* (Cidob) y la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (Cpesc), agrupa a decenas de pequeños pueblos indígenas de tierras bajas. Ubicado en regiones de la amazonia y el Chaco de amplia presencia de latifundios. Estas organizaciones indígenas fundadas a fines de los años 80s, han logrado articular a numerosos pueblos que durante mucho tiempo quedaron invisibilizados por su baja densidad demográfica. Auto-asumidos como indígenas, sus demandas, a veces contra el estado y a veces contra los hacendados y empresarios agrícolas de la región, son de carácter mas reivindicativo (títulos de propiedad comunitaria, proyectos de desarrollo, educación bilingüe, etc.). A diferencia de los movimientos indígenas de tierras altas que emplean los bloqueos de caminos para enfrentarse al Estado, las organizaciones indígenas de la zona oriental preferentemente utilizan las marchas y tienen una actitud de mayor inclinación a las negociaciones, pactos y reconocimientos con el gobierno.

3. *Federaciones de Productores de hoja de coca de los Yungas y el Chapare*, integrada por las comunidades indígena-campesinas de los valles interandinos y el trópico boliviano. Compuesta por poco mas de 50.000 familias su identidad organizativa ha mutado en las ultimas décadas de una autoidentificación campesina hacia una campesino-indígena.

La mayor parte de las comunidades esta integrada por aymaras, en el caso de los Yungas, centenaria zona tradicional de cultivo hoja de coca, y por campesinos quechuas y ex obreros despedidos, en el Chapare, región de expansión del cultivo de coca en los 3 últimas décadas.

Si bien en ambas regiones ha habido en rápida adopción de una identidad indígena, las demandas del movimiento cocalero se inscriben en el ámbito de reivindicaciones de corte campesinista y moderado. En la medida en que el cultivo de hoja de coca puede proporcionar un ingreso promedio cuatro o cinco veces superior al de cualquier campesino medio (600 dólares al año), esta actividad se ha presentado como una de las pocas donde sectores subalternos pueden verse beneficiados por el libre comercio para lograr una movilidad social ascendente. Paradójicamente, en un escenario de predominio ideológico del libre mercado, han sido los gobiernos locales y la presión norteamericana la que han limitado coercitivamente el negocio de la hoja de

coca (para consumo tradicional lícito y para su industrialización ilícita), obligando al movimiento a endurecer los métodos de movilización en defensa de sus cultivos hasta convertirlo en uno de los más radicales en términos de presión social. De este modo, sobre demandas relativamente moderadas, los cocaleros han tenido que implementar medios de movilización de fuerza colectiva que han llevado en varias ocasiones a la parálisis de las principales rutas de tránsito económico del país (carretera Santa Cruz La Paz).

En los últimos 4 años y a raíz de la emergencia de la fuerza de los múltiples movimientos indígenas en todo el país, el movimiento cocalero ha implementado unas estrategias de alianzas regionales y nacionales que han dado lugar a la formación de un “Instrumento político” electoral que les ha permitido sacar el segundo lugar en la votación nacional el año 2002, colocándose a solo 1 punto porcentual del partido ganador MNR. Este “instrumento político” llamado Movimiento al Socialismo (MAS), más que un partido es una coalición flexible de múltiples movimientos sociales indígenas y no indígenas, rurales y urbanos, laborales, gremiales, campesinos que han expandido en el ámbito parlamentario sus estructuras de movilización. En términos estrictos, actualmente el MAS, cuyo dirigente máximo es el líder indígena Evo Morales, es con mucho la fuerza política electoral que está construyendo un conjunto de oportunidades que pueden posibilitar a mediano plazo el acceso a la presidencia de Bolivia del primer indígena en su historia política. Sin embargo, para ello, Evo Morales ha tenido que modificar su lenguaje a fin de integrar al mundo urbano con mayores grados de mestización cultural, por lo que hoy se puede decir que el líder indígena Morales dirige un movimiento político y una propuesta política de un claro contenido de mestizaje social, similar a la reivindicado hace décadas atrás por otras agrupaciones políticas de clase media mestiza, con la diferencia de que ahora esta propuesta está encabezada por un indígena.

4. *La Federación de Juntas de Vecinos de El Alto* (Fejuve) *La Federación de Juntas de Vecinos de El Alto* (Fejuve) que es la asociación de las asociaciones barriales urbanas de una ciudad (El Alto). Formada en 1954 cuando El Alto era apenas una aglomeración de barrios semi-urbanos, Fejuve agrupa a la mayoría de los 700.000 vecinos, predominantemente indígenas (80%) y de reciente migración ruralente migracinos, predes la ciudad de El Altooria de los 700.rero de oficio o- junio las juntas vecinales liderizaran un p que hoy viven en la ciudad de El Alto. Teniendo como células a una comunidades urbanas de

tipo territorial (las juntas de vecinos), que son el único “seguro social” autónomo con el que cuentan los migrantes para construir sus viviendas, empedrar sus calles, instalar servicios básicos o regular la seguridad local, las juntas de vecinos de El Alto ha cobrado protagonismo en los últimos años a raíz de una creciente politización de sus demandas enfocadas a la desprivatización de los bienes urbanos básicos (agua, luz, transporte), a su participación en la rebelión social que destituyó al ex. Presidente Sánchez de Losada el año 2003 y a la conducción de la demanda de nacionalización de los hidrocarburos en los meses de mayo-junio del 2005. Con una elevada proporción de obreros y operarios (cerca del 40%), y una fuerte presencia discursiva de la ideología indianista entre sus estructuras organizativas barriales, las juntas vecinales son la cara más nítida de un tipo de movimiento social que combina la antigua experiencia obrera del sindicato con el discurso y las prácticas y discursos indígenas aymara de base urbana.

El surgimiento del papel políticamente protagónico de las juntas de vecinos se ha ido gestando en los últimos 5 años. Rompiendo con las redes clientelares que ataban a las juntas vecinales a los partidos de gobierno nacional y municipal, el primer momento de autonomía política de Fejuve vino con la participación en la demanda de la ciudad de El Alto por tener una universidad pública. Estas movilizaciones duraron 2 años (2001-2003), lo que permitirá el tensionamiento de las redes barriales y un proceso de politización creciente. En agosto del 2003, las juntas vecinales llevaron adelante un paro de 48 horas en rechazo de un formulario municipal y meses después, en septiembre-octubre del 2003, recibirán la “posta” y la influencia identitaria de la movilización indígena iniciada por los campesinos aymaras del altiplano en contra de la venta de gas a Chile, promoviendo una insurrección desarmada que, después de 69 muertos, culminará con la huida del presidente Sánchez de Losada. En enero del 2005, una nueva movilización de Fejuve logrará el proceso de recensión del contrato de gestión del agua potable de la empresa francesa “Aguas del Illinani” y, finalmente en mayo- junio las juntas vecinales liderizaran un nuevo ciclo de protesta nacional con un paro de actividades de 3 semanas en demanda de la nacionalización de los hidrocarburos que culminara con la renuncia del presidente Carlos Mesa.

Hoy la Fejuve se ha convertido en el más fuerte movimiento social del país, portador de reivindicaciones nacionales y estatales que lo ha llevado a plantearse el tema del poder político estatal para lograr alcanzar sus demandas

que apuntan hacia la estructuración de un nuevo sistema político y un nuevo régimen económico.

El movimiento Indianista contemporáneo

Si bien en la actualidad existen una amplia variedad de movimientos y liderazgos indígenas en Bolivia, el escenario cultural común que los unifica es un conjunto de pautas, interpretaciones y proyectos emancipativos construidos colectivamente a lo largo de las últimas décadas. Ya sea en su versión más pactista y de defensa de derechos de “minoría” (movimientos indígenas de tierras bajas), o en su versión de “mayoría” indígena y toma del poder (el movimiento indígena aymara), se puede hablar de una plataforma reivindicativa, discursiva e identitaria *Indianista* de donde cada liderazgo y organización prioriza ciertos elementos en relación a otros y aporta a su vez a su ampliación como universo discursivo en expansión.

El indianismo

El voto universal, la reforma agraria que acabó con el latifundio en el altiplano y los valles y la educación gratuita y universal, hicieron del ideario del nacionalismo revolucionario un horizonte de época que envolvió buena parte del imaginario de las comunidades campesinas que hallaron en este modo de ciudadanización, de reconocimiento y movilidad social, una convocatoria nacionalizadora y culturalmente homogeneizante capaz de desplazar y diluir el programa nacional-étnico de resistencia gestado décadas atrás. Fueron momentos de una creciente desetnización del discurso e ideario campesino, una apuesta a la inclusión imaginaria en el proyecto de cohesión cultural mestiza irradiada desde el Estado y de la conversión de los nacientes sindicatos campesinos en la base de apoyo del Estado nacionalista, tanto en su fase democrática de masas (1952-1964), como en la primera etapa de la fase dictatorial (1964-1974).

El sustento material de este periodo de hegemonía nacional-estatal en el campo será la creciente diferenciación social en el campo lo que permitirá mecanismos de movilidad interna vía los mercados y la ampliación de la base mercantil de la economía rural, la acelerada descampesinización que llevara a un rápido crecimiento de las ciudades grandes e intermedias y la flexibilidad

del mercado de trabajo urbano que habilitara la creencia de una movilidad campo-ciudad exitosa mediante el acceso al trabajo asalariado estable y el ingreso a la educación superior como modos de ascenso social.

Los primeros fracasos de este proyecto de modernización económica y de nacionalización de la sociedad se comenzaran a manifestar en los años 70s, cuando la etnicidad, bajo la forma del apellido, el idioma y el color de piel, volverán a ser reactualizada por las elites dominantes como unos mas de los mecanismos de selección para la movilidad social, renovando la vieja lógica colonial de enclasmiento y desclasamiento social que tenia a la etnicidad, junto con las redes sociales y la capacidad económica, a los principales medios de ascenso y descenso social.

Ello, sumado a la estrechez del mercado laboral moderno incapaz de acoger a la creciente migración, habilitara un espacio de naciente disponibilidad para el resurgimiento de la nueva visión del mundo Indianista que, en estos últimos 34 años ha transitado varios periodos: el período *formativo*, el período de la *cooptación* estatal y el período de su conversión en estrategia de poder.

El primer período de los años 70 es el de la gestación del indianismo en tanto construcción discursiva, política y cultural formadora de fronteras culturales como modo de visibilización de exclusiones y jerarquías sociales. Inicialmente el indianismo nace como discurso político que comienza a resignificar de manera sistemática la historia, la lengua y la cultura. En unos casos, esta formación discursiva revisara la historia colonial y republicana para mostrar las injusticias, las usurpaciones y discriminaciones de que serán objeto los pueblos indígenas en la gestión de las riquezas y poderes sociales. En otros casos, se denunciara las trabas en los procesos de ciudadanización y de ascenso social ofertados por el proyecto mestizo nacionalista iniciado en 1952. En ambas vertientes complementarias, se trata de un discurso denunciativo e interpelatorio que, asentado en la revisión de la historia, echa en cara la imposibilidad de cumplir los compromisos de ciudadanía, de mestizaje, de igualación política y cultural, con la cual el nacionalismo se acercó al mundo indígena-campesino después de 1952.

Esto va a suceder desde los años 70 en plena vigencia del modelo estatal centralista y productor, y se va a llevar adelante por medio de la actividad de una intelectualidad aymará migrante, temporal o permanente, que ha atravesado procesos de escolarización superior y vida urbana, pero aún con vínculos con

las comunidades rurales y sus sistemas de autoridad sindical. Estos intelectuales, en círculos políticos autónomos o en pequeñas empresas culturales (el fútbol, los programas de radio, charlas en las plazas, etc.⁴) van construyendo entre dirigentes de sindicatos agrarios redes de comunicación y de relectura de la historia, la lengua y la etnicidad que comienzan a disputar la legitimidad de los discursos campesinistas con las que el Estado y la izquierda convocaban al mundo indígena.

El aporte fundamental de este periodo es la reinención de la indianidad, pero ya no como estigma sino como sujeto de emancipación, como designio histórico, como proyecto político. Se trata de un autentico renacimiento discursivo del indio a través de la reivindicación, y re-inención, de su historia, de su pasado, de sus practicas culturales, de sus penurias, de sus virtudes, que han de tener un efecto practico en la formación de autoidentificaciones y formas organizativas.

En esta primera etapa del periodo formativo se destacara la obra de Fausto Reinaga, que puede ser considerado como el intelectual del indianismo más relevante e influyente de toda este periodo histórica. Su obra esta dirigida a construir una identidad y, en la medida en que no hay identidad colectiva que se consruya en un inicio mas que afirmándose frente y en contra de las otras identidades, el indianismo en esta época no solo se diferenciara de la “otra” Bolivia mestiza y colonial, sino también de la izquierda obrerista fuertemente asociada al proyecto homogeneizante y modernista del Estado nacionalista.

De entrada, el indianismo rompe lanzas frente al marxismo, una ideología predominante en la izquierda universitaria y obrera, y se enfrenta a él con la misma vehemencia con la que se critica otra ideología fuerte de la época, el cristianismo, consideradas ambas como los principales componentes ideológicos de la dominación colonial contemporánea. En esta descalificación indianista del marxismo como proyecto emancipador, ha de contribuir la propia actitud de los partidos de izquierda que seguirán subalternizando al campesino frente a los obreros, se opondrán a la problematización de la temática nacional-indígena en el país y, como hoy lo hacen las clases altas, consideraran un retroceso histórico respecto a la “modernidad” cualquier referencia a un proyecto de emancipación sustentado en potencialidades comunitarias de la sociedad agraria.

⁴ Hurtado, Javier, *El Katarismo*, Hisbol, La Paz, 1985.

A partir de este fortalecimiento en oposición, el discurso indianista a fines de los años 70s, se va a dividir en cuatro grandes vertientes: la primera, la sindical que va a dar lugar a la formación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Csutcb), que de alguna manera sella simbólicamente la ruptura del movimiento de los sindicatos campesinos con el Estado nacionalista en general y, en particular, con el pacto militar-campesino que había inaugurado una tutela militar sobre la organización campesina. Sobre esta estrategia de masas posteriormente y con sus propias autonomías discursivas, surgirán las organizaciones regionales de tierras bajas (Cidob, Cpesc).

La otra vertiente va a ser la política partidaria, no solamente con la formación del Partido Indio (PI) a fines de los años 60, sino del Movimiento Indígena Tupac Katari (Mitka) y del Movimiento Revolucionario Tupac Katari (Mrtk) que van a incorporarse, de manera frustrada, en varias competencias electorales hasta fines de los años 80. La tercera vertiente, al lado de la política y la sindical, va a ser la corriente académica, historiográfica y de investigación sociológica. Se ha dicho que todo nacionalismo es en el fondo un revisionismo histórico y de ahí que no sea raro que una amplia generación de migrantes aymarás, que entran al mundo universitario entre los años 70-80, se dedique precisamente a llevar delante, de manera rigurosa, este revisionismo histórico mediante el estudio de casos de levantamientos, de caudillos, de reivindicaciones indígenas desde la colonia hasta nuestros días.

En este momento si bien hay varias corrientes, la fuerza del movimiento indianista va a estar centrada en la Csutcb. Pero como en toda identidad de los subalternos, esta fuerza de movilización, no va a dejar de presentar el trenzado de múltiples pisos estratégicos de interpelación al Estado. Así, si bien, por una parte, es posible encontrar una fuerte retórica etnicista en los discursos de los dirigentes, en la simbología usada para identificarse (los retratos de los líderes indígenas, la wiphala), por el otro, en los hechos, la fuerza discursiva movilizable de la Csutcb ha de estar básicamente centrado en reivindicaciones de tipo clasista y económica, como aquellas que dieron lugar al primer gran bloqueo de caminos de la flamante dirección sindical a la cabeza de Genaro Flores, en diciembre de 1979. Las movilizaciones de la Csutcb con predominio de la convocatoria política y étnica-nacional por encima de las reivindicaciones estrictamente campesinas, recién se darán con las rebeliones del año 2000, 2001 y 2003.

Un segundo momento de este periodo de formación discursiva y de elite de la identidad Aymara, se va a producir cuando, desde los primeros años de la década de los 80, se va a desplegar un lento pero creciente descentramiento del discurso; comienzan a fragmentarse de manera notable los ideólogos y los activistas del indianismo-katarismo, formándose tres grandes corrientes. La culturalista, que se va a refugiar en el ámbito de la música, la religiosidad y que hoy en día es denominada como la de los “pachamámicos”. Básicamente es un discurso que ha perdido la carga política inicial y tiene una fuerte carga de folclorización de la indianidad. Una segunda vertiente, menos urbana que la anterior va a ser la que se ha denominado como de los discursos políticos “integracionistas”, en la medida en que se enarbola una reivindicación del ser indígena como fuerza de presión para obtener ciertos ámbitos de reconocimiento en el orden estatal vigente. Se trata de una formación discursiva de lo indígena en tanto sujeto querellante, demandante de reconocimiento por parte del Estado para incorporarse a la estatalidad y ciudadanía vigente, pero sin perder por ello sus particularidades culturales. El ala katarista del movimiento de reinvencción de la indianidad es la que dará cuerpo a esta posición. Aquí, el indígena es la ausencia de igualdad ante el Estado por una pertenencia cultural (Aymara, Quechua) que deviene así en signo identificador de una carencia de derechos (la igualdad), de un porvenir (la ciudadanía plena) y de una distinción identitaria (la multiculturalidad).

Este discurso construye su imaginario a través de la denuncia de la existencia de dos tipos de ciudadanía: la de “primera clase” monopolizada por los q’aras, en tanto que la ciudadanía de “segunda clase” para los indígenas. Mediante esta jerarquización de los niveles de ciudadanización en la sociedad boliviana, lo que este discurso realiza es una lucha por el reconocimiento de la diferencia pero para su supresión, su igualación y homogeneización, al menos política en lo que se considera la “ciudadanía de primera clase”.

En este caso, *la diferencia* no es enarbolada como portadora de derechos, lo que requeriría pensar en una ciudadanía multicultural o en la reivindicación de derechos políticos colectivos, ciudadanías diferenciadas y estructuras político-institucionalidades plurales, pero con iguales prerrogativas políticas frente al Estado. *La diferencia* es aquí un paso intermedio a la nivelación, por lo que el horizonte político con el que el katarismo proyecta al indígena sigue siendo el de la ciudadanía estatal exhibida por las elites dominantes desde hace décadas atrás. De cierto modo, la distancia con el discurso modernizador del

nacionalismo revolucionario no radica en este destino final de lo que ha de entenderse por ciudadanía y marco institucional para ejercerlo, sino en el reconocimiento de la pluralidad cultural para poder acceder a ella, que será precisamente el aporte del moderno discurso liberal frente a la problemática de los “pueblos” y “etnias”. No será raro por tanto, que muchos de los personajes del katarismo elaboradores de este discurso colaboren posteriormente con propuestas modernizantes y multiculturalistas del antiguo partido nacionalista que en 1993 llegará al gobierno.

Paralelamente, en los años 80s. esta corriente ideológica, mas vinculada al sindicalismo campesino, será la más propensa a acercarse a las corrientes marxistas y al aún predominante movimiento obrero organizado en torno a la COB. Por ejemplo, Genaro Flores lograra establecer alianzas con el frente izquierdista UDP en las elecciones de 1980, y algunos de sus cuadros políticos se incorporaran a la gestión de gobierno de Siles Zuazo.

En los años posteriores, dirigentes de esta fracción katarista buscaran modificar desde adentro la composición orgánica de la representación social de la COB, dando lugar a una de las más importantes interpelaciones indígenas a la izquierda obrera.

Una tercera variante discursiva de este movimiento indianista, va a ser la vertiente ya estrictamente nacional indígena. Enarbolada de manera intuitiva inicialmente entre militantes, activistas y teóricos Indianistas influidos por Fausto Reynaga⁵, lo que va a propugnar en la constitución de una República India. Se trata de un discurso que no le van a pedir al Estado el derecho de ser ciudadanos, sino que propone que deben ser los mismos indígenas los que quieren y deben ser los gobernantes del Estado que, precisamente por esta presencia india, tendrá que ser otro Estado y otra República, en la medida en que el Estado republicano contemporáneo ha sido una estructura de poder levantada sobre la exclusión y exterminio del indígena.

Bajo esta mirada, el indígena aparece entonces no solo como un sujeto político, sino también como un sujeto de poder, de mando, de soberanía. La propia narrativa histórica del indígena que construye esta discurso va mas allá de la denuncia de las exclusiones, las carencias o los sufrimientos que caracteriza

⁵ Reynaga, Fausto, *La revolución India*, La Paz, 1970; *La razón y el indio*, La Paz, 1978.

a la reconstrucción culturalista; es una narrativa heroica, hasta cierto punto guerrera, marcada por levantamientos, por resistencias, por aportes, por grandezas cíclicamente reconstruidas de varias formas y que algún día habrán de reestablecerse de manera definitiva. mediante la “revolución india”

En este caso el indio es producido como proyecto de poder político y social sustitutivo al régimen republicano de elites q´aras (blancos-mestizos), que serán consideradas como innecesarias en el modelo de sociedad propugnado. En su etapa inicial, este discurso tomará la forma de un pan-indigenismo, en la medida en que se refería a una misma identidad India que se extendía a lo largo de todo el continente, con pequeñas variantes regionales. Esta mirada transnacional de la estructura civilizatoria indígena puede considerarse imaginariamente expansiva en la medida en que supera el localismo clásico de la demanda indígena, pero al mismo tiempo, presentara una debilidad en la medida en que minimizo las propias diferencias intra-indígenas y las diferentes estrategias de integración, disolución o resistencia con la que cada nacionalidad indígena optó dentro los múltiples regímenes republicanos instaurados desde el siglo pasado.

De ahí que en una segunda etapa una corriente al interior de esta vertiente indianista encabezada por Felipe Quispe y la organización Ayllus Rojos⁶, trabajara dos nuevos aportes a lo heredado por Reinaga. Por una parte, el reconocimiento de una identidad popular boliviana resultante de los siglos de mutilados mestizajes culturales y laborales en diferentes zonas urbanas y rurales. Esto va a ser importante porque en la óptica inicial del indianismo, lo “boliviano” era meramente una invención de reducidísima elite extranjera cuyo papel era el de retirarse a sus países de origen europeo. Bajo esta nueva mirada en cambio, las formas de identidad popular bolivianas, como la obrera, hasta cierto punto la campesina en determinadas regiones, aparecen como sujetos colectivos con los cuales hay que trazar políticas de alianza, acuerdos de mutuo reconocimiento, etc. Este será el significado político de la llamada teoría de las “dos bolivias”.

El segundo aporte de este discurso, es el de la especificidad de la identidad indígena Aymara. Si bien hay un esfuerzo por inscribir en lo indígena a múltiples sectores urbano y rurales, hay una lectura mas precisa y efectiva de esta construcción identitaria en torno al mundo Aymara, no solo a partir de la politización del idioma

⁶ Quispe, Felipe. *Tupac Katari vive y vuelve carajo*, La Paz, 1989.

y el territorio, sino también de sus formas organizativas, de su historia diferenciada de los otros pueblos indígenas. De esta forma, el indio Aymara es que el que aparece de manera nítida como identidad colectiva y como sujeto político encaminado a un destino de autogobierno, de autodeterminación. Ciertamente se trata de una peculiar articulación entre las lecturas de la tradición histórica de las luchas indígenas de autonomía, con las modernas lecturas de autodeterminación de las naciones desarrollado por el marxismo crítico, y cuya importancia radica en que permite centrar el discurso en ámbitos territoriales específicos, en masas poblacionales verificables y en sistemas institucionales de poder y movilización mas compactos y efectivos que los de la pan-indianidad. De ahí que se puede afirmar, que a partir de este formación discursiva el indio y el indianismo deviene en un discurso estrictamente nacional; el de la nación indígena Aymara. Estas dos aportes del indianismo como estrategia de poder, descentraran la enemistad de esta corriente ideológica con algunas vertientes del marxismo, dando lugar a un dialogo, ciertamente tenso, entre esta corriente Indianista y emergentes corrientes intelectuales marxistas críticas que ayudaran a definir de una manera mucho mas precisa la direccionalidad de la lucha y construcción de poder político en esa estrategia Indianista.

El segundo período de la construcción del discurso nacional indígena es el de la cooptación estatal. Este se inicia a fines de los años 80, en momentos en que se atraviesa una fuerte frustración política de intelectuales y activistas del movimiento indígena, en la medida en que sus intentos de convertir la fuerza de masa indígena sindicalizada en votación electoral no da los resultados esperados. Esto va a provocar lugar a una acelerada fragmentación de corrientes aparentemente irreconciliables dentro del movimiento indianista, sin que ninguna de ellas logre articular hegemonícamente al resto. La integración y competencia al interior de las estructuras liberal-republicanas de poder (sistema de partidos, delegación de la voluntad política, etc.), serán unos de los límites estructurales de la lectura integracionista y pactista del indianismo-katarismo. También es una época en la que a la par de mayor permeabilidad de la sociedad de este discurso, se dan los primeros intentos de reelaboración de estas propuestas por partidos de izquierda e intelectuales bolivianos, pero no con el afán de entender esa propuesta, sino tan solo de instrumentalizarla en la búsqueda de apoyo electoral y financiamientos extranjeros.

Al tiempo que la sociedad entera, y los partidos de izquierda marxista asisten al brutal desmoronamiento de la identidad y fuerza de masa obrera sindicalmente organizada, la adopción y reelaboración de un discurso etnicista se les presenta como una opción de recambio en los sujetos susceptibles de ser convocados. De esta manera, la estructura conceptual con la que esta izquierda en decadencia va a acercarse a la construcción discursiva indígena, no va a recuperar el conjunto de la estructura lógica de esa propuesta, lo que hubiera requerido un desmontaje del armazón colonial y vanguardista que caracterizaba al izquierdismo de la época.

Curiosamente, este también es un momento de confrontación, al interior de la Csutcb, entre el discurso étnico-campesino katarista-indianista y el discurso izquierdista frugalmente etnicizado. La derrota de Genero Flores en el congreso de 1988 cerrara un ciclo de hegemonía discursiva del katarismo-indianismo en la Csutcb, dando lugar a una larga década de predominio de versiones despolitizadas y culturalistas de la identidad indígena, muchas veces directamente emitidas desde el Estado o las instituciones no gubernamentales. Paralelamente a este repliegue sindical y frustración electoral, una parte de la militancia indianista adoptara posiciones organizativas mas radicales formando el Ejército Guerrillero Tupaj Katari, donde la propuesta teórica de autogobierno indígena Aymara y el apuntalamiento de estructuras militarizadas en las comunidades del altiplano comenzaran a enraizarse, influyendo 15 años después en las características organizativas y discursivas de las rebeliones indígenas en el altiplano norte en el siglo XXI.

El MNR, va a ser el partido político que con mayor claridad va a detectar el significado de la formación discursiva de un nacionalismo indígena, visto como un peligro, así como también las debilidades que atravesaba el movimiento indígena. Por medio de la alianza con Víctor Hugo Cárdenas y una serie intelectuales y de activistas del movimiento indígena, el MNR va a convertir en política de Estado el reconocimiento retórico de la multiculturalidad del país, en tanto que la ley de Participación Popular, va a habilitar mecanismos de ascenso social local capaces de succionar el discurso y la acción de una buena parte de las intelectualidad indígena crecientemente descontenta.

La aplicación de la Ley de Participación Popular de 1994 que descentraliza municipalmente funciones administrativas del Estado, si bien ha contribuido en casos a un notable fortalecimiento de las organizaciones sindicales locales que han logrado proyectarse electoralmente en el ámbito nacional, también puede ser visto como un mecanismo bastante sofisticado de cooptación de líderes y de

activistas locales, que van a comenzar a girar y propugnar sus luchas y sus formas organizativas alrededor de los municipios y las instancias indigenistas expresamente creadas por el Estado. Ello, ha de inaugurar un espacio de fragmentación étnica, en la medida en que también se va a fomentar el resurgimiento y la invención de etnicidades indígenas locales, de ayllus y asociaciones indígenas separadas entre si, pero vinculadas verticalmente a una economía de demandas y concesiones con el Estado. De esta manera, a la identidad indígena autónoma y asentada en la estructura organizativa de los “sindicatos”, formada desde los años 70, se va a contraponer una caleidoscópica fragmentación de identidades de Ayllu y de municipios y de “etnias”.

Este será un momento de reacomodo de las fuerzas y corrientes internas del movimiento indígena, de un rápido amansamiento de los discursos de identidad a los parámetros emitidos por el Estado liberal, de desorganización social y de escasa movilización de masas indígenas. A excepción de la gran marcha de 1996 en contra de la ley Inra, el protagonismo social de las luchas sociales habrá de desplazarse del altiplano Aymara a las zonas cocaleras del Chapare donde predominará un discurso de tipo campesino complementado con algunos componentes culturales indígenas que con el tiempo se irán fortaleciendo.

El tercer período de este nuevo ciclo Indianista puede ser calificado como de *estrategia de poder* y se da a fines de los años 90s y principios del siglo XXI. Es el momento en que el indianismo deja de ser una ideología que resiste en los resquicios de la dominación y se expande como una concepción del mundo proto-hegemónica intentando disputar la capacidad de dirección cultural y política de la sociedad a la ideología neoliberal que había prevalecido durante los últimos 18 años. De hecho, hoy se puede decir que la concepción del mundo de corte emancipativo mas importante e influyente en la actual vida política del país es el indianismo y es el núcleo discursivo y organizativo de lo que hoy podemos denominar la “nueva izquierda”.

Independientemente de si los actores de esta reconstrucción del eje político contemporáneo acepten el denominativo de izquierdas como identidad⁷, en términos de clasificación sociológica, los movimientos sociales indígenas, en

⁷ De hecho, el indianismo fuerte nunca acepto ser calificado como de izquierda pues la izquierda tradicional reproducía los criterios anti-indígenas y colonialistas de las derechas políticas.

primer lugar y los partidos políticos generados por ellos, han creado una “relación de antagonismo entre partes contrapuestas”⁸ en el universo político, precisamente representable por una dicotomía espacial como lo es “izquierdas y derechas”, lo que no significa que, como antes, sea una identidad pues ahora estas vienen mas del lado de la autoadscripción a lo indígena (Aymaras Qheswas), a lo originario (“naciones ancestrales”) o a lo laboral (el “pueblo censillo y trabajador” de la Coordinadora).

La base material de esta colocación histórica del Indianismo, será la capacidad de sublevación comunitaria con la que las comunidades indígenas responderán a un creciente procesote deterioro y decadencia de las estructuras comunitarias campesinas y de los mecanismos de movilidad social ciudad-campo. Manifiesta ya desde los años 70s., las reformar neoliberales de la economía incidirá de manera dramática en el sistema de precios del intercambio económico urbano-rural. Al estancamiento de la productividad agraria tradicional y la apertura de libre importación de productos, los términos del intercambio secularmente desfavorables para la economía campesina se intensificarán drásticamente⁹ comprimiendo la capacidad de compra, de ahorro y de consumo de las familias campesinas. A ello, se sumara un mayor estrechamiento del mercado de trabajo urbano y un descenso en el nivel de ingreso de las escasas actividades laborales urbanas con las que periódicamente complementan sus ingresos las familias campesinas restringiendo la complementariedad laboral urbano-rural con la que las familias campesinas diseñan sus estrategias de reproducción colectiva.

Bloqueados los mecanismos de movilidad social internos y externos a las comunidades, con una migración a las ciudades acelerada en los últimos años, pero con una ampliación de la migración de doble residencia de aquellas poblaciones pertenecientes a zonas rurales con condiciones de relativa sostenibilidad productiva, (que a la larga serán las zonas de mayor movilización indígena-campesina) , el punto de inicio de las sublevaciones y de expansión de la ideología Indianista, vendrá al momento en que las reformas de liberalización de la economía tocan las condiciones básicas de reproducción de las estructuras comunitarias agrarias y semi-urbanas (agua y tierra). A diferencia de lo estudiado por Bourdieu en Argelia¹⁰ donde el deterioro de la

⁸ Bobbio, Norberto, *Derecha e izquierda*, Taurus, España, 1998.

⁹ Perez, Mamerto, *Apertura comercial y sector agrícola campesino*, CEDLA, La Paz, 2004.

¹⁰ Bourdieu, Pierre, *Algerie 60. Structures économiques et structures temporelles*, Les Editions de Minuit, Paris, 1977.

sociedad tradicional dio lugar a un sub.proletariado desorganizado, atrapado en redes clientelares y carente de autonomía política, el deterioro creciente de la estructura económica tradicional de la sociedad rural y urbana ha dado lugar a un fortalecimiento de los lazos comunitarios como mecanismos de seguridad primaria y reproducción colectiva. Es en medio de ello, y del vaciamiento ideológico que esta ausencia de porvenir modernizante provoca, es que se ha podido expandir la ideología indianista capaz de brindar una razón del drama colectivo a partir de la articulación política precisamente de las experiencias cotidianas de exclusión social, discriminación étnica y memoria social comunitaria de campesinos-indios dejados a su suerte por un Estado empresario, dedicado exclusivamente a potenciar los diminutos enclaves de modernidad transnacionalizada de la economía. La politización que hará el Indianismo de la cultura, del idioma, de la historia y la piel, elementos precisamente utilizados por la “modernidad” urbana para bloquear y legitimar la contracción de los mecanismos de inclusión y movilidad social, serán los componentes palpables de una ideología comunitarista de emancipación que rápidamente erosionara una ideología neoliberal, para entonces cosechadora frustraciones por la excesiva inflación de ofertas que hizo al momento de consagrarse. Paralelamente, este indianismo cohesionara una fuerza de masa movilizable, insurreccional y electoralmente, logrando polarizar el campo político-discursivo y consolidándose como una ideología con proyección estatal.

Este *indianismo como estrategia de poder*, presenta en la actualidad dos vertientes: una de corte moderada (MAS-Ipsp) y otra radical (MIP-Csutcb). La vertiente moderada es la articulada en torno a los sindicatos campesinos del Chapare enfrentados a las políticas de erradicación de cocaes. Sobre un discurso mas campesinista que ha ido adquiriendo connotaciones mas étnicas recién en los últimos años, los sindicatos cocaleros han logrado establecer una abanico de alianzas flexibles y plurales en función de un “instrumento político” electoral que ha permitido a los sindicatos, especialmente agrarios, ocupar puestos de gobierno local y una brigada parlamentaria significativa. Reivindicando un proyecto de inclusión de los pueblos indígenas en las estructuras de poder y haciendo mayor énfasis en una postura ant-imperialista, esta vertiente puede ser definida como indianista de izquierda por su capacidad de recoger la memoria nacional-popular, marxista y de izquierda formada en las décadas anteriores, lo que le ha permitido una mayor recepción urbana, multi-sectorial y pluri-regional a su convocatoria, haciendo de ella la principal fuerza político parlamentaria de la izquierda y la principal fuerza electoral municipal del país.

Por su parte, la corriente indianista radical tiene mas bien un proyecto de indianización total de las estructuras de poder político, con lo que, según sus líderes, quienes deberían negociar sus modos de inclusión en el Estado debieran ser los “mestizos” en calidad de minorías incorporadas en condiciones de igualdad política y cultural en medio de las mayorías indígenas. Si bien la temática campesina siempre esta en el repertorio discursivo de este indianismo, todos los elementos reivindicativos están ordenados y direccionados por la identidad étnica (“naciones originarias aymara-qhechua”). Se trata por tanto de una propuesta política que engarza directamente con el núcleo duro del pensamiento indianista del periodo formativo (Reinaga), y con ello, heredero de la crítica y distancia a la vieja izquierda marxista, a su cultura que aun influye pasivamente en sectores sociales urbanos mestizos. Por ello, esta corriente se ha consolidado solo en el mundo estrictamente aymara, urbano-rural, por lo que puede ser considerada como un tipo de indianismo nacional-aymara.

Pese a sus notables diferencias y enfrentamientos, ambas corrientes comparten trayectorias políticas similares: a) tienen como base social organizativa los sindicatos y comunidades agrarias indígenas; b) Los “partidos” o “instrumentos políticos” parlamentarios resultan de coaliciones negociadas de sindicatos campesinos y, en el caso del MAS, urbanos-populares, que se unen para acceder a representaciones parlamentarias, con lo que la dualidad “sindicato-masa/partido” tan propia de la antigua izquierda es dejada de lado por una lectura del “partido” como prolongación parlamentaria del sindicato. c) Su liderazgo y gran parte de su intelectualidad y plana mayor (en mayor medida en el MIP), son indígenas aymaras o quechuas y productores directos, con lo que la incursión en la política toma la forma de una auto-representación de clase y étnica simultáneamente. c) La identidad étnica, integracionista en unos casos o auto determinativa en otros, es la base discursiva del proyecto político con la que se enfrentan al Estado e interpelan al resto de la sociedad, incluido el mundo obrero asalariado. d) La democracia si bien es un escenario del despliegue de sus reivindicaciones, hay una propuesta de ampliación y complejización de la democracia a partir del ejercicio lógicas organizativas no-liberales y la postulación de un proyecto de poder en torno a un tipo de gobierno de naciones y pueblos.

Lo que resta saber de este despliegue diverso del pensamiento indianista es si será una concepción del mundo que tome la forma de de una concepción dominante de Estado, lo que requeriría la conversión de las fuerzas sociales y

liderazgos que la propugnan en fuerzas de soberanía política en la dirección del Estado, o si como parece insinuarse por las debilidades organizativas, errores políticos y faccionalismos internos de las colectividades que lo reivindican, será una ideología de unos actores políticos que solo regularan los excesos de una soberanía estatal ejercida por los sujetos políticos y clases sociales que consuetudinariamente han estado en el poder. ■■■

Veinte años de democracia

José Sarney *

Este año se completan los 20 años de la redemocratización de Brasil. Se programaron varias ceremonias para celebrar el aniversario de aquel periodo que marcó la conquista de la madurez de las instituciones brasileñas. Pero hace 20 años los cambios fueron profundos y no se restringían a Brasil. En uno de los eventos tuve el privilegio de reencontrar a los Presidentes Raúl Alfonsín y Júlio Maria Sanguinetti y juntos pudimos recordar nuestras experiencias compartidas que alteraron la historia de nuestra región.

El primer sentimiento fue de felicidad al constatar que nuestros sueños, plantados en aquel pasado, que hoy parece lejano, fructificaron y siguen vivos en el alma de nuestros pueblos.

Los chinos tienen un proverbio que es de sabiduría milenaria. Dicen que “cuando bebemos agua en un pozo siempre debemos recordarnos de quien abrió el pozo”.

* Senador de la República Federativa de Brasil
Ex-Presidente de la República Federativa de Brasil
sarney@senador.gov.br

Una de las características del tiempo en el que vivimos es, sin ninguna duda, la compresión del tiempo. Como en los *chips* de las computadoras en donde se encuentran muchos eventos acumulados en algo tan pequeñito, actualmente también tenemos todos los eventos que ocurren en la sociedad de comunicación de cierta forma, con tal velocidad, con el conocimiento de todos, que se cristaliza la impresión que ya son muy remotos.

Pero en 1985 todavía estábamos en la Guerra Fría. En Sudamérica la historia se contorcía. Los hombres públicos muchas veces no gobiernan el tiempo cuando gobiernan. A veces se gobierna en tiempos de bonanza. A veces se gobierna en tiempos donde es posible solamente corregir el rumbo. Pero en los momentos donde la historia de contuerce, ahí se presenta un desafío para los hombres públicos que tienen que dirigir sus acciones en ambientes turbios, con la conciencia que sus decisiones, muchas veces graves, pueden cambiar el rumbo o pueden implicar retrocesos.

En 1985, Brasil se preparaba para terminar un periodo de régimen militar y dar el lugar a un Presidente civil. Mi tarea era la de ser Vicepresidente de Tancredo Neves y para tal me había preparado leyendo todo lo que se había publicado en la literatura americana sobre la Vicepresidencia. Me enfoqué sobretodo en un trabajo de Walter Mondale, en donde le había dicho al Presidente Carter lo que pensaba y decía que la Vicepresidencia debería ser de absoluta discreción, y que se tendría que preparar solamente para ayudar al Presidente a enfrentar crisis cuando éstas surgieran.

En conversaciones con Tancredo Neves, ya Presidente electo, afirmé que mi deseo era sólo el de ser un Vicepresidente débil de un Presidente fuerte. Mantuve discreción absoluta. No participe en la formación del Gobierno, no participé en la formación del programa del Gobierno, no le di seguimiento personalmente – incluso porque creía que aquello podía ser una interferencia – a ninguno de los actos que significan la construcción de un gobierno.

De forma súbita, en aquella noche del 14 de marzo de 1985, ocurrió lo inesperado absoluto. Tancredo se enfermó e ingresaba al hospital sin que ninguno de nosotros, políticos brasileños, tuviéramos en mente como enfrentar aquella situación, cómo atravesaríamos aquel momento. Hoy es, seguramente, difícil aquilatar lo que fueron aquellos instantes y momentos delicados.

Tuvimos sólo tres o cuatro horas para decidir sobre todos aquellos problemas, de naturaleza política, de naturaleza institucional, de naturaleza

logística y así construir una solución. Tal solución que terminó por recaer en mis hombros.

Fue una noche de insomnio. Cuando surgió el problema jurídico de la sucesión, pedí permiso para retirarme, porque era yo el que estaba en discusión, y dije que no deseaba asumir la Presidencia si no fuera con el Presidente Tancredo. Me fui a casa. A las tres de la mañana, el General Leônidas Pires Gonçalves, Ministro designado por el Ejército y mi viejo amigo, llama y dice: - “Sarney, ya se solucionaron todos los problemas constitucionales y políticos, el Supremo Tribunal se reunió informalmente esta madrugada, consideró que el Vicepresidente debe asumir, los políticos se arreglaron y tu vas a asumir la Presidencia a las diez de la mañana”.

No era lo que yo deseaba. Creía que sería una gran frustración nacional si, en el día que la Nación se preparaba para recibir la presencia de Tancredo Neves, estaba por tomar posesión, ésta se le diera al Vicepresidente. Contra los argumentos que pronuncie el General Leonidas solamente replicó: - “Sarney, nosotros ya tenemos muchos problemas. Buenas noches, Presidente”.

No conocía ni siquiera el protocolo que se debería cumplir. Me habían informado sobre el protocolo para ser Vicepresidentes, protocolo peculiar, pues el Presidente Figueiredo afirmó que no quería confrontarse con su Vice, Aureliano Chaves, en ningún momento. El Itamaraty, con su sabiduría, había preparado una ceremonia donde el Vicepresidente entraba por un lado, el Presidente entraba por el otro, separados por todo el Palacio de Planalto, uno pasaba por atrás, otro por enfrente, para que así no se cruzaran en ningún momento.

Detrás de los Presidentes, el que salía y el que llegaba, se daba un espacio de dos metros y se ponía una silla solitaria en donde yo me debía sentar, detrás de Aureliano Chaves.

Todo esto se desmontó en aquella noche. La imaginación que había funcionado y el trabajo que produjeron se había perdido completamente aquella noche.

Durante la transición se deben diferenciar dos etapas. Primero, la etapa del martirio de Tancredo. No pasaba por la mente de nadie que Tancredo falleciera. Se pensaba que Tancredo, en una semana, estaría listo para reasumir el Gobierno. Tal vez fue mi voluntad que me salvaguardó para enfrentar aquellos días. Tengo que destacar que en aquella noche de la toma de posesión quise

cancelar la fiesta que Brasil iba a ofrecer. Doña Risoleta Neves, en nombre de la familia de Tancredo, dijo: - “No, señor. No vamos a cancelar nada. Vamos a hacer la fiesta y proseguir como si Tancredo estuviera al frente de esta ceremonia.”

La familia se comportó de manera extraordinaria. Porque no es fácil que una familia pierda lo que era Tancredo Neves en aquel momento y que tenga la conducta que tuvo.

En los días siguientes Tancredo empeoró. Cada vez más se acercaba la perspectiva de su muerte. Mis responsabilidades iban aumentando de forma exponencial.

Cuando la tragedia se consumó con la muerte de Tancredo, me deparaba con la realidad de asumir la Presidencia de un país con la complejidad de Brasil de aquel momento, sin conocer el programa de gobierno, los compromisos que Tancredo había asumido y sin conocer prácticamente la mitad del ministerio.

Yo provenía de un Estado pequeño, de un Estado pobre, de un Estado que no tenía facilidad de acceso a la inteligencia nacional. Me llevé al palacio solamente mi yerno para ayudarme en las cosas pequeñas.

Sabía lo que había sido necesario para construir la transición democrática y comprendía el significado de los años que estaban por delante.

En este proceso preliminar se deben distinguir dos partes también: la primera que fue el sermón por la necesidad de restauración democrática, de despertar de la conciencia nacional. En esta fase tuvimos la experiencia solar de Ulysses Guimarães. El hombre que, al frente de todo este movimiento, fue capaz de movilizar la opinión pública, la conciencia nacional, los políticos alrededor de esta necesidad, y congregar todas esas fuerzas alrededor de ese ideal.

Por otro lado estaba la construcción política, la ingeniería política de la transición, en los moldes que Brasil siempre había ejercido en los momentos de crisis. Esa capacidad para encontrar un terreno común en donde todos nos entendemos y evitamos las rupturas y las soluciones violentas.

Así ocurrió en la Independencia, cuando el genio brasileño tomó un Rey portugués y los transformó en Rey brasileño. Don Pedro I abdicó, tomamos a su hijo, lo mantuvimos en Brasil, y le dimos tutores brasileños. Llegó la República. Se hace sin pueblo. Republicanos y monárquicos se unen y el País

prosigue en esta determinación de conciliación. Y es ese espíritu de conciliación que se encarna en Tancredo Neves. Él mismo afirmaba: - “Mi ídolo es Honorio Hermeto Carneiro Leão, el Marqués de Paraná”, quien fue el Presidente del Ministerio de Conciliación en la época del Imperio.

Tancredo era, por lo tanto, el hombre que la historia había preparado para aquel momento. Era un conciliador nato. Inspiraba confianza a todas las fuerzas. Él inspiraba confianza a los militares. En fin, tenía una amplia capacidad para crear fidelidades.

En este trabajo excepcional, él logra tener la victoria en el Colegio electoral. Convoca fuerzas para que se le unan, entre las cuales me encontraba yo, y logra la travesía del régimen autoritario para el democrático si tener rupturas más profundas. Él fue el constructor de todo aquello.

La Historia había preparado a Tancredo Neves. Él sabía como lidiar con las crisis. Hay dos casos que son ejemplares. Cuando Getulio se suicida, Tancredo, su Ministro de justicia, va a San Borja y habla en el borde de túmulo. En aquel momento de conmoción nacional sus palabras son las siguientes: - “Que la sangre de Getulio, el martirio de Getúlio no sirva para dividir al País.” Su mensaje no es para incitar. Se trata de un mensaje de llamado a la conciliación nacional.

Con la renuncia de Janio Quadros y la crisis de la toma de posesión de Vicepresidente João Goulart, Tancredo Neves es un hombre que logra, con su habilidad, inmovilizar a los militares, afirmando que se tendría una solución política. Los militares pierden la iniciativa y Tancredo comienza a articular el regreso de Jango con un régimen llamado en aquella época de parlamentarista. En realidad no era un régimen parlamentarista. Se trataba solamente de una solución de compromiso.

Ese era Tancredo Neves, quien nos dejaba sin que tuviéramos una directriz clara para conducir la situación.

En Brasil tuvimos algunos Presidentes que se escogieron y fueron marcados para destituirlos. Algunos efectivamente lo fueron. Otros tuvieron la capacidad de sobrevivir y de legitimarse.

Arthur Bernardes luchó contra las rebeliones militares, cartas falsas, pero atravesó con pulso firme. Mantuvo al País bajo un tipo de toque de queda, con decisiones muy duras que tuvo que tomar pero no dejó que la Democracia, el proceso republicano se truncara en sus manos. Él aplazó la ruptura. La

Revolución de los 30 empezó en el 22, durante la Presidencia de Bernardes pero él resistió y ella sólo se dio más tarde.

Otro Presidente que estaba listo para que fuera destituido fue Getúlio, en el segundo mandato en la campaña de la UD de Carlos Lacerda contra Vargas. Las fuerzas militares también estaban conjugadas contra él. Y Getulio, que mostraba mucha habilidad durante los 15 años que gobernó de forma dictatorial se vio incapaz de gobernar en un sistema abierto. Empieza a cometer errores, de tal forma que se ve emparedado y se salva, por su genio político, se da un tiro en el pecho. Si Getulio no se hubiera suicidado en aquel momento habría sido uno de los hombres más impopulares de la Historia de Brasil. Pero, en ese momento, pasionalmente, la Historia se transforma y él resurge en ella. Está incluso en su carta testamento: “Salgo de la vida para entrar en la Historia”. Él sabía que no estaba en la Historia. Dio realmente su vida para buscar ese camino.

João Goulart también asumió para luego ser destituido. Tenía muy poca sustentación. Su partido era muy frágil. Había varias izquierdas apoyándolo. Los militares eran contrarios. Los ánimos se irritaron con la Rebelión de los Sargentos y la Rebelión de los Cabos. Terminó siendo destituido.

En mi caso, yo no tenía partido político, no tenía ministerio, no tenía apoyo popular. Mi destino parecía realmente predeterminado. Así que tenía que trazar una estrategia y el trayecto que seguí fue el de la legitimación. Tal legitimación pasaba por hacer inmediatamente una apertura democrática mayor que todas. Tancredo podía retrasar las circunstancias: convocar la Constituyente, legalizar partidos clandestinos. Podía aplazar todo. Yo no tuve esa alternativa.

Mi opción fue abrir todos los espacios, de tal forma que las fuerzas contrarias no se pudieran organizar para destituir al Presidente pero que ocuparan su espacio dentro de la sociedad.

Dimos fin a las elecciones indirectas; iniciamos el proceso que se llamaba “acabar con la basura autoritaria”; convocamos elecciones en las capitales aquel año. Era un gesto audaz pero imperioso para que las fuerzas que durante 20 años, que habían estado reprimidas, tuvieran la capacidad para manifestarse.

El mayor problema era efectivamente la Democracia. No podía permitir que el proceso democrático se truncase en mis manos.

Juscelino Kubitscheck, ejemplo de un gobierno que materialmente hizo todo en el país, en sus memorias confiesa: - “La gran obra que tuve fue la de evitar

que la democracia se truncase en mis manos.” Él también fue uno de aquellos condenados para destituirlos y que logro sobrevivir. No tenía nada. Las fuerzas militares estaban contra. Carlos Lacerda haciendo propaganda en el Congreso el golpe. Pero Juscelino, con su habilidad política, su determinación democrática, hizo como D Juan VI que salió de Portugal escapando del General Junot: sale de Rio de Janeiro y se va a Brasilia. Hizo frente a dos rebeliones militares, la de Aragarças y la de Jacareacanga, y venció todo eso y le transmitió su Presidencia a su sucesor.

Yo también tuve esa determinación para evitar que el proceso democrático muriera en mis manos.

Inmediatamente después de mi toma de posesión empezaron los movimientos: “Elección Ya”, “Tenemos que sacar”. Los partidos políticos pidiendo. Sabía que si eso ocurriese habría un retroceso, porque no teníamos una organización política capaz de resistir a un proceso de esa naturaleza.

En lo que se refiere a los militares, establecí dos reglas, que fueron fundamentales. Les afirmé a los ministros militares que iría a gobernar con dos directrices. Primero, se haría la transición con los militares y no contra los militares. Cumpliríamos el compromiso de Tancredo que no tendríamos revanchismo. En segundo lugar, como Comandante en calidad de Jefe de las Fuerzas Armadas mi deber era el de celar por mis comandados. Por lo tanto, si hubiera alguna reivindicación por hacer no era necesario recurrir a ninguna manifestación ya que el mismo Presidente sería el primero a defenderla.

Estas fueron las reglas que de forma inmediata tranquilizaron el País. Las Fuerzas Armadas volvieron a sus cuarteles, quedaron sujetas a relaciones profesionales y abandonaron el militarismo. Fenómeno que América Latina conoció tan bien: la agregación del poder político al poder militar.

El área social también era un tema que premia. Creé inmediatamente el vale transporte, el vale alimentación y las farmacias básicas. Extendí al funcionalismo público el aguinaldo. Con esas medidas se empezaron a romper los bolsos de pobreza.

También era necesario en aquel momento cambiar o legitimar Brasil y el Presidente de Brasil en el ámbito internacional con un programa que fuese concretamente importante para el País.

Tenía plena conciencia que nuestras relaciones con Argentina eran de atrito. Heredamos una lucha que venía de la Península Ibérica entre Portugal y

España. Teníamos la idea que quien dominara el Plata dominaba el corazón de América. Ese era el origen de una rivalidad alimentada por la Historia pero no poseía una base concreta en la realidad. De hecho nuestra relación con Argentina estaba más calcada por la frase del Presidente Sáenz Peña: - “Nada nos separa, todo nos une.”

Nuestras economías son complementares. Por lo tanto, en julio del 1985 llamé al que era entonces Canciller Olavo Setúbal, y le pedí que fuera a Buenos Aires para negociar con el Ministerio del Exterior de Argentina inmediatamente un cambio en el tipo de relación entre nuestros dos países. Teníamos que construir algo nuevo. Organizamos una reunión con el Presidente Alfonsín para noviembre en Foz de Iguazú. El registro de ese encuentro es la histórica fotografía de los Presidentes de Argentina y de Brasil frente el vertedero de la Usina de Itaipú. Itaipú era un tema de extrema sensibilidad en Argentina pero Alfonsín, con una visión de gran estadista, tuvo el valor de enfrentarlo. En aquel momento concordamos que iríamos a cambiar la historia de las relaciones entre los países del Cono Sur.

En agosto ya había visitado Montevideo por invitación del Presidente Sanguinetti, en quien descubrimos un socio extraordinario. Uruguay es un país pequeño en su geografía pero cuando Sanguinetti lo representa, éste se expande y crece de forma exponencial.

En el imaginario de nuestros países quedamos, Alfonsín, Sanguinetti y yo, como los “Tres Mosqueteros” de esa gran causa de la integración.

Nuestros primeros pasos fueron los de desmontar los puntos de conflicto entre nuestros países.

El primero de ellos era la desconfianza en el área nuclear. En realidad, los militares argentinos querían hacer la bomba atómica y los militares brasileños tenían el mismo sueño.

Nuestra primera disposición fue la de incluir en el Acta de Iguazú un acuerdo para el problema nuclear fuera completamente solucionado. Ahí tenemos la gran y extraordinaria figura del estadista Raul Alfonsín, ese gran hombre de las Américas.

Él me invitó a visitar la usina atómica de Pilcaniyeu. No para que fuera solo sino acompañado de todos nuestros técnicos nucleares para conocer lo que se estaba haciendo allá. Ello era inédito en el mundo. Cuando mencioné ese

hecho en mi discurso en las Naciones Unidas las reacciones fueron de espanto o de incredulidad. Pero fue eso lo que efectivamente ocurrió en Suramérica.

Para retribuir este gesto, invité al Presidente Alfonsín a visitar la usina da Marina en Aramar, en donde nosotros brasileños estábamos, secretamente, desarrollando un proceso de centrifugación por el cual iríamos a enriquecer el uranio. La placa de conmemoración hasta el día de hoy está allí: “Esta Usina fue inaugurada por el Presidente de Argentina, Raul Alfonsín.” En aquel entonces ya no había dudas que las dificultades entre nuestros dos países en ese campo habían desaparecido.

Empezamos a construir los que era nuestro ideal de un Mercado Común. Soñábamos con un Mercado Común en los moldes del europeo. Que no fuese un área de libre comercio pero sí un proyecto mucho más amplio y profundo en donde nos dedicaríamos a la integración política, economía, física y cultural.

Un banco de compensación, una moneda común. Todos eran objetivos que incluimos en el Tratado de Buenos Aires. Llamamos una comisión de los parlamentos para dar seguimiento a los procesos de integración. El sueño empezó a ser realidad.

Al constatar los problemas que Mercosur presenta hoy surge la indagación: de dónde nacieron esas dificultades. Nuestra concepción original era la de que avanzáramos hacia una integración por sectores. Se preveía tiempo y espacio para que las asimetrías se eliminaran y que el proceso en su conjunto evolucionara de forma gradual y segura. Los gobiernos posteriores, no obstante, decidieron abandonar esa estrategia y concentrarse en un área de libre comercio. El proyecto se redujo a una mera competición comercial. La palabra de orden empezó a ser “tarifa cero”. La desorganización resultante generó los impedimentos que hoy se perciben.

El Presidente Lula y el Presidente Kirchner acordaron en retomar la idea inicial. Eso nos da esperanza que el proceso de integración rescate su concepción original y la garantía que las dificultades comerciales serán solamente obstáculos coyunturales momentáneos.

Nuestra integración es una idea tan grande, tan generosa y tan necesaria que caminará, independientemente de todos nosotros, y tendrá el mismo destino que tuvo Europa. En algunos años tendremos ese espacio común de Sudamérica.

Los medios brasileños cristalizaron la expresión que representaron los años 80 como una década perdida. Los avances políticos, institucionales y sociales que tuvimos en aquellos años serían suficientes para mostrar que esta visión es el resultado de una perspectiva estrecha y equivocada. Si se analizan los indicadores económicos con menos prejuicio se destacarían algunos hechos.

Cuando deje la Presidencia de la República, a tasa de desempleo era del 2,36%. Fue el índice más bajo jamás realizado en la Historia de Brasil. Durante los cinco años de mi gobierno fue de 3,25%.

El PIB brasileño, en dólares, tuvo un crecimiento del 119% en aquellos cinco años. Tuvimos un promedio del 17% por año. Brasil no tuvo recesión. Ese fue uno de los temas por el que más luche. El gobierno no se mantendría si tuviéramos un proceso recesivo. Fue una tarea ardua y con costos pero no hubo recesión en Brasil en aquel período.

La balanza comercial se quedó con un saldo de 67,2 mil millones de dólares. Sólo volvimos a tenerla con superávit desde hace poco años.

A renta *per capita* tuvo un crecimiento del de 99%. Un dato que merece destaque: en 1989, al final del gobierno, la renta *per capita* registrada era de 2.923 dólares. Actualmente es de 2.789 dólares.

Se trata de números de aquel tiempo. Son estadísticas presentadas por la Fundación Getúlio Vargas y están disponibles en Internet.

Por lo tanto, cómo es posible afirmar que la década en la cual se restauró la Democracia, que vio nacer la integración regional y cuyos números aún no se han repetido, fue una década perdida.

Evidentemente, cometí muchos errores. Pero quien gobierna conoce las circunstancias en las que gobierna. Se busca siempre lo mejor.

Hace veinte años que asumí la Presidencia de la República viendo hacia el futuro, tratando de vislumbrar lo que vendría por delante. Hoy tengo los ojos en el pasado viendo lo que ocurrió en esas dos décadas. La Democracia se consolidó. El Mercosur es una realidad y una esperanza. América Latina se afirma con una región de paz. ■■■

Las perspectivas electorales en Chile. ¿Hacia un cuarto gobierno de la “Concertación” ?

Carlos Huneeus *

Por cuarta vez desde el triunfo de la oposición en el plebiscito de 1988, que abrió paso al término del régimen militar del general Augusto Pinochet (1973-1990) y a la transición a la democracia, los chilenos concurrirán en Diciembre próximo a elegir a un nuevo presidente. En las tres elecciones

* Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
Director Ejecutivo del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (Cerc)
chuneeus@corpccerc.tic.cl

presidenciales y en las cuatro elecciones parlamentarias realizadas desde entonces, la Concertación de Partidos por la Democracia ha obtenido la mayoría de los votos, eligiendo a Patricio Aylwin (PDC), para el período 1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC) (1994-2000) y a Ricardo Lagos (PS/PPD) (2000-2006). Sin embargo, no ha logrado tener mayoría en el senado, porque tiene una composición mixta impuesta por el régimen anterior, los senadores designados, la mayoría de los cuales han actuado como bloque junto a la oposición.

Las elecciones presidenciales se realizarán simultáneamente con las parlamentarias, como fue anteriormente en 1989 y 1993, renovándose a todos los miembros de la cámara de diputados y la mitad de los senadores elegidos. Esta simultaneidad es una singularidad que impone a los partidos la necesidad de coordinar las campañas para ambos órganos del estado, siendo la nominación del candidato presidencial el principal desafío de ellos. La oposición ha nominado a Joaquín Lavín, que también lo fue en los anteriores comicios, en que alcanzó un excelente resultado, pues estuvo a escasos 30.000 votos de derrotar al candidato de la Concertación, obligando a realizar una segunda vuelta en que se impuso Lagos. La Concertación tiene dos precandidatas, Michelle Bachelet (PS) y Soledad Alvear (PDC), ex ministras de Defensa y Relaciones Exteriores respectivamente del actual gobierno, una de las cuales será la abanderada común. También habrá un tercer candidato, de los comunistas y movimientos ecologistas y humanistas, estimulados a hacerlo por el buen resultado en los comicios municipales del 31 de Octubre de 2004, obteniendo un 9,4% de los votos.

Este artículo analiza el escenario político de Chile para estos comicios y se hace en el contexto general del desarrollo político del país. Consta de tres partes. En la primera, se hace una breve presentación del sistema de partidos y el sistema electoral, enseguida se analizan las singularidades del proceso político, especialmente las ventajas y desafíos que tiene una coalición que se mantiene en el gobierno con tres presidentes en forma consecutiva, con políticas que tienen continuidad, como la de derechos humanos, para analizar en la tercera parte las perspectivas de la competencia electoral.

Un sistema de partidos de pluralismo moderado

Cuando se restableció la democracia en 1990, los partidos que entraron al congreso nacional expresaron una continuidad y un cambio con el sistema que existió hasta el golpe militar de 1973.¹ Tres eran partidos históricos —el

Partido Demócrata Cristiano (PDC), fundado en 1938 como Falange Nacional, el Partido Radical, que luego cambiará de nombre a Radical Social Demócrata (PRSD), surgido a fines del siglo XIX, y el Partido Socialista (PS)-, fundado en 1933. Además, aparecieron nuevas colectividades, una en el centro-izquierda –el Partido por la Democracia (PPD), fundado con carácter instrumental en 1987 para enfrentar el plebiscito- y dos en la derecha -la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN)-, fundados ambos en 1983.

Un cambio fue que el Partido Comunista (PC) no consiguió escaños. Había tenido un importante apoyo electoral antes del golpe, alcanzado el 16,2% en las elecciones parlamentarias de Marzo de 1973, y tuvo una destacada participación en el proceso político, que llevó a la izquierda al gobierno en 1970 con el presidente Salvador Allende.² Había sido el tercer partido más importante de Occidente, después del PC de Italia y Francia.

La continuidad de los partidos históricos fue posible por importantes cambios programáticos, de estrategia política y de dirigentes. El PDC abandonó su política del “camino propio”, que le permitió llegar a La Moneda, pero que le aisló de los demás porque no buscó alianzas que le hubieran permitido gobernar en coalición durante la administración de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Desde la oposición al autoritarismo, optó por una estrategia de cooperación con otros partidos de centro e izquierda, que ha mantenido durante la democracia.³

El PS tuvo un importante proceso de renovación programática, abandonando el marxismo y adoptando una orientación social demócrata, cercana al socialismo español. Algunos de sus personalidades más destacadas,

¹ Timothy R. Scully, “Reconstituting Party Politics in Chile” en el libro compilado por él junto a Scott Mainwaring, *Building Democratic Institutions* (Stanford: Stanford University Press, 1995), pp. 100-137.

Para un análisis histórico de los partidos, Samuel J. Valenzuela, “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, *Estudios Públicos* Nr.58, Otoño 1995, pp.5-77. Sobre las continuidades de las preferencias electorales y de los partidos, Samuel J. Valenzuela y Timothy R. Scully, “Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy”, *Comparative Politics*, 29: 4 (Julio 1997), pp.511-27.

² El PC perdió apoyo popular porque en la oposición al autoritarismo optó por la vía violenta, que fue rechazada por la oposición democrática por ser funcional a Pinochet, y después no llamó a votar “No” en el plebiscito de 1988. Ningún partido invitó al PC a ingresar a la Concertación. El PC está excluido del parlamento, además, por el sistema binominal, que le pone una altísima barrera para lograr un escaño.

³ Huneeus, Carlos, “A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile”, en: Scott Mainwaring y Timothy S. Scully (eds.) *Christian Democracy in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 2003). pp.121-161.

que han estado en el parlamento o en los gabinetes, fueron dirigentes pertenecieron a pequeñas colectividades de izquierda surgidas a fines de los años 60 por la división del PDC y el PR.

La derecha, aunque a través de distintos partido, retomó el bipartidismo histórico que se extendió desde mediados del siglo XIX hasta 1965,⁴ cuando liberales y conservadores se disolvieron como consecuencia de la derrota electoral en las elecciones presidenciales de 1964 y en las parlamentarias de 1965 y fundaron al año siguiente el partido Nacional, que se disolvió inmediatamente después del golpe militar.

La UDI fue fundada por los dirigentes del “Movimiento Gremial”, (conocidos como “gremialistas”), creado en 1965 en la Universidad Católica por iniciativa del estudiantes de Derecho, Jaime Guzmán, que alcanzó a tener un gran apoyo en el movimiento estudiantil. Este movimiento desarrolló una activa labor de oposición al gobierno de Allende y apoyaron a los nuevos gobernantes de 1973, asumiendo cargos directivos en diversos órganos del gobierno central y fueron alcaldes de numerosos municipios. Guzmán fue el principal civil del general Pinochet y tuvo una activa participación en la preparación de la Constitución de 1980.⁵ Estos factores de poder convirtieron a “los gremialistas” en el principal grupo de poder civil en el autoritarismo y le dio las bases para construir un partido que contó con dirigentes y militantes a lo largo del país. En democracia defendió al régimen militar y la continuidad de Pinochet como comandante en jefe del Ejército y mantuvo una cerrada oposición hasta la mitad de la tercera administración, siguiendo desde fines de los años 90 una política de confrontación con el PDC para quitarle los votos. Ha sido el único de los partidos chilenos que ha logrado aumentar su apoyo electoral, de un 14,5% que obtuvo en 1989 a un 25,1% en el 2001, que le permitió convertirse en el principal del país en las elecciones parlamentarias del 2001, desplazando al PDC. No pudo repetir ese resultado en las municipales del 2004, cuando el PDC detuvo su debilitamiento electoral y se confirmó como el primero, que lo había sido desde los comicios municipales de 1963.

⁴ Valenzuela, “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”.

⁵ Hemos analizado el rol de Guzmán y el “gremialismo” en el autoritarismo, Huneeus, Carlos *El régimen de Pinochet* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2000), cap.7.

Cuadro 1: Resultados de las elecciones parlamentarias, votos de Disputados, 1989-2001.

	1989	1993	1997	2001
PDC	26.6	27.1	23	18.9
PPD	11.5	11.8	12.9	12.7
PS	9.1	12.5	11.9	10
PRSD	3.9	3.0	3.1	4.1
RN	19.5	17.5	17.6	13.8
UDI	14.5	15.0	17.2	25.1
Independien. Derecha	0.2	0.7	1.1	5.3
UCC	--	3.2	1.2	--
Verdes	0.2	--	--	--
Humanistas	0.8	1.01	2.9	1.1
PC	5.3	5.0	6.9	5.2
Otros	7.1	1.5	1.6	3.7

Fuente: Calculado sobre la información entregada por la Dirección del Registro Electoral y complementada con la información de prensa para identificar el partido de los candidatos independientes en las elecciones de 1989.

RN fue fundado por personalidades que había pertenecido al PN y que tuvieron una participación menos activa en el régimen militar, muchos de los cuales estuvieron en la semioposición.⁶ Pese a que apoyó el “Sí” en el plebiscito de 1988, se diferenció de la UDI que reconoció de inmediato el triunfo del “No” en la dramática noche del 5 de Octubre, cuando las autoridades de gobierno todavía no lo hacían y la UDI mantenía silencio. Desde la inauguración de la democracia siguió una política de claro respaldo a la consolidación de la democracia, criticó las violaciones a los derechos humanos y apoyó al gobierno en algunas importantes iniciativas legales, como la reforma tributaria de 1991, que le permitió tener recursos para financiar una activa política social contra la extrema pobreza. Pese a integrar una lista común con la UDI en la Alianza por Chile, la competencia entre ambos ha sido muy intensa, una consecuencia de las diferencias políticas y de biografías entre los dirigentes de ambas colectividades.

⁶Linz, Juan J., “Opposition to and under an Authoritarian Regime: Spain”, en: Robert A. Dahl, (ed.) *Regimes and Oppositions*, (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 171-260.

La UDI y RN partieron en mejores condiciones que el PN antes de la caída de la democracia, pues en 1989 obtuvieron un 34,2% de los votos, muy superior al 21,1% recibido por éste en las últimas elecciones antes de la caída de la democracia.

La existencia de cinco partidos y medio que tienen representación parlamentaria, una competencia electoral que tiende hacia centro, el abandono de posturas programáticas maximalistas y la disposición de sus dirigentes a la negociación y al compromiso, creó las condiciones para que se dé un sistema de partidos de pluralismo moderado.⁷

El sistema electoral y su impacto en el sistema político

El sistema político está dominado por dos alianzas políticas, la Concertación y la Alianza por Chile,⁸ que compiten en los comicios presidenciales, parlamentarias y locales, el 85% de los votos de las municipales y más del 90% de las parlamentarias. En las parlamentarias y municipales, el PS y el PPD han formado un pacto, impidiendo la competencia entre sus candidatos y el PDC ha ido separado, compitiendo sus candidatos con los del PS/PPD.

La existencia de las coaliciones no se puede reducir al sistema electoral, sino que a las condiciones del desarrollo político de Chile desde antes del régimen autoritario, caracterizado por la alta polarización y confrontación que condujo al desplome de la democracia y a las condiciones en que se desarrolló el régimen militar, que dividió al país entre amigos y enemigos, ubicando en este segundo grupo a todos los opositores.

La Concertación tiene una larga historia común. Se inicia con la defensa de detenidos políticos escasos días después del golpe militar y continúa a través de diversas organizaciones, que permitió a los dirigentes establecer lazos de confianza política que son útiles para superar las diferencias.⁹ La presidencia confiere importantes incentivos institucionales a la coalición, con presidentes que gozan de un apoyo superior al que recibe el propio gobierno.

⁷ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, (Madrid, Alianza Editorial, 1980).

⁸ El nombre Alianza por Chile se adoptó en las elecciones presidenciales de 1999. En las dos anteriores, la derecha se presentó con otros nombres.

⁹ Las principales organizaciones fueron el Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como “Grupo de los 24” en 1978; la Alianza Democrática en 1983 y la Concertación de Partidos por la Democracia a comienzos de 1988.

La Alianza por Chile, por su parte también antecedentes históricos. Sus dirigentes y parlamentarios participaron en el régimen militar - 93% de los diputados de la UDI y elegidos en 1989 y el 68% de RN habían ocupado cargos políticos en éste. Aunque ambos partidos tienen distintas apreciaciones sobre las violaciones a los derechos humanos, criticados por RN, coinciden en defender sus reformas económicas. También tienen una larga experiencia común de confrontación con el PDC y con los partidos de izquierda, apoyada en la larga tradición anticomunista en la derecha.

En consecuencia, el binominalismo facilita, no es la causa de las coaliciones de gobierno y oposición.

El congreso es bicameral, con una Cámara de Diputados con 120 miembros, elegidos por cuatro años, dos por cada uno de los 60 electoral distritos. El senado tiene una composición mixta: 38 son elegidos, dos por cada uno de los 19 distritos (originalmente hubo 13 distritos en la Constitución de 1980, que se ampliaron con la reforma constitucional de 1989), 9 son no elegidos, llamados institucionales o designados (cuatro son nombrados por el consejo de seguridad nacional, tres por la corte suprema en elecciones separadas y dos por el presidente de la república) y hay un senador vitalicio, el expresidente Frei Ruiz-Tagle.¹⁰ Los senadores elegidos duran ocho años en sus cargos y se renuevan por mitad cada cuatro años, en elecciones simultáneas con las de diputados.

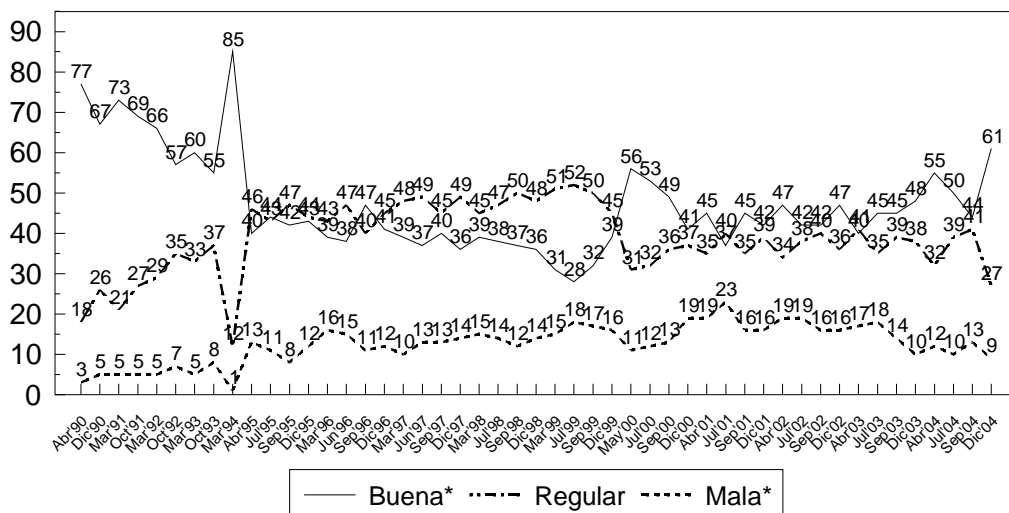
A diferencia de la Constitución de 1925, que permitía la elección de un presidente con una minoría de los votos si era ratificado por el congreso pleno,¹¹ la actual de 1980 exige la mayoría absoluta, habiendo un *ballotage* en el caso que ello no ocurra. En las dos primeras elecciones, la Concertación se impuso en la primera vuelta, con Patricio Aylwin (PDC) en 1989, que recibió el 53,8% de los votos y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC) en 1993, que alcanzó el 54,8%. En la tercera ocasión, en 1999, como dijimos, Ricardo Lagos se impuso en la segunda vuelta con el 50,27%. Cada uno de estos presidentes ha tenido una alta aprobación

¹⁰ Hay un proyecto de reforma constitucional negociado entre la Concertación y la Alianza por Chile para suprimir los senadores designados y vitalicios, para hacer que el senado esté constituido sólo por miembros elegidos.

¹¹ Esto ocurrió en cuatro de las nueve elecciones presidenciales desde la caída de la dictadura de Ibáñez en 1931: 1946, 1952, 1958 y 1970, cuando se impuso Salvador Allende (PS), candidato de la Unidad Popular, siendo elegido con los votos del PDC luego de suscribirse un Estatuto de Garantías Democráticas, que implicó una reforma de la Constitución para fortalecer la autonomía de las instituciones políticas y de los militares.

ciudadana, lo que es excepcional porque la coalición lleva tres lustros en el gobierno. Es sobresaliente el apoyo que recibe Lagos, pues está mejorando el respaldo ciudadano al final de su mandato, rompiendo la tendencia natural de que los presidentes tienen un menor apoyo hacia el final de su gobierno.

La opinión sobre el Presidente Patricio Aylwin/Eduard Frei/Ricardo Lagos*, 1990 2004.



P: ¿Me gustaría saber cuál es su opinión sobre el presidente Patricio Aylwin / Eduardo Frei Ruiz Tagle / Ricardo Lagos?. *Suma de buena y muy buena; mala y mala.

Fuente: Barómetro Cerc, diciembre del 2004.

En las dos primeras elecciones presidenciales, la oposición fue dividida y sólo en las de 1999 logró concurrir con un candidato único, que consiguió darle un gran impulso a la campaña electoral, en un momento especialmente adverso para la coalición oficialista.

El sistema electoral es binominal, con dos escaños por distrito y fue establecido por el régimen autoritario, eliminando el sistema de representación proporcional que existió hasta el golpe militar, adoptado porque era el que mejor correspondía a los *cleavages* existentes en la sociedad y al multipartidismo. En los años 60, hubo seis partidos relevantes, aunque con tendencias

centrífugas, que lo convirtieron en un caso de pluralismo polarizado, de acuerdo a la tipología de Sartori.¹²

El binominalismo fue reglamentado después del plebiscito de 1988, cuando fue evidente que la derecha sería minoría en los comicios presidenciales y parlamentarios de 1989 con el fin de atenuar su debilitamiento electoral. De ahí que favorece a la primera minoría, pues con el 33,5% de los votos puede obtener la mitad de los escaños. Para que una lista consiga los dos escaños, requiere un 67%.¹³ De ahí que no puede ser clasificada entre los sistemas mayoritarios, porque no privilegia a la mayoría, sino que, por el contrario, la perjudica, porque con el 66% de los votos obtendría sólo el 50% de los escaños. Tampoco puede ser considerado como proporcional, porque distorsiona la representación, aunque ello no es fatal porque los efectos de los sistemas electorales están preferentemente determinados por factores del sistema políticos y los *cleavages* del respectivo país.¹⁴

El sistema binominal es defendido por la oposición porque sería un importante factor que ha contribuido a la gobernabilidad del país, porque ha creado dos grandes coaliciones, una en el gobierno y la otra en la oposición, que facilitan la toma de decisiones. Esta afirmación es un error, porque la Concertación existe desde antes que se estableciera este sistema electoral. La gobernabilidad se ha conseguido a pesar del binominalismo.

Este es severamente criticado por varios motivos. En primer lugar, obliga a los partidos a competir formando coaliciones por el alto umbral para obtener un escaño. Esto ha impedido que obtenga escaños el partido comunista, que fue importante hasta 1973 y en las elecciones ha obtenido entre un 5% y un 7%, siendo excluido de la vida parlamentaria. Tampoco permite la entrada de nuevos partidos, que podrían integrar al sistema político a votantes que no encuentran representación en los existentes y no participan en las elecciones.

En segundo lugar, como cada lista sólo puede conseguir un escaño, la competencia no se produce entre las coaliciones y los partidos que son adversarios, sino que al interior de cada lista, entre los candidatos de partidos aliados. Esta competencia pone enormes tensiones a cada alianza y ha provocado incidentes

¹² Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*.

¹³ En las elecciones de 2001, la derecha eligió los dos candidatos en un distrito, correspondiente al sector más acomodado de Santiago (Las Condes, Vitacura y Barnechea) y la Concertación, en cuatro. Respecto del senador, en estas elecciones el senado, la Concertación logró elegir los dos candidatos en sólo un distrito, en la VIII región.

¹⁴ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).

que han puesto en riesgo su unidad. En las elecciones de 1997, la UDI, para derrotar al candidato de RN, impulsó una estrategia electoral espectacular, acusando constitucionalmente al presidente de la Corte Suprema por consumo de drogas, provocando un hecho político que causó una enorme conmoción en el país y dejó en un segundo plano al otro candidato de la lista, logrando su objetivo, pero presionando al máximo las relaciones con RN y provocando un daño al máximo tribunal, que tiene una baja confianza en la ciudadanía.

Para evitar la repetición de graves incidentes, en las elecciones de senador del 2001 los partidos de derecha renunciaron a la competencia en siete de los nueve distritos que tenían elecciones, concordando los nombres de los senadores a elegir y asegurando ese resultado inscribiendo un solo candidato o siendo acompañado de un débil competidor, que no pusiera el acuerdo. Esta decisión probablemente se repita en varios distritos en las elecciones parlamentarias de este año, para lograr la unidad de la coalición para enfrentar adecuadamente la elección presidencial.

Esta solución es muy negativa para el sistema político porque implica negar la competencia electoral, dañando la confianza en el sistema democrático, transformando a las elecciones en actos ratificatorios de personas que son designada para entrar al congreso.

En tercer lugar, el sistema binominal entrega un poder excesivo a los dirigentes de los partidos, que pueden definir los nombres de los elegidos al confeccionar la lista. Como no hay una genuina competencia, en muchos distritos los ciudadanos tienen bajo interés por votar porque en numerosos distritos se sabe de antemano el resultado y en muchos casos, el elector no tiene un candidato de su partido, sino de la coalición.

Este no podrá regir indefinidamente porque daña a los partidos y perjudica la sana competencia electoral. Sin embargo, es muy difícil su eliminación porque implicaría una reforma electoral que tendría enormes repercusiones porque obligaría a los partidos a competir genuinamente, lo que provoca incertidumbre en los dirigentes, que lleva a no innovar en esto. Es compleja de llevar a cabo, porque requiere una reforma constitucional para modificar el referido al senado, que está consagrado en la Carta fundamental.

Los problemas de la participación electoral

En la anterior democracia, la inscripción en los registros electorales fue obligatoria a partir de una reforma electoral de 1962. También el voto fue

obligatorio, aunque la sanción por no votar no fue estricta. La participación electoral respecto de la población en edad de hacerlo fue baja, porque se concedió la ciudadanía a los analfabetos recién con la reforma constitucional de 1970, que les permitió sufragar en las municipales de 1971. El salto a la democracia de masas, por tanto, fue muy tardío, a diferencia de Argentina y Uruguay, que llevó a Dahl a no incluir a Chile entre las poliarquías plenamente inclusivas y lo haya considerado como “un caso especial”, junto a Suiza y Estados Unidos.¹⁵

El régimen militar cambió estos mecanismos. La inscripción es voluntaria y los registros electorales se cierran tres meses antes de cada elección y se abren treinta días después que el tribunal calificador de elecciones ha sancionado los resultados de la elección.

Cuadro 2. Los ciudadanos en la anterior democracia, 1952 - 1973

Año	Elecciones	Votantes potenciales	Número Inscritos	Número no inscritos	Porcentaje inscritos
1952		3.372.158 ^a	1.105.029	2.267.129	32,8
1958	Presidenciales	4.184.089 ^b	1.497.902	2.686.187	35,8
1964		5.143.248 ^c	2.915.220	2.228.028	56,7
1970		5.771.050 ^d	3.539.757	2.231.293	61,3
1973	Parlamentarias	6.527.962 ^e	4.510.060	2.017.902	69

Notas:

^a Los votantes potenciales representan la población mayor de 18 años.

Estos datos corresponden al Censo de 1952

^b Los votantes potenciales de 1958 se estiman a partir de la población total mayor de 15 años de 1955. Fuente: CHILE, Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo y Edad Total País: 1955-2050, INE.

^c Los votantes potenciales de 1964 se estiman a partir de la población total mayor de 15 años de 1965. Fuente *op. cit.* INE.

^d Los votantes potenciales de 1970 se estiman a partir de la población total mayor de 15 años de 1970. Fuente *op. cit.* INE.

^e Los votantes potenciales de 1973 se estiman a partir de la población total mayor de 15 años de 1975. Fuente *op. cit.* INE.

Fuente: Marta Lagos, “La participación electoral en Chile, 1952-2001”, ponencia al proyecto CSES, 2004, no publicado.

El régimen autoritario ordenó confeccionar un nuevo padrón electoral porque el que existió en la antigua democracia fue quemado después del golpe de 1973

¹⁵ Dahl, Robert A., *Polyarchy*. (New Haven: Yale University Press, 1971), apéndice B, tabla A-3.

porque los nuevos gobernantes consideraron que había sido manipulado por los partidos de la Unidad Popular. Las inscripciones se abrieron en febrero de 1987 con la finalidad de que sirviera para el plebiscito sucesorio. El gobierno no impulsó una campaña para promover las inscripciones, porque consideró que sus partidarios lo harían con mucho interés y una amplia inscripción beneficiaría a la oposición. Fueron los partidos de la oposición democrática los que debieron desarrollar una activa campaña de inscripciones, que debió superar las desconfianzas de quienes creían que el plebiscito sucesorio carecía de sentido, porque los resultados sería manipulados por los militares. La campaña fue exitosa, porque se logró una altísima inscripción, alcanzado el 92,2% de los potenciales inscritos, un porcentaje muy superior al que se alcanzó al final de la antigua democracia.

Cuadro 3. Los ciudadanos en la nueva democracia, 1988-2001

Año	Elecciones	Votantes Potenciales (1)	Número Inscritos (2)	Número no inscritos	Porcentaje Inscritos
1988	Plebiscito	8.062.384	7.435.913	626.471	92,2
1989	Presidenciales y Parlamentarias	8.242.761	7.557.537	685.224	90,6
1992	Municipales	8.773.663	7.840.008	933.655	89,3
1993	Presidenciales y Parlamentarias	8.951.320	8.085.439	865.881	90,3
1996	Municipales	9.463.723	8.073.368	1.390.355	85,3
1997	Parlamentarias	9.627.200	8.069.624	1.557.576	83,8
1999	Presidenciales	9.944.860	8.084.476	1.860.384	81,2
2000	Municipales	10.100.354	8.089.363	2.010.991	80
2001	Parlamentarias	10.100.354	8.064.629	2.035.725	79,8
2004	Municipales	10.400.000	8.012.065	2.387.935	77,03

(1) Estadísticas Demográficas, INE 2001. [http:// www.ine.cl/chile_cifras/f_chile_cifras.htm](http://www.ine.cl/chile_cifras/f_chile_cifras.htm). Los votantes potenciales representan la población mayor de 18 años.

(2) Estadísticas de Inscripciones hábiles y mesas receptoras de sufragios, Servicio Electoral, 29 de Octubre de 2000.

Fuente: Marta Lagos, La misma del cuadro anterior.

Desde la gran movilización electoral con ocasión del plebiscito de 1988, se ha estancado la inscripción porque los jóvenes no se acercan a los registros electorales. El trámite de la inscripción es una exigencia anacrónica e injusta para los jóvenes, porque existe inscripción automática para el servicio militar obligatorio, pero no para ser ciudadana.

La marginación de los jóvenes ha provocado una creciente disminución del porcentaje de los inscritos respecto de los potenciales ciudadanos. Para las elecciones presidenciales de 1999, había un 81,2% de inscritos y en las municipales del 2004, bajó a un 77% de los potenciales diez millones y medio de chilenos que pueden ser ciudadanos.

Cuadro 4. Evolución de la participación electoral, 1988-2004

Año	Elecciones	Votos emitidos	Votos válidos	% votos válidos
1988	Plebiscito	7.251.943	7.086.689	97,7
1989	Presidenciales	7.157.725	6.978.892	97,5
1992	Municipales	7.040.859	6.408.052	91,01
1993	Parlamentarias (diputados)	7.385.016	6.738.859	91,3
1996	Municipales	7.092.182	6.110.996	86,2
1997	Parlamentarias (diputados)	7.046.361	5.795.783	82,3
1999		7.271.572	7.055.116	97,0
2000	Presidenciales	7.326.753	7.178.697	98,0
2000	Municipales	7.089.886	6.515.574	91,9
2001	Diputados	7.034.202	6.144.003	87,3
	Senadores	1.975.017	1.732.415	87,7
2004	Municipales	6.546.214	5.835.031	89,1

(1) Los votantes potenciales representan la población mayor de 18 años. Estadísticas Demográficas, INE 2001. http://www.ine.cl/chile_cifras/f_chile_cifras.htm

(2) Estadísticas de Inscripciones hábiles y mesas receptoras de sufragios, Servicio Electoral, 29 de octubre de 2000.

(3) Servicio Electoral Escrutinio Elección senadores 1993, 1997. Escrutinio Elección diputados 1993, 1997. Escrutinio Elecciones presidenciales 1989, 1993 y 2000.

(4) Elecciones municipales, Elección de concejales, 28 de junio 1992. Escrutinio General. Servicio Electoral de Chile. Elección de concejales Servicio Electoral 1996. Escrutinio Elecciones municipales 1992.

Fuente: La misma del cuadro anterior, cuadro 4.

La participación electoral de los inscritos ha sido muy alta en todas las elecciones, superior al 85%, con la excepción de las parlamentarias de 1997. El creciente envejecimiento del padrón electoral crea problemas cuya solución es inevitable para conseguir que las elecciones cumplan las funciones que le corresponden en una democracia.¹⁶

Las ventajas de la continuidad de los gobiernos

El desarrollo político desde 1990 ha significado romper la inestabilidad de los gobiernos que caracterizó la evolución política del país entre 1946 y 1973, cuando, después de cada elección, llegaba un presidente de distinto color al palacio de La Moneda, con nuevos planes para mejorar las condiciones económicas y sociales, introduciendo cambios en las políticas que no siempre fueron en una buena dirección.¹⁷

La continuidad de tres presidentes pertenecientes a una misma coalición ha sido un factor favorable al desarrollo político y económico, haciendo posible la estabilidad de las políticas de modernización económica impulsadas por los gobiernos de la Concertación, que han implicado modificaciones institucionales de relevancia a las adoptadas por el régimen anterior.

Tres gobiernos de los mismos partidos no han conducido a una pérdida de renovación de las políticas, ni tampoco ha terminado en una élite gobernante encerrada en un reducido número de personas que se ha quedado en el cargo durante muchos años, todo lo cual hubiera debilitado la iniciativa política y la capacidad innovadora de la coalición. Esos efectos negativos no se han producido porque cada presidente ha nombrado a nuevos ministros,

¹⁶ El gobierno del presidente Lagos presentó en el 2004 un proyecto de ley al congreso para establecer la inscripción automática y el voto voluntario. No hay consenso en los partidos de la Concertación sobre el voto voluntario, porque se teme que debilitará la participación y beneficiará a la derecha porque provocará una mayor influencia del dinero en las campañas, como lo muestra la experiencia comparada. La oposición rechaza la inscripción automática y apoya el voto voluntario. Los argumentos contra el voto voluntario han sido desarrollados recientemente por Lijphart, Arend, “Unequal Participation: Democracy’s Unresolvable Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996”, *American Political Science Review*, vol. 91, Nr.1, Marzo 1997, pp. 1-14.

¹⁷ Para una buena presentación del desarrollo político y económico, véase Collier, Simon y Sater, William F. *Historia de Chile, 1808-1994*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1998) y Angell, Alan, *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1993).

subsecretarios, embajadores, intendentes y gobernadores. Ninguna persona ha continuado en la misma cartera en dos gobiernos y quienes han ocupado dos carteras distintas en dos administraciones, son una excepción.¹⁸

Hubo continuidad en la orientación de la economía de mercado, en que la empresa privada y la apertura es uno de los rasgos más importantes, que permitieron echar las bases de una economía que creció muy fuertemente entre 1985 y 1997, alcanzado un 7% de crecimiento promedio anual, para disminuir fuertemente por efecto de la crisis asiática de 1997-1998 y también como efecto de las medidas adoptadas por el banco Central para enfrentarla, alcanzando sólo después de algunos años el ritmo inicial, con un 5% en 2004 y con predicciones entre 5% y 6% para 2005. La apertura económica ha tenido un impulso muy considerable con diversos tratados de libre comercio suscrito con varios países, comenzando con México, y siguiendo luego con los Estados Unidos y la Unión Europea, que habrían sido imposibles de alcanzar con un régimen militar.

Los gobiernos de la Concertación aplicaron estrictas medidas en contra de la alta inflación que caracterizó al régimen militar y que en sus últimos años estuvo motivada por medidas populistas para enfrentar el plebiscito sucesorio de 1988 y las elecciones presidenciales de 1989, alcanzado un 27% en 1989. Bajó en forma sistemática, hasta llegar a un dígito en 1994 y se ha estabilizado en torno al 2% después. Enseguida, hubo una decidida política para combatir la pobreza, que ha significado disminuir en la mitad el número de pobres que había al final del régimen de Pinochet.¹⁹

La política de tratamiento a las violaciones de los derechos humanos cometidos bajo el autoritarismo ha sido una constante de los tres gobiernos de la Concertación por la amplitud de la coerción aplicada por el régimen de general Pinochet, que alcanzó una gran personalización en éste. Como permaneció en la comandancia en jefe del Ejército hasta el 10 de Marzo de

¹⁸ El caso más destacado es José Miguel Insulza, que fue ministro de Relaciones Exteriores y ministro secretario general de la presidente del presidente Frei y fue de interior de Lagos. También estuvo en las administraciones de Frei y Lagos Alvaro García.

¹⁹ El mejor estudio de las políticas económicas de los gobiernos de la transición es el de Ffrench-Davis, Ricardo, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile* (Santiago: J.C. Saez Editor, 2003), 3ª edición actualizada.

1998 y en esos años no ayudó a la consolidación de la democracia, sino que la dificultó, ello contribuyó a mantener vivo el recuerdo de su gobierno y cuando dejó la dirección de su institución, se iniciaron diversas querellas en su contra. El general Pinochet ayudó a mantener vivo el recuerdo del pasado y su viaje a Londres en Octubre de ese año lo condujo a la humillante detención en Londres, por una orden de la justicia española, que fue cumplida eficazmente la policía británica. Después de estar un año y medio detenido en Londres,²⁰ Pinochet fue autorizado a regresar a Chile para ser procesado por los crímenes que se le imputaban en el país, siendo desaforado por la Corte Suprema en Agosto del 2000. En definitiva, la justicia no lo condenó porque sus abogados recurrieron a un recurso legal extremo: declararlo no estar en buena salud mental. Más tarde, la memoria de Pinochet se ha visto aún más dañada por el la denuncia en Junio del 2004 por el Senado de los Estados Unidos de cuentas millonarias en dólares en un banco de Washington DC. La imagen del hombre de estado que sólo estuvo preocupado por el bien del país se derrumbó en forma violenta y terminará vida acosado por el Servicio de Impuestos Internos por no haber pagado impuestos por esos ingresos.

La importancia del problema de los derechos humanos fue resaltada desde un comienzo por el presidente Aylwin, quien consideró que era una necesidad ética y política conocer la verdad sobre los abusos cometidos y hacer justicia, “en la medida de lo posible”, por los crímenes cometidos. Esto era muy difícil de alcanzar porque dependía de un sistema legal heredado, con una ley de amnistía de 1978 referida a todos los excesos cometidos desde el golpe militar y porque no se esperaba una colaboración de parte de los tribunales de justicia, porque tolerado los excesos.

Los derechos humanos y el desarrollo de la democracia

Los principales hitos de la política hacia el conocimiento de los excesos cometidos por el régimen militar fueron, en primer lugar, el informe elaborado por la comisión de Verdad y Reconciliación convocada por el presidente Aylwin

²⁰ Sus efectos en la política chilena los analizamos en Carlos Huneeus, “The consequences of the Pinochet case for Chilean politics”, en: Madeleine Davis (ed.) *The Pinochet Case. Origins, Progress and Implications* (Londres: Institute of Latin American Studies, 2003), pp. 169-188.

apenas entró a La Moneda y constituida por personalidades que defendieron los derechos humanos, abogados y académicos, conocida como Comisión.²¹ Apoyándose en la documentación reunidas por la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago, creada por el cardenal-arzobispo Raúl Silva Henríquez para defender a los detenidos, pudo dar cuenta de los casos de represión que terminaron con la muerte de 2.279 personas.²² Fue rechazado por los militares, especialmente por el general Pinochet, que era entonces comandante en jefe del Ejército, porque los hechos denunciados habrían sido provocados por agitadores de extrema izquierda.

El segundo hito fue la Mesa de Diálogo, constituida por iniciativa del ministro de Defensa Edmundo Pérez (PDC) a finales del gobierno de Frei, cuando Pinochet estaba preso en Londres por una decisión de la justicia de España que lo procesaba por crímenes contra ciudadanos de esa nacionalidad. Participaron representantes de los comandantes en jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, personalidades de la comunidad de los derechos humanos y de la sociedad civil y que concluyó su labor cuando Lagos estaba en La Moneda. Al término de su labor, suscribieron un documento en el cual los uniformados reconocieron y hasta admitieron haber hecho desaparecer cadáveres, que fueron arrojados al mar.

El tercer hito fue la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura constituida por el presidente Lagos en el 2003 y formada por personalidades del mundo de los derechos humanos y la sociedad civil. Fue conocida como comisión Valech, porque fue presidida por Mons. Sergio Valech, que fuera vicario de la Solidaridad. Su tarea fue conocer los casos de tortura ocurridos durante el autoritarismo, recibir las denuncias de los afectados y proponer al presidente una política de reparación. El Informe con los resultados de su trabajo, dado a conocer al país por el presidente a fines de noviembre,²³ dio cuenta de una dramática realidad, sobre la base de las declaraciones de miles

²¹ Su presidente fue Raúl Rettig, un distinguido político radical, que fue diputado, senador y embajador del presidente Allende en Brasil.

²² Esta cifra es superior según lo estimado por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, creada por la Comisión Rettig, llegando a 3.197 personas muertas, sobre la cual trabaja el Estado en relación a las políticas de reivindicación política y económica. Más de la mitad de las muertes se produjeron en 1973, pero hubo un alto número de personas que perdieron la vida en los tres años siguientes. Esto lo analizamos en Huneeus *El régimen de Pinochet*, cap.1 y 2,

²³ Hemos analizado este documento en Carlos Huneeus, "El Informe Valech y su aporte al fortalecimiento de la democracia", Mensaje Nr., Enero 2005, pp..

de personas, hombres y mujeres, que concurrieron a entregar su caso a la comisión. Se estimó que más de treinta mil personas estuvieron detenidas en los numerosos centros habilitados para ellos y una importante proporción de ellos fue torturada.

Los tribunales de justicia han llevado adelante en los últimos años varios procesos en contra de militares que participaron en atropellos a los derechos humanos, que han demorado en condenarlos, pero que han permitido constatar los hechos denunciados. El primer proceso en esta dirección fue el seguido contra el general Manuel Contreras, que había sido jefe de la Dirección de Inteligencia Nacional (Dina), la principal organización represiva, que realizó actos terroristas en Chile y en el extranjero,²⁴ por su responsabilidad en el atentado que costó la vida a Orlando Letelier, ex embajador del gobierno de Allende en EE.UU. y ministro de Defensa por algunos meses en 1973, y una ciudadana norteamericana en Washinton DC en 1976, el único hecho mantenido fuera de la ley de amnistía de 1978. Contreras fue condenado a ocho años de cárcel.²⁵

La mala imagen de los tribunales por su falta de compromiso por la defensa de los derechos individuales durante el régimen militar fue un factor que influyó en la aprobación de una reforma judicial y una ambiciosa reforma procesal penal que cambió radicalmente el sistema inquisitivo que rigió desde el siglo XIX y que constituye un importante avance en la profundización del orden pluralista.²⁶ Esta consistió en un amplio número de iniciativas, desde la creación de una Academia Judicial para capacitar a los jueces y actualizar el conocimiento de secretarios relatores, jueces y ministros de las cortes de apelaciones, hasta cambiar el mecanismo de designación de los ministros de la

²⁴ Los otros casos más emblemáticos fueron el atentado en Buenos Aires el 30 de septiembre de 1974 que costó la vida al ex comandante en jefe del Ejército Carlos Prats y que fue ministro del Interior del gobierno del presidente Allende y de su esposa y contra Bernardo Leighton y su esposa, en septiembre de 1975, que los dejó gravemente heridos. Leighton era una de las personalidades más prestigiosas de la Democracia Cristiana, habiendo sido uno de sus fundadores en 1938, y fue ministro del Interior del gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Anteriormente había sido diputado y ministro del trabajo (1937-1938) y de Educación (1950-1952).

²⁵ Más tarde, mientras cumplía la pena, Contreras fue procesado y condenado por otros delitos y actualmente está preso luego de ser condenado por uno de ellos.

²⁶ Sobre la reforma judicial, Jorge Correa, “Cenicienta se queda en la fiesta. El poder judicial chileno en la década de los 90”, en: Drake e Jaksic *El modelo Chileno*, pp. 281-315 y Blanco, Rafael, “El programa de justicia del Gobierno de Eduardo Frei”, en: Muñoz –Stefoni (eds.) *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, pp. 187-220.

Corte Suprema. Con la reforma son nombrados por el senado, con los votos de dos tercios de sus miembros, para asegurar el consenso de la oposición, a propuesta del presidente de la república sobre la base de una quina propuesta por el máximo tribunal, lo cual impide que sus miembros sean sólo determinados por éste. Se aumentó el número de ministros de 16 a 21 no sólo para tener más jueces que puedan atender las tareas que le corresponde, sino también para incorporar a profesionales provenientes de fuera de la carrera judicial, siendo destacados abogados o académicos, que aportan una visión distinta a la que tienen los jueces de carrera. Se buscó renovar a los ministros del tribunal superior, estableciendo una edad máxima para permanecer en el cargo, 75 años, edad máxima que también se aplica a los ministros de corte de apelaciones.

La reforma procesal penal implicó terminar con el sistema inquisitivo que existió en el país desde la promulgación del código de procedimiento penal en el siglo XIX, en que el juez tenía las dos funciones de investigar y fallar, estableciendo un proceso penal que se desarrolle en un tiempo razonable, con garantías para todos, “en el marco de un juicio oral público, concentrado, contradictorio y oportuno”.²⁷ La reforma crea una nueva institución, el ministerio público, formado por fiscales independientes encargados de la investigación, con lo cual los jueces pueden dedicarse a su tarea propia: fallar los conflictos que llegan a conocimiento de los tribunales. El proceso penal, además, se simplifica, con un procedimiento oral que acelera los fallos judiciales, buscando superar la lentitud que caracterizó al antiguo procedimiento.

La política de derechos humanos, por ende, también ha contribuido a la modernización de un poder del estado, cuya labor es indispensable para tener una democracia moderna y una economía dinámica.

La memoria histórica y la cultura cívica

Para comprender las perspectivas electorales no se puede dejar de considerar el impacto en los chilenos de la memoria histórica sobre el régimen militar, que es muy relevante a pesar del paso del tiempo. Los votantes de los partidos no se diferencian

²⁷ El mejor análisis de la reforma judicial realiza Blanco, Rafael, “El programa de justicia del Gobierno de Eduardo Frei”, en: Muñoz, Oscar –Stefoni, Carolina (eds.) *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle* (Santiago: FLACSO-Editorial Universitaria, 2003), pp. 187-220, la cita es de p. 202.

por los distintos respaldos que dan hacia las principales políticas públicas, en parte porque los partidos se han acercado en las de modernización económica. Sí se diferencian en sus opiniones sobre el régimen militar, el desempeño del general Pinochet y las violaciones a los derechos humanos. Con ocasión de los 30 años del golpe militar, los medios de comunicación prepararon reportajes sobre ese acontecimiento que marcó el destino del país, respondiendo al interés de la ciudadanía, lo cual entregó información sobre esos dolorosos acontecimientos a quienes no los vivieron o no los conocieron, pudiendo formarse una opinión al respecto.²⁸

Hay distintas opiniones sobre el golpe de estado de 1973 —un tercio apoya la alternativa “salvó al país del comunismo”, porcentaje que sube al 76% entre los partidarios de la UDI y 52% en los de RN, y un 52% respalda la opción “destruyó la democracia”, que aumenta al 80% en los votantes de los partidos de la Concertación.²⁹ Los jóvenes tienen opiniones más críticas que la población en general, pues un 62% opina que destruyó la democracia, que es menor en los mayores de 60 años, 44%.

Un 35% de los chilenos cree que los militares tenían razón para dar el golpe de estado, que sube al 68% en la UDI y 67% en los de RN, mientras que es apenas 21% en los del PDC y 22% en los socialistas. Mientras el 20% de la población evalúa positivamente los 17 años del régimen militar, esa apreciación es compartida por el 68% de los votantes de la UDI, pero sólo por el 22% de los de RN, que indica una clara diferencia de opiniones entre ambos partidos en el tema de los derechos humanos, como lo hemos indicado antes. Apenas un 4% en los del PDC y 3% en los socialistas tiene opiniones positivas, que son escasamente relevantes.

También hay diferencias en la opiniones sobre el general Pinochet. En las numerosas encuestas realizadas por el Cerc desde la inauguración de la democracia, él ha tenido un relativamente alto y estable apoyo. Aproximadamente un 23% opina que pasará a la historia fue uno de los mejores gobernantes que tuvo Chile en el siglo XX y un porcentaje similar rechaza la afirmación de que pasará a la historia como un dictador. Un 24% considera que pasará a la historia como “un hombre bien intencionado que no supo lo que hacían sus colaboradores” (63% lo rechazó) y un 51% cree que pasará a la historia como “el hombre que impulsó y modernizó la economía” (35% la rechaza).

²⁸ Analizamos el impacto del pasado en Carlos Huneeus, *Chile, un país dividido* (Santiago: Catalonia, 2003).

²⁹ Los resultados de encuestas de muestras nacionales urbanas, 1200 casos, del Barómetro CERC, Diciembre 2004.

Esta continuidad de opiniones sobre el pasado se ha producido por la transmisión de ellas de padres a hijos a través de la socialización familiar, la educación, los amigos, el trabajo y los medios de comunicación, en una sociedad que muy politizada en los años 60 como consecuencia de una muy tardía modernización social y política, con reformas estructurales que fueron traumáticas para los terratenientes y para la derecha, y que tuvo un muy tardío paso a la democracia de masas, pues el voto a analfabetos recién se concedió en 1970.

Las perspectivas electorales

La oposición concurre a estas elecciones presidenciales con el mismo candidato de la anterior, Joaquín Lavín y la Concertación debe nominar su candidato entre Michelle Bachelet (PS), apoyada por el PPD, y Soledad Alvear (PDC). Alvear, que es abogado, ha estado en el gabinete desde 1990, organizando el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) en el primer gobierno democrático, después fue ministra de Justicia con Frei, sacando adelante la profunda reforma judicial y procesal penal y en el de Lagos fue ministra de Relaciones Exteriores.³⁰ Bachelet, médica de profesión, ocupó funciones en el ministerio de Salud durante el de Aylwin, fue asesora del ministro de Defensa en la administración de Frei, ministra de Salud en los dos primeros años del gobierno de Lagos, para luego ser nombrada ministra de Defensa. Su vida refleja la actualidad del dramático pasado de Chile. Su padre había sido general de la Fuerza Aérea y ocupó un alto cargo en el gobierno del presidente Allende cuando éste recurrió a los militares para enfrentar la difícil situación económica. Después del golpe de 1973, fue detenido y torturado, a consecuencia de lo cual falleció. Como ministra de Defensa, ese hecho le dio una enorme visibilidad, especialmente con motivo de los 30 años del golpe. En la encuesta de Septiembre del 2003, Bachelet superó a Alvear como una de las “cinco políticos con más futuro”, consolidando su posición más tarde.³¹

La coalición de gobierno, a diferencia de 1999, tiene altas posibilidades de ganar los comicios, pero ello dependerá que la nominación del candidato sea lo menos conflictiva posible. En 1999, la Concertación tuvo una mala experiencia

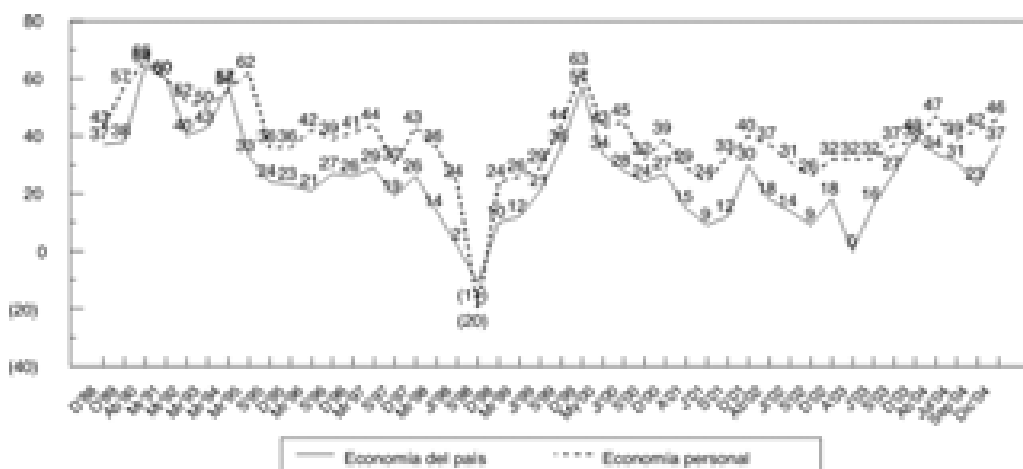
³⁰ Su prestigio la llevó a ser designada jefa de la campaña de Lagos para la sorpresiva segunda vuelta.

³¹ Barómetro CERC, Septiembre 2003.

en la nominación del candidato común, con primarias abiertas entre el abanderado del PDC, el senador Andrés Zaldívar, y el del PS/PPR, Ricardo Lagos, en que el primero, que estaba muy atrás en la encuestas, hizo una dura campaña contra su competidor, advirtiendo sobre las inseguridades que creaba un candidato de izquierda. Esta campaña perjudicó a la Concertación, porque dio motivo a una cierta cantidad de votantes de la DC de votar por Lavín.

La campaña anterior se hizo cuando el general Pinochet estaba detenido en Londres. El gobierno chileno, en una decisión criticada por un sector de dirigentes del PS, rechazó la decisión británica y española por considerar que dañaba la soberanía nacional, exigiendo su regreso a Chile porque había procesos en su contra. Esto llevó a que personalidades del movimiento de derechos humanos y de la izquierda extraparlamentaria criticaran al gobierno, acusándolo de ayudar a Pinochet.³²

La situación económica futura del país y personal, 1988-2004 Diferencia entre mejor y peor



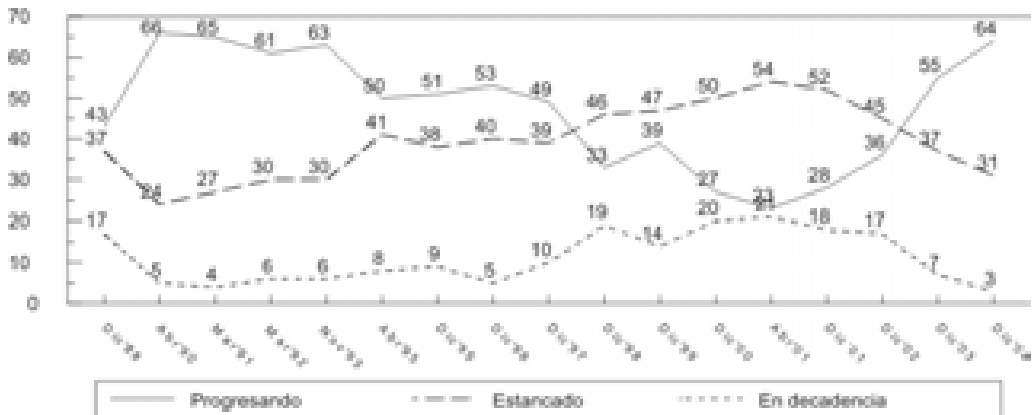
P. Y en los próximos años, ¿piensa que, en general, la situación económica del país será mejor, igual o peor que ahora? P. En los próximos años, ¿piensa que su situación económica y la de su familia serán mejor, igual o peor a la que tiene hoy?.

Fuente: *Barómetro Cerc*, diciembre del 2004

³² Véase Madeleine Davis (ed.) *The Pinochet Case. Origins, Progress and Implications* (Londres: Institute of Latin American Studies, 2003). Piom-Berlin, David, “The Pinochet Case and Human Rights Progress in Chile: Was Europe a Catalyst, Cause or Inconsequential?”, *Journal of Latin American Studies*, vol.36, Nr.3m Agosto 2004, pp. 481-505.

La imagen general del país en la anterior contienda presidencial era adversa, con un aumento constante de las personas que afirmaban que Chile estaba en decadencia y una disminución persistente de los que opinaban que estaba progresando. Desde el 2001, la situación se ha revertido, con un aumento sostenido de los que creen que está progresando, que constituyen la mayoría del país, llegando al 64% en la encuesta de Diciembre de 2004.

Imagen de la evolución general del país 1988-2004



P: ¿Diría Usted que este país está progresando, está estancado o está en decadencia?

Fuente: Barómetro Cerc, diciembre del 2004.

Ahora el gobierno de Lagos entra a las elecciones muy bien evaluado, con una aprobación ciudadana superior al 60% de los chilenos y con una situación económica y política muy superior a la que hubo en los anteriores comicios presidenciales, con aumento de las expectativas sobre la economía nacional y personal. En 1998/1999 se produjo una caída de las expectativas económicas del país y personales, que sólo repuntaron al calor de la campaña presidencial, porque los partidarios de la oposición creían que con Lavín la economía nacional y la de los individuos mejorarían. Ahora se entra a una campaña presidencial en que los indicadores subjetivos son muy positivos.

El candidato de la oposición, Joaquín Lavín, que ha sido alcalde de Santiago entre 2000 y 2004, no tiene el atractivo que tuvo en 1999. No ha hecho una buena gestión, no ha renovado su discurso y los partidos que le apoyan han

estado enfrentados en conflictos que no lo han ayudado. Lavín cometió un error estratégico al convertir a las elecciones municipales en una primaria de las presidenciales del 2005. Ello implicó politizar una competencia que tradicionalmente se define por temas locales y le dio un carácter nacional, lo cual también va en contra del carácter de esta elección y, auguró un fuerte crecimiento para la oposición, que le permitiría disminuir la distancia de 10 puntos que tenía, pudiendo incluso empatar con ella. Llevó adelante una activa campaña de apoyo a los candidatos a alcaldes a lo largo y ancho del país criticando duramente al gobierno, que llevó al presidente Lagos a pedir el apoyo a los candidatos de la Concertación.³³ Sus ministros participaron en algunos actos electorales apoyando a los candidatos de la Concertación, destacando el entusiasmo provocado por las ministras Alvear y Bachelet. Un mes antes de las elecciones, el presidente hizo un cambio de gabinete, saliendo ambas del gabinete para dedicarse por entero a la campaña de la Concertación.

La oposición no consiguió el objetivo señalado, pues la Concertación mantuvo la distancia de 10 puntos con la derecha, consiguiendo un 47,91% en la elección de concejales, la Alianza, recibió un 37,66%. En tercer lugar se ubicó la coalición de izquierda “Juntos Podemos”, 9,14%, formada por candidatos del partido Comunistas y grupos ecologistas. En la Alianza, la UDI se confirmó ampliamente como el principal partido opositor, 18,8%, mientras que RN obtuvo un 15,09%.

Este resultado electoral perjudicó a Lavín, que perdió apoyos en la población. En una encuesta realizada a finales de Noviembre y comienzos de Diciembre, por primera vez desde Mayo del 2000 Lavín dejó de ser el político con “más futuro”, cayendo 16 puntos respecto de Septiembre, obteniendo un 42%, siendo superado por Michelle Bachelet (PS), que alcanzó 51%, subiendo sólo 3%. En la pregunta abierta sobre la imagen de triunfo respecto de la elección presidencial³⁴, Lavín sufre una fuerte caída de 12 puntos en comparación a Septiembre de 2004, obteniendo un 32% de menciones, Bachelet (PS) recibe 30%, un importante aumento de 13 puntos, y Alvear, 8%, similar a

³³ Se elegían separadamente alcaldes, con candidatos comunes por listas, y concejales, con listas separadas de partidos. Para los efectos de los apoyos a las coaliciones, se consideran los votos de concejal.

³⁴ Es una pregunta *abierta*, con la siguiente formulación: “quién cree que será el próximo Presidente de la República”?

la encuesta anterior. En las dos preguntas, cerradas, frente a un candidato único de la Concertación, Lavín pierde. Si el candidato fuera Soledad Alvear, Lavín recibe 37% de menciones, una caída de 13 puntos respecto a una encuesta de Septiembre del 2003, frente a un 49% que obtiene Alvear, un aumento de 10 puntos. Lavín es derrotado más ampliamente frente a Michelle Bachelet, recibiendo 39%, un descenso de 12 puntos, frente al 53% de la candidata única de la Concertación, un aumento de 10 puntos.

Es muy probable que eviten incurrir en una competencia de ese carácter y ambas candidatas mantienen entre si una muy buena relación personal. Si la coalición gobernante nombra a la candidata por un procedimiento que no es traumático para el partido que debe ceder la candidatura, esta debiera imponerse en los comicios presidenciales. Si se diera ese resultado, la novedad estaría no sólo en el hecho que una mujer sería por primera vez presidente en Chile y en América del sur, sino, además, que por cuarta vez consecutiva una coalición se mantiene en el gobierno, algo sin precedentes en la región. **DBP**

El verdadero desafío del actual proceso de paz en Colombia: la implementación de la ley de verdad, justicia y reparación

*Marta Lúcia Ramírez de Rincón **

A

Actualmente, el gran propósito de Colombia es alcanzar la paz. La delicada situación de orden público interno que enfrenta Colombia por causa de los actos violentos y terroristas cometidos por los grupos armados al margen de la ley con asiento en nuestro territorio es bien conocida en todo el mundo,

* Ex-Ministra de Defensa de la República de Colombia
Presidente Ramírez & Orozco International Strategy Consultants
mramirez@instracon.com

así como lo es el esfuerzo del estado colombiano por erradicar definitivamente este flagelo mediante una estrategia que, de una parte fortalezca la acción del estado y la protección a la población por parte del mismo, y de otra, abra el espacio para una salida política al conflicto.

El Presidente Uribe, desde el inicio de su Gobierno, abrió las puertas para la negociación con todos aquellos grupos armados ilegales que desearan reincorporarse a la vida civil, bajo la condición de que declararan un cese de hostilidades que garantizara la disminución de la violencia y el respeto de los derechos humanos en todo el territorio nacional. Con el propósito de alcanzar la anhelada paz mediante la desarticulación de los grupos armados ilegales, de la autoridad ilegal que ejercen en algunas regiones del país y la erradicación del narcotráfico, el cual constituye su principal fuente de financiamiento; en mi condición de Ministra de Defensa tuve la oportunidad de dirigir la concepción y redacción de la Política de Seguridad Democrática, bajo los lineamientos y directrices del Sr. Presidente. Dicha política tiene como principal objetivo garantizar los derechos constitucionales a la seguridad y a la paz a todos los colombianos, bien sea mediante la vía dialogada o el uso legítimo de la fuerza mediante el refuerzo del Estado en el ámbito local y nacional, el fortalecimiento de las instituciones y autoridades democráticas, así como la aplicación eficaz de la ley.

La combinación de la política de Seguridad Democrática y la voluntad de alcanzar la paz ha logrado un éxito incuestionable: no sólo se han logrado disminuir los índices de criminalidad y violencia de manera sustancial y avanzado en el respeto por los derechos humanos, sino que además, se han logrado desmovilizar 5.230 miembros de grupos armados al margen de la ley mediante desmovilizaciones individuales y 5.895, a través de las desmovilizaciones masivas que vienen adelantando las Autodefensas, lo cual constituye un hecho sin precedentes en la historia de las desmovilizaciones en Colombia.

Tanto los procesos con el M-19, el Quintín Lame, el EPL, la Corriente de Renovación Socialista, como las desmovilizaciones individuales que se han llevado a cabo hasta la fecha, se han logrado gracias a la legislación vigente en materia de indulto y amnistía, que prevé la posibilidad de recibir perdón por parte del Estado a quienes han incurrido en el delito de conformar grupos armados ilegales. Particularmente, la Ley 789 de 2002 ha sido el marco jurídico que ha regido todas las desmovilizaciones de personas a quienes se les imputa el delito de formar parte de estos grupos con el propósito de afectar el régimen constitucional vigente que han tenido lugar durante el actual Gobierno.

No obstante, los avances internacionales de la justicia penal que impiden otorgar el beneficio de amnistía e indulto a quienes han cometido delitos graves, distintos a los de rebelión, sedición, asonada o concierto para delinquir¹, evidenciaron el vacío de la Ley 782 de 2002 y por ende, la necesidad de establecer un marco jurídico que regulara las futuras desmovilizaciones individuales o colectivas de los miembros de grupos armados al margen de la ley que sean autores de delitos no amnistiabiles ni indultables.

Fue con este objetivo con que el Gobierno Nacional puso a consideración del Congreso una iniciativa que contemplaba la investigación, el juicio y la condena para los responsables de delitos de esta naturaleza y el otorgamiento del beneficio de suspensión condicional de la pena, a quienes cumpliendo con los requisitos que el proyecto de ley establecía, contribuyeran a la consolidación de la paz.

Como era de esperarse, el proyecto de iniciativa gubernamental suscitó un debate muy intenso a nivel nacional e internacional, que condujo a la radicación de varios proyectos en el Congreso, cada uno con penas y condiciones distintas. Ante la falta de consenso frente al tratamiento que deberían recibir los autores de delitos no indultables ni amnistiabiles, el Gobierno lideró la discusión al interior del Congreso y logró poner de acuerdo a todas las fuerzas políticas y a todo el país en la búsqueda de una fórmula de equilibrio entre justicia y paz, que permitiera satisfacer los intereses de la primera, al tiempo que permitiera avanzar de manera efectiva hacia la superación de los problemas de violencia y terrorismo, que tanto sufrimiento han causado al país.

Fue así como luego de un largo debate al interior del legislativo y de las duras críticas nacionales, así como de la comunidad internacional, el proyecto de ley de verdad, justicia y reparación que complementa la Ley 789 de 2002 (cuyos beneficios solo pueden concederse a los responsables de los delitos indultables o amnistiabiles) logró ser aprobado el 21 de Junio de este año por el Congreso Nacional.

Como se anticipó, la ley es un balance aceptable y sobre todo, realista, entre la necesidad de impartir justicia, propia de un estado de derecho, y la

¹ Delitos políticos y conexos tipificados en el Código Penal colombiano y considerados por la legislación internacional como delitos que admiten indulto a amnistia.

necesidad de paz al establecer que los miembros de grupos armados al margen de la ley, a quienes no les resulte aplicable la Ley 789 de 2002, deberán responder judicialmente por sus acciones, pero bajo ciertos beneficios como retribución a su esfuerzo por consolidar la convivencia pacífica.

Contenido de la ley

La ley aprobada por el Congreso de la República de Colombia provee un marco jurídico e institucional para la desmovilización² de personas vinculadas a grupos armados al margen de la ley que hubieren decidido contribuir decisivamente a la reconciliación nacional³. En efecto, su objeto es facilitar los procesos de paz a través de la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, de ahí el nombre bajo el cual se conoce⁴.

Ámbito de aplicación e interpretación

Regula lo concerniente a la investigación, el procesamiento, la sanción y los beneficios judiciales a los que pueden acceder las personas vinculadas a grupos armados al margen de la ley que decidan desmovilizarse. No obstante, el ámbito de aplicación de la ley se restringe a los delitos cometidos por las personas como autores o partícipes de hechos delictivos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, excluyendo los delitos cometidos con anterioridad a la pertenencia al grupo y los cometidos durante la pertenencia al grupo que no tengan relación con su objeto.

Con el ánimo de reconocer los tratados internacionales que Colombia ha ratificado, la Ley expresamente consagra que tanto la aplicación como la interpretación de la Ley deberán realizarse de conformidad con dichos

² Según el artículo 9 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación, se entiende por desmovilización el acto individual o colectivo de dejar las armas y abandonar el grupo armado organizado al margen de la ley, realizado ante autoridad competente.

³ Artículo 2 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

⁴ Artículo 1 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

Tratados⁵. En particular, la Ley incorpora la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancia Psicotrópicas de 1988.

Beneficiarios

No califica a los eventuales beneficiarios, luego los beneficios que la Ley consagra para quienes se desmovilicen y cumplan con los requisitos que la Ley exige, serán aplicables tanto a los miembros de grupos guerrilleros, tales como las Farc y el ELN, como a los miembros de grupos paramilitares, las Autodefensas Unidas de Colombia.

Pena alternativa

El beneficio de la pena alternativa que la Ley consagra consiste en suspender la ejecución de la pena que determine un Juez mediante una sentencia y reemplazarla por una pena alternativa, que oscila entre 5 y 8 años⁶, que se concede si el miembro del grupo armado al margen cumple con los siguientes requisitos:

- Contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional
- Colaboración con la Justicia
- Reparación a las víctimas
- Adecuada resocialización, a través del trabajo, estudio o enseñanza durante el tiempo que permanezca privado de la libertad
- Promover la desmovilización del grupo armado al margen armado al margen de la ley al cual perteneció⁷.

⁵ Los Tratados Internacionales relacionados con Derechos Humanos conforman el Bloque de Constitucionalidad, cuyo principal efecto consiste en que dichos Tratados se incorporan a la Constitución Política de Colombia, por lo cual gozan de prevalencia sobre las demás leyes de inferior jerarquía.

⁶ El artículo 30 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación establece que la pena será tasada de acuerdo a la gravedad de los delitos cometidos por el desmovilizado y su colaboración efectiva en el esclarecimiento de los mismos. Así mismo, establece que esta pena no es susceptible de descuentos por buen comportamiento, ni por trabajo o estudio.

⁷ Artículo 3 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

Una vez el beneficiario cumpla la pena impuesta en la sentencia, gozará de libertad a prueba por la mitad del tiempo de la pena impuesta, durante el cual se compromete a no reincidir en los delitos por los cuales fue condenado, a presentarse periódicamente ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial que corresponda y a informar cualquier cambio de residencia, luego de lo cual se declarará extinguida la pena principal. Por el contrario, en caso de no cumplir con estas obligaciones, se revocará la libertad a prueba y se deberá cumplir la pena inicialmente determinada⁸.

En cuanto al establecimiento en el cual debe cumplirse la pena, la Ley consagra que será el Gobierno quien determine los establecimientos, los cuales deben reunir las condiciones de seguridad y austeridad propias de los que administra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Así mismo, consagra que la pena podrá cumplirse desde el exterior, lo cual deja las puertas abiertas a la extradición de cualquiera de los beneficiarios de la ley.

Canales de acceso al beneficio de la pena alternativa y condiciones de elegibilidad:

Desmovilización Colectiva ⁹	Desmovilización Individual ¹⁰	Acuerdo Humanitario ¹¹
Para la desmovilización colectiva, es requisito la desmovilización y desmantelamiento del grupo armado ilegal en cumplimiento de un acuerdo con el Gobierno Nacional; el cese de toda actividad delictiva y de toda interferencia al libre ejercicio de los derechos políticos y libertades públicas; que el Grupo no se haya organizado para el tráfico de estupefacientes o el enriquecimiento ilícito; la entrega de todos los bienes ilícitos; así como de secuestrados y de los menores que se encuentren reclutados ¹² .	Para la desmovilización individual, la persona deberá entregar información y colaborar de manera eficaz para el desmantelamiento del grupo al que se pertenece; suscribir un acta de compromiso con el Gobierno Nacional; entregar las armas en los términos que establezca el Gobierno y los bienes producto de la actividad ilegal; el cese de toda actividad ilícita; y finalmente, que la persona no haya tenido como finalidad el tráfico de estupefacientes o el enriquecimiento ilícito.	Teniendo en cuenta la obligación del Gobierno de garantizar el derecho constitucional a la paz, la Ley prevé la posibilidad de lograr Acuerdos Humanitarios con estos grupos. En cuanto a los miembros de grupos armados al margen de la ley con los cuales se alcancen Acuerdos Humanitarios, el Presidente podrá fijar las condiciones que considere pertinentes para la adecuada aplicación del beneficio.

⁸ Artículo 30 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

⁹ Artículo 10 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

¹⁰ Artículo 11 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

¹¹ Artículos 60, 61 y 62 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

¹² Los menores de edad que formen parte de las filas del grupo al margen de la ley, deben ser entregados al Instituto Colombiano de Bienestar familiar, quien se encargará de su reincorporación y resocialización.

Derechos de las víctimas

Además de los derechos de las víctimas de acceso a la administración de justicia y a los derechos propios del proceso penal, especialmente al derecho de protección de la seguridad, bienestar físico y psicológico, dignidad y vida privada¹³, la Ley reconoce los siguientes:

- Verdad: La Ley reconoce el derecho inalienable, pleno y efectivo de conocer la verdad sobre los delitos cometidos por grupos organizados al margen de la ley y sobre el paradero de las víctimas de secuestro y desaparición forzada que gozan la sociedad y particularmente, las víctimas. En efecto, la ley expresamente consagra que las investigaciones y procesos judiciales deben promover la investigación de lo sucedido a las víctimas e informar a sus familiares.

De conformidad con lo anterior, la aplicación de la Ley no impide la práctica futura de otros mecanismos no judiciales de reconstrucción de la verdad, tales como comisiones de investigación y comisiones de verdad¹⁴.

Finalmente, para garantizar el derecho a la verdad que tienen la sociedad y las víctimas, la Ley consagra el deber del Estado de preservar la memoria histórica¹⁵, para lo cual, prevé la obligación de mantener el conocimiento de la historia, causas, desarrollo y consecuencias de la acción de los grupos armados organizados al margen de la ley mediante la preservación de archivos¹⁶ y por regla general, el libre acceso a los mismos¹⁷.

¹³ Artículos 38 y 39 de la Ley de verdad, Justicia y Reparación.

¹⁴ Artículo 7 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

¹⁵ Artículo 57 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

¹⁶ El artículo 58 de la Ley de verdad, Justicia y Reparación consagra las medidas de preservación de los archivos, para lo cual, dispone que los órganos judiciales que los tengan a su cargo y la Procuraduría General de la Nación, deberán adoptar las medidas para impedir la sustracción, la destrucción o la falsificación de los archivos, que pretendan imponer la impunidad.

¹⁷ Si bien el artículo 59 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación consagra como regla general el libre acceso a los archivos, el acceso se puede restringir para su custodia y adecuado mantenimiento y para resguardar el derecho a la intimidad de las víctimas de violencia sexual y de las niñas, niños y adolescentes víctimas de los grupos armados al margen de la ley, y para no provocar más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni crear un peligro para su seguridad.

- **Justicia:** el Estado tiene el deber de realizar una investigación efectiva que conduzca a la identificación, captura y sanción de las personas responsables por delitos cometidos por los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, el cual comprende asegurar a las víctimas el acceso a recursos eficaces que reparen el daño infligido y la adopción de medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones¹⁸.
- **Reparación:** más allá de la reparación material o indemnización, la Ley consagra la necesidad de adelantar acciones que propendan por la restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición de las conductas¹⁹.

Dentro del proceso penal, la reparación será tramitada como un incidente con la intervención de la víctima o de su representante legal o abogado de oficio, para que exprese de manera concreta la forma de reparación que pretende, e indique las pruebas que hará valer para fundamentar sus pretensiones²⁰.

Tal como se había anticipado, los miembros de grupos armados al margen de la ley que resulten elegibles como posibles beneficiarios de la Ley deben reparar a las víctimas mediante:

- Entrega al Estado de bienes obtenidos ilícitamente para la reparación
- Declaración Pública que restablezca la dignidad de las víctimas
- Reconocimiento público de haber causado daño a las víctimas, declaración pública de arrepentimiento, solicitud de perdón dirigida a las víctimas y promesa de no repetición de actos
- Colaboración eficaz para la localización de personas secuestradas o desaparecidas y localización de los cadáveres de las víctimas
- Búsqueda de los desaparecidos y de los restos de personas muertas, ayuda para identificarlos y volverlos a inhumar, según tradiciones familiares y comunitarias²¹.

¹⁸ Artículo 6 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

¹⁹ Artículo 8 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

²⁰ Artículo 23 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

²¹ Artículo 45 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

Como garantías para la debida reparación a las víctimas, la Ley introduce, como una innovación jurídica, la posibilidad de realizar una reparación colectiva que consiste en la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia y la implementación de un programa que incluya acciones tendientes a la recuperación de la institucionalidad, particularmente en zonas afectadas por la violencia, la recuperación y promoción de los derechos de los ciudadanos afectados por la violencia y el reconocimiento y dignificación de las víctimas²².

Por otro lado, la ley consagra la figura de reparación simbólica, consistente en toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas²³.

En principio, tanto en la reparación individual como en la colectiva, el responsable de la obligación es el miembro del grupo armado organizado al margen de la ley que sea beneficiario de la pena alternativa. No obstante, en caso de que durante la investigación no se haya logrado individualizar el sujeto activo del delito pero si un daño y nexo causal del daño con las actividades del grupo, quien deberá reparar a las víctimas será el Fondo de Reparación a las Víctimas, el cual es creado a través de la Ley para tal efecto²⁴.

Adicionalmente, la Ley crea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la cual se encargará de garantizar a las víctimas su participación en los procesos judiciales de esclarecimiento de los hechos; presentar informes públicos sobre el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales; hacer seguimiento y verificación de los procesos de reincorporación; hacer seguimiento a la reparación; recomendar los criterios para las reparaciones; coordinar la actividad de las Comisiones regionales para la Restitución de Bienes; y adelantar acciones nacionales de reconciliación que busquen impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia que perturben la paz nacional²⁵.

²² Artículo 8 y 50 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

²³ Artículo 8 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

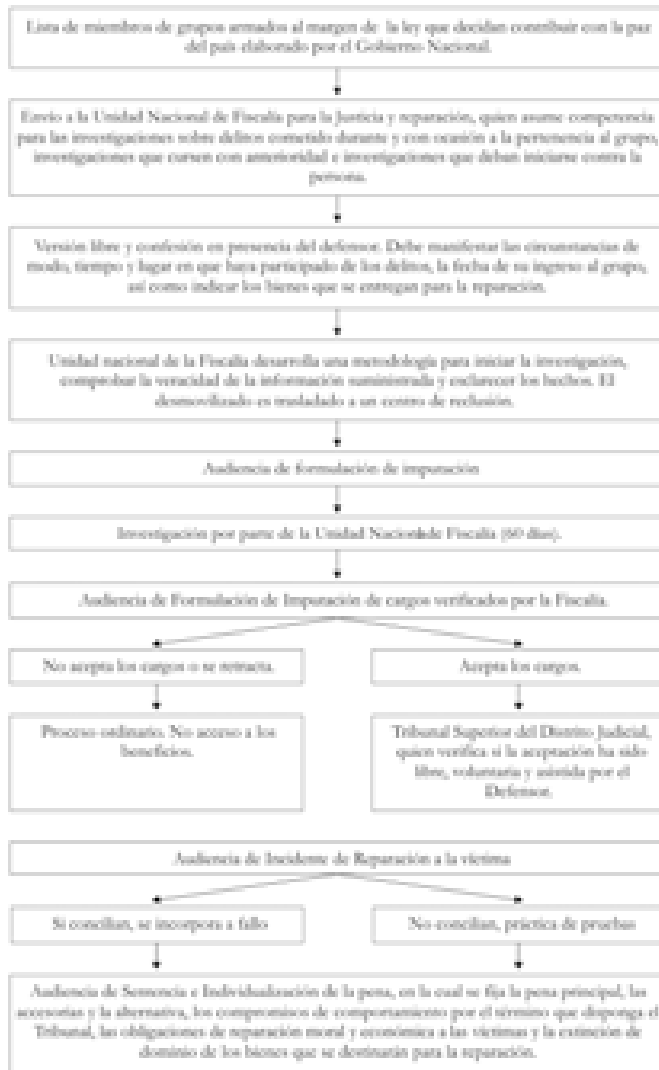
²⁴ Artículos 43 y 55 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

²⁵ Artículo 51 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

Principios procesales

La Ley consagra la oralidad y celeridad como principios que deben regir todo el proceso²⁶. Adicionalmente, la ley reconoce el derecho de defensa del procesado, la cual estará a cargo del defensor de confianza que libremente designe el imputado o, en su defecto, del que designe el Sistema Nacional de Defensoría Pública²⁷.

Procedimiento para investigación y Juzgamiento:



²⁶ Artículos 12 y 13 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

²⁷ Artículo 14 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

Hechos conocidos con posterioridad a la sentencia

Los delitos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia al grupo, antes de la desmovilización o de la vigencia de la Ley que sean conocidos con posterioridad al cumplimiento de la pena alternativa por no haber sido confesados por el beneficiario, serán investigados por la autoridad competente bajo la ley vigente al momento de la comisión de los hechos y no serán objeto de beneficio alguno. No obstante, en el evento que colabore eficazmente en el esclarecimiento o acepte, oralmente o por escrito, de manera libre, voluntaria, expresa y espontánea, haber participado en su realización y siempre que la omisión no haya sido intencional, el condenado será beneficiario de la pena alternativa, para lo cual se procederá a la acumulación jurídica de las penas alternativas sin exceder los máximos establecidos en la presente ley. Teniendo en cuenta la gravedad de los hechos nuevos juzgados, la autoridad judicial impondrá una ampliación del 20% de la pena alternativa impuesta y una ampliación similar del tiempo de libertad a prueba²⁸.

Rebaja de penas

Para las personas que al momento de entrar en vigencia la Ley cumplan penas por sentencia ejecutoriadas, la Ley prevé el derecho a que se les rebaje la pena impuesta en una décima parte con excepción de los condenados por los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, lesa humanidad y narcotráfico²⁹.

Sedición

Con el objeto de dar soporte jurídico a la desmovilización de las personas vinculadas a grupos armados al margen de la ley, que no han cometido delitos atroces, se tipifica la conducta de éstos como una modalidad del delito de sedición, lo cual implica que con su accionar interfieren con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal³⁰. Con esto se busca actuar en

²⁸ Artículo 25 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

²⁹ Artículo 71 de la Ley de Verdad, Justicia y Reparación.

³⁰ Artículo 72 de la Ley de verdad, Justicia y reparación.

corcondancia con el sistema penal colombiano, que sólo permite el indulto a los responsables de los delitos políticos. Tal como lo establece la Convención de Viena y los Tratados Internacionales, la Ley no permite la conexidad del delito político con los delitos atroces o el narcotráfico.

Conclusiones

Si bien es cierto que la ley aprobada por el Congreso no es perfecta y seguramente sus falencias serán descubiertas durante su ejecución, no se puede desconocer que constituye una herramienta muy valiosa, que seguramente contribuirá a lograr mayores desmovilizaciones de miembros de grupos armados al margen de la ley, que estando comprometidos en delitos no indultables, muestren un propósito legítimo de avanzar por el camino de la paz.

No obstante, la Ley recientemente aprobada ha sido objeto de todo tipo de críticas de organismos internacionales, pero principalmente de parte de ONGs³¹, quienes sostienen que la Ley fomenta la impunidad y otorga beneficios extremadamente generosos a los miembros de los grupos armados a costa de la justicia. Varias de las críticas que la Ley ha recibido denotan un profundo desconocimiento por parte de la comunidad internacional pues luego de un estudio juicioso de la Ley, resulta evidente que es la primera vez que en Colombia se incorporan la justicia y la reparación a la legislación de paz y que es mucho mas dura de la que se ha aplicado en otros procesos de paz en Colombia y en todo el mundo. No favorece la impunidad, como se ha afirmado, pues no hay perdón para quienes hayan cometido delitos atroces, ni va en contra de los compromisos adquiridos por Colombia en el ámbito internacional, pues por un lado, permite la extradición y por el otro, impide la conexidad de los delitos políticos con los delitos atroces y el narcotráfico.

Pues bien, mas allá de las críticas que ha recibido el marco legal que regirá el actual proceso de paz que el Gobierno viene adelantando con las Autodefensas, así como los futuros procesos que se adelanten con los grupos guerrilleros; lo cierto es que la Ley es viable para que el estado colombiano conserve su potestad de impartir justicia, cumpla con su obligación de

³¹ Una de las mayores críticas que ha recibido la Ley provino de Amnistía Internacional y de Human Rights Watch.

extradición derivada de los acuerdos internacionales, garantice a las víctimas una reparación que va mas allá de una simple indemnización y lo más importante, apunta al objetivo de conseguir la paz que tanto anhelamos todos los colombianos. Por lo tanto, el verdadero desafío comienza ahora y consiste en implementar la ley para lograr realizar las próximas desmovilizaciones bajo el total cumplimiento de este marco jurídico y poder reincorporar a la vida civil a todos los desmovilizados mediante proyectos productivos sostenibles.

Bienvenido sea el debate internacional de que ha sido objeto la ley, pero lo que se requiere de parte de la Comunidad Internacional es objetividad, prudencia y sobretodo, cooperación y solidaridad para el estado colombiano y sus instituciones, que siempre han cumplido con sus obligaciones internacionales. Hoy por hoy, lejos de poner en entre dicho el resultado del proceso, se requiere que la Comunidad Internacional contribuya con sus luces y experiencia para la implementación de la ley y para alcanzar los resultados que los verdaderos amigos de Colombia quieren ver al final del proceso, como la consolidación de la paz y del Estado de Derecho en Colombia. Por lo tanto, es de la mayor importancia, la iniciativa del Presidente de la República al proponer, en su reciente visita a Europa, el acompañamiento de la Comunidad Internacional en el proceso de implementación de la ley a través de la conformación de una comisión de verificación que garantice la transparencia y efectividad de la norma cuando comience a ser aplicada. ■■■■

Problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana

Oswaldo Hurtado *

Quienes visitan el Ecuador se sorprenden por la prodigiosa diversidad que adquiere la naturaleza en su pequeña geografía. Sus numerosos y bellos nevados no se repiten en otro país latinoamericano. La geología de las islas Galápagos y su asombrosa fauna es única en el planeta. Es uno de los doce países del mundo con el mayor número de especies vegetales y animales. La riqueza artística de Quito, su colonial capital, es de las más importantes del continente. En apenas cuatro horas de automóvil o treinta minutos de avión se puede llegar a playas tropicales, montañas de nieves perpetuas o al bosque húmedo amazónico. El país produce una sorprendente variedad de alimentos los doce meses del año, por lo que sólo es necesario importar trigo. Las caídas de agua que bajan de las montañas andinas permitirían abastecer de energía barata a todos los habitantes. Si a tantas riquezas se suman abundantes recursos naturales y un clima sin temperaturas extremas, podría pensarse que nada le falta al país para asegurar a su habitantes un generalizado bienestar.

* Presidente del Cordes (Corporación de Estudios para el Desarrollo), Quito
Ex-Presidente de la República del Ecuador
oh@cordes.org

Si bien el Ecuador sufrió muchas dictaduras nunca fue gobernado por sanguinarios tiranos y algunas del presente siglo más bien fueron progresistas y tolerantes. Tempranamente, en los albores del siglo XX, la Revolución Liberal introdujo la libertad de conciencia y el Estado laico y puso fin al enclaustramiento que había vivido el país por siglos, a lo que también contribuyó la apertura del Canal de Panamá en 1914. Los ecuatorianos no han sufrido los flagelos de la guerrilla y del narcotráfico que azotaron a sus vecinos, por lo que llegó a decirse que era una isla de paz en la convulsionada América Latina de los años 80. Fue el primer país de la región que recuperó la democracia (1977-79) mediante un acuerdo civil militar, modelo de transición pacífica que luego siguieron otros países latinoamericanos.

¿Por que un país con riquezas y virtualidades tan importantes fue uno de los más atrasados de América Latina, condición de la que comenzó a salir recién en 1972, no por su esfuerzo, sino por la aparición milagrosa del petróleo?

¿Por qué una democracia, inaugurada apenas dos años después que la española, durante un largo cuarto de siglo ha marchado en su propio terreno, mientras España ha conseguido un prodigioso progreso económico, social y político?

La respuesta es siempre la misma, para el siglo XIX, para antes de 1979 y para los últimos veinte y cinco años. El país no ha progresado y los ecuatorianos no han mejorado sus condiciones de vida, en los términos que habrían sido posibles, por causas originadas en el campo de la política.

Desde que se constituyó la República en 1830, hasta 1979, los gobiernos dictatoriales superaron en número a los democráticos y, en conjunto, la duración que tuvieron, en promedio, fue de menos de dos años. En el presente período sí bien el país no ha tenido dictaduras, aunque sí gobiernos presididos por autócratas que han atropellado la Constitución o por presidentes que asumieron el cargo mediante golpes “constitucionales”, su duración promedio fue de un poco más de dos años.

En condiciones de tan extrema inestabilidad política, resultado de crónicos e insalvables conflictos de la más variada naturaleza, fue imposible que el Ecuador pudiera desarrollarse. Mientras los países que progresaron tuvieron gobiernos que perseveraron en el logro de determinados objetivos a lo largo de décadas, especialmente en los campos de la economía y de la educación, no son pocos los presidentes ecuatorianos que inauguraron sus mandatos con la promesa de “refundar” la República, ilusión que les llevó a cambiar incluso lo

bueno que sus predecesores habían hecho. A diferencia del país más próspero del mundo, que en más de doscientos años ha conservado una sola constitución siempre respetada por presidentes y congresistas, el Ecuador ha tenido tantas (19) que con sus volúmenes podría llenarse un anaquel de biblioteca, constituciones que poco contaron en la vida diaria de la democracia ecuatoriana, cuando ella existió.

Resultados de la democracia

El año pasado (2004) la democracia ecuatoriana cumplió veinte y cinco años, que sumados constituyen el más prolongado período constitucional de su historia. En el cuarto de siglo transcurrido, ha hecho importantes aportes al progreso del país y al mejoramiento del bienestar colectivo, en parte, gracias a los recursos generados por el petróleo.

El analfabetismo fue reducido al 8%, disminuyó significativamente la mortalidad infantil y general, aumentó a 70 años la esperanza de vida, se extendió la cobertura de los servicios de educación y salud a casi toda la población, el pueblo indígena recuperó su identidad y consiguió una importante participación en la vida pública, en las aulas de escuelas, colegios y universidades el número de mujeres se equiparó al de los hombres, gracias a la descentralización las ciudades registraron un notable progreso y fue resuelto el atávico problema territorial que mantuvo en riesgo permanente la seguridad del Ecuador y tan costoso fue para la economía y el desarrollo nacional.

Gracias a la democracia los derechos humanos fueron protegidos y el pueblo ha podido disfrutar de un ambiente de tolerancia y libertad, participar en la elección de las autoridades mediante el sufragio y expresar sus opiniones a través de medios de comunicación, manifestaciones públicas, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Pero la democracia, como institución, ha sido afectada por una fragilidad extrema, particularmente en los últimos diez años, en los que ha logrado sobrevivir merced a la aceptación, como *fait accompli*, de abusos de poder, violaciones constitucionales y rupturas del Estado de Derecho por gobiernos y congresos.

A pesar de los progresos conseguidos, la democracia fracasó en su misión de desarrollar el Ecuador y constituir una sociedad equitativa que ofreciera iguales oportunidades a todos. El crecimiento económico fue apenas superior

al de la población, los porcentajes de pobreza continuaron altos y más bien empeoraron en los años de las recurrentes crisis económicas. Se deterioró la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado, particularmente la educación pública a la que concurren niños y jóvenes de las clases sociales de menores recursos. No cambió la injusta distribución de la riqueza y el país, por no perseverar en la búsqueda de la estabilidad y del crecimiento económico, se rezagó con respecto a otros de América Latina que 25 años atrás compartían su nivel.

En estos resultados negativos influyeron causas ajenas al país como fueron el deterioro del valor de las exportaciones, las crisis mundiales, conflictos armados en la frontera Sur, terremotos, inundaciones, sequías y plagas que implicaron cuantiosas pérdidas económicas. Desafortunados sucesos que deben ponderarse en cuanto a sus consecuencias, porque las catástrofes y los embates internacionales fueron ocasionales y transitorios, el conflicto fronterizo fue resuelto en 1998 y más bien hubo años en los que el país disfrutó de altos precios en sus productos de exportación, como fue el caso del petróleo.

La principal causa se ubicó en el terreno de la política y se expresó en el hecho de que los gobiernos no pudieron perseverar en políticas que garantizaran una estabilidad macroeconómica y aseguraran un crecimiento suficiente y sostenido de la economía, de lo que dependía la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los niveles de vida. Limitaciones de la gestión gubernamental originadas en problemas de gobernabilidad que habiendo afectado a la democracia ecuatoriana en los cinco lustros transcurridos, no han podido enmendarse a pesar de que, en 1979 mediante un referendo y en 1998 a través de una Asamblea Constituyente, se realizaron importantes reformas políticas, desarrolladas en las constituciones que se expidieron en esos años.

Los problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana, por ser estructurales, han conspirado contra todos los gobiernos, cualesquiera sea su ideología y orientación política. A ellos se debe el fracaso de costosos programas de estabilización macroeconómica, la interrupción de promisorios procesos de crecimiento, el desperdicio de oportunidades ofrecidas por la economía internacional, la deficiente respuesta a crisis mundiales, la poca atención que se ha dado a programas destinados a mejorar la calidad de la educación, el mantenimiento de la pobreza, la permanencia de la inequidad social, el atraso del país respecto a otros del continente, la vulnerabilidad de las instituciones democráticas y la frustración sufrida por el pueblo ecuatoriano en los fatídicos años de fin de siglo.

Ocho son los problemas estructurales de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana, a los que se debe que el *buen gobierno* haya sido un hecho excepcional en el período materia de este análisis.

Fragmentación política

En los 25 años transcurridos el número de partidos representados en el Congreso Nacional ha bordeado la docena y aquellos que desaparecieron, o se debilitaron, fueron sustituidos por nuevas fuerzas fundadas por políticos empeñados en terciar en elecciones presidenciales. De los once presidentes que ha tenido el país sólo dos han pertenecido a la misma organización política (DP), y ninguna ha logrado ganar más de una elección presidencial. En todos los períodos legislativos se han constituido bloques parlamentarios “independientes”, integrados por diputados que abandonaron las tiendas políticas en las que fueron elegidos, para ponerse al utilitario servicio del Gobierno a cambio de prebendas. Los partidos que en diversos años fueron mayoritarios, nunca llegaron a representar el cincuenta por ciento de la votación nacional.

Las instituciones constitucionales, diseñadas en 1979 y en 1998, con las que se buscó corregir esta fragmentación del sistema de partidos mediante la exigencia del 5% de los votos, requisito que debían llenar para que pudieran subsistir, no operaron en razón de que las organizaciones en vías de extinción consiguieron, en diversos momentos, que el Congreso derogara tal disposición, la Corte Suprema la declarara inconstitucional o el Tribunal Supremo Electoral no la aplicara. Algo parecido sucedió con la norma de la Ley de Elecciones que buscaba controlar el gasto electoral, tempranamente establecida en 1979, declarada inconstitucional en 1983 a pedido de los medios de comunicación y de un candidato presidencial, y repuesta en la Constitución de 1998.

También incentivó la fragmentación política el volátil comportamiento electoral de los ciudadanos y su tendencia a dispersar los votos en múltiples candidatos, cuando concurrieron a sufragar en elecciones presidenciales y legislativas. A lo que se sumó un utilitario discurso a favor de las “minorías”, aún de las no representativas, sin tener en cuenta que las democracias estables y exitosas se asientan en sólidos partidos mayoritarios.

Por estos motivos, no produjeron efectos las reformas constitucionales y legales con las que se buscó promover un sistema de partidos simple y

representativo, que fortaleciera el sistema democrático, garantizara la estabilidad política, propiciara la continuidad económica, otorgara seguridad jurídica, acordara políticas de Estado y liderara los cambios que requería el país para adaptarse a las nuevas realidades y desafíos del mundo globalizado. Tampoco fue posible que los gobiernos contaran con una mayoría legislativa que respaldara sus iniciativas y moderara la desestabilizadora oposición que habitualmente sufrieron los presidentes en el Congreso Nacional.

Conflictividad

La democracia es un sistema político en el que el diálogo y la negociación permiten acercar posiciones, convenir acuerdos, facilitar decisiones e impulsar iniciativas de interés nacional, prácticas que suelen ser inherentes a una sociedad democrática y que en un país políticamente fragmentado, sin partidos mayoritarios, constituían una necesidad insoslayable. La capacidad de un sistema político para promover consensos no sólo depende de la bondad de las instituciones y de los incentivos que ofrezcan para que puedan producirse, sino también de la forma en que actúan los actores políticos, comportamiento que en el Ecuador no ha sido compatible. La influyente presencia en la vida pública de líderes dogmáticos y apasionados, empeñados en imponer sus posiciones, reacios a valorar el punto de vista del adversario y proclives a la violencia verbal, cerró las puertas del diálogo constructivo e interpuso toda suerte de obstáculos a la negociación política. Tan conflictiva y mezquina ha sido la vida pública que políticos y partidos que cuando estuvieron en la oposición criticaron y combatieron la política económica ejecutada por el Gobierno, al ganar las elecciones la aplicaron sin modificaciones o con cambios menores.

Estas conflictivas relaciones políticas fueron perjudiciales para la institucionalidad democrática y el desarrollo del país. No fue posible la formación de alianzas perdurables que fortalecieran la acción de los gobiernos, permitieran la adopción de políticas de Estado y facilitaran su ejecución en el largo plazo a través de sucesivas administraciones. Quienes pretendieron acceder al poder realizaron una oposición intransigente y desleal, sin tener en cuenta que el progreso del país dependía del éxito del presidente de la República. En el debate sobre los asuntos públicos no se buscó esclarecerlos, mediante un intercambio razonado de puntos de vista y el sustento técnico de las

discrepancias; en su lugar se buscó liquidar el debate e invalidar iniciativas desacreditando al adversario con ataques personales.

Tan conflictivas fueron las relaciones políticas que, en los últimos 25 años, con dos excepciones, los presidentes al concluir sus mandatos entregaron la economía desestabilizada; uno llegó a decir que no veía porqué debía dejar “la casa en orden” y otro tomó decisiones maliciosas con el deliberado propósito de agravar los problemas económicos y, de este modo, perjudicar la gestión de su sucesor. Conflictos políticos irresolubles provocados por civiles convirtieron a los militares en deliberantes, como fueron los casos de tres presidentes separados de su cargo, no cuando el Congreso tomó la decisión correspondiente sino al ser notificados por las fuerzas armadas que les habían “retirado su apoyo”. Hace pocos meses, con una moción inconstitucional que promovieron en el Congreso para que fuera enjuiciado el presidente de la República, dos ex presidentes desencadenaron el conflicto que llevó a la arbitraria destitución de la Corte Suprema de Justicia y a que, por tercera ocasión, un jefe de Estado no terminara su mandato.

Ilegalidad

Gobiernos, congresos, partidos, organizaciones sociales, sectores económicos, y muchos ciudadanos, en lugar de encuadrar sus actividades diarias y el ejercicio de sus funciones dentro de los ámbitos establecidos por los preceptos jurídicos, más bien tienden a interpretarlos maliciosamente o simplemente a ignorarlos. Por este motivo, y no por falta de normas, no existe en el Ecuador el imperio de la ley, elemento del que depende la correcta operación de las instituciones democráticas, la posibilidad de que se ofrezca iguales oportunidades a los ciudadanos, la seguridad jurídica que tanto importa a los agentes económicos y la confianza en la que se sustenta el progreso de las sociedades contemporáneas.

Tres presidentes fueron cesados en sus cargos sin que se siguieran los procedimientos constitucionales. En la Constitución de 1998, para preservar la estabilidad fiscal, se introdujo un artículo que reservaba para el presidente de la República, de manera exclusiva, la iniciativa en proyectos de ley que impliquen la creación de gasto público. En numerosas ocasiones el Congreso Nacional ha violado esta disposición, incumplimiento paradójicamente avalado

por los tres últimos presidentes de la República, temerosos de perder las simpatías de quienes se habían beneficiado con las nuevas asignaciones presupuestarias. En los últimos meses el Congreso destituyó la Corte Suprema de Justicia y nombró otra en su reemplazo, que luego cesó para encargar a organizaciones de la sociedad civil la nominación de una tercera, en los cuatro casos sin que el órgano legislativo tenga facultad constitucional para hacerlo.

No es diferente la conducta de la población. Es frecuente el incumplimiento de leyes y contratos, el desconocimiento de acuerdos formales y la elusión de deudas, como también la cotidiana violación de las normas de tránsito en que incurren conductores y peatones en calles y carreteras y el hábito de copiar tareas y exámenes que tienen los estudiantes. A lo que se suma la presencia de una justicia poco confiable, tanto en juzgados y cortes como en instancias administrativas del Estado, por lo que no siempre los derechos de personas y sociedades son reconocidos y sus obligaciones establecidas.

Populismo

Quizá no existe en América Latina un país con una cultura populista tan arraigada en el común de los ciudadanos como Ecuador, expresada en el hecho de que los más influyentes líderes políticos de la segunda mitad del siglo XX fueron populistas. Tal es la fuerza del populismo, que su retórica y sus prácticas no sólo marcan la conducta de partidos que se confiesan populistas (PSC, PRE, PRIAN y MPD), sino también la de otras organizaciones políticas y de buena parte de los dirigentes políticos ecuatorianos contemporáneos. Resulta apenas obvio concluir que la proclividad populista de los políticos, es una respuesta a sentimientos y demandas de sus electores, pues, los partidos citados, y otros que los antecedieron, en el presente período democrático han obtenido una votación que ha bordeado el cincuenta por ciento del padrón electoral.

El dispendioso gasto público de gobiernos, congresos y municipios populistas, especialmente en períodos electorales, su reticencia frente a decisiones “impopulares” necesarias para restablecer la estabilidad fiscal, la oposición a leyes y medidas que eran convenientes para preservar la salud de la economía y propiciar el crecimiento y el desperdicio de recursos en programas asistenciales, impidieron que el país tuviera una administración ordenada de la

economía y, a la larga, terminaron provocando devastadoras crisis económicas y sociales de las que los peores perjudicados fueron los pobres, cuyos intereses los líderes populistas decían defender. Su desinterés por programas de largo plazo, dirigidos a mejorar la atención de la salud y la calidad de la educación, cortó la posibilidad de que pudiera reducirse la pobreza y mejorar la equidad social.

Dos hechos recientes ilustran el carácter populista de la sociedad ecuatoriana. Diputados, líderes políticos, periodistas y organizaciones de la sociedad civil discutieron un aumento de pensiones, reclamado por los jubilados, que finalmente fue aprobado por el Congreso y el Gobierno, exclusivamente desde la perspectiva de las justas necesidades de los pensionistas, sin tener en cuenta el financiamiento necesario y los efectos en el futuro económico del Seguro Social. Los mismos actores apoyaron entusiastamente una ley, aprobada unánimemente por el Congreso, en la que se ordenaba la devolución de los fondos de reserva depositados por trabajadores y empleados en la seguridad social, a pesar de que implicaba la eliminación del seguro médico para el o la cónyuge e hijos menores de seis años, la reducción a la mitad de las pensiones de los futuros jubilados y el fin del seguro de cesantía, bajo el argumento de que lo que importaba era atender hoy las necesidades de la gente, porque las de mañana podían esperar y de alguna manera se solucionarían en el futuro.

Los partidos populistas también son responsables de la constante degradación de las instituciones democráticas. Su ejercicio clientelar del poder les ha llevado a poner a su utilitario servicio las instituciones públicas, a multiplicar una burocracia innecesaria, a bajar su nivel de competencia y, con ello, a crear condiciones para que prospere la corrupción. Finalmente, sus prédicas paternalistas y su incontinente demagogia, han impedido que el pueblo adquiriera conciencia de sus responsabilidades y, con ello, la construcción de ciudadanía, requisito del que depende la correcta operación de las instituciones de la democracia y el progreso de las naciones.

Exclusión social

Los altos porcentajes de pobreza y de indigencia, las hirientes injusticias sociales, la abusiva presencia de privilegios y la ausencia de iguales oportunidades, particularmente para los que más las necesitan, han provocado un sentimiento de exclusión social que ha llevado a sectores que se consideran

preteridos, a cuestionar el sistema democrático y a descalificar la política económica de estabilidad y crecimiento. Sentimientos exacerbados en razón de los modestos resultados ofrecidos por los gobiernos democráticos, particularmente al finalizar el siglo, cuando a las devaluaciones y a las altas tasas de inflación siguieron dolorosos ajustes, círculo vicioso que el país no ha logrado romper y que se apresta a recorrer, una vez más, como consecuencia de las decisiones tomadas en materia fiscal por el Gobierno y de seguridad social por el Congreso.

Los sentimientos de exclusión y reivindicación social en los años ochenta fueron liderados por organizaciones de trabajadores agrupadas en el FUT, que con sus huelgas nacionales tuvieron en jaque a los gobiernos de la época. Papel que, por la pérdida de adhesiones y representatividad del movimiento sindical, en los últimos quince años ha sido asumido por indígenas agrupados en la Conaie y en el partido Pachakutik, cuyas protestas se expresaron en *levantamientos* que paralizaron provincias enteras, a los que sumaron *tomas* de la capital. Movilizaciones con las que consiguieron frenar o desvirtuar decisiones que los gobiernos debían tomar para preservar la estabilidad macroeconómica, reactivar el crecimiento, modernizar el Estado, abrir la economía a la competencia y recuperar lo credibilidad internacional. Con frecuencia descalificaron la democracia y conspiraron contra su permanencia, como sucedió el año 2000 cuando la Conaie, junto a militares insubordinados, desconoció el gobierno constitucional y proclamó e integró una dictadura.

Patrimonialismo

Frente a los bienes públicos existe una actitud permisiva en amplios sectores de la sociedad, y no sólo en políticos y funcionarios estatales, pues ciudadanos, empresas, organizaciones sociales y grupos de la sociedad civil, cuando está de por medio su beneficio, tienden a subordinar el interés general al interés particular. Como los linderos de lo público y de lo privado frecuentemente se confunden, el Estado y la autoridad no son vistos como instancias a las que corresponde proteger el patrimonio nacional, exigir obligaciones, defender el bien común y atender derechos legítimos, sino como instrumentos a través de los cuales personas y grupos pueden obtener favores, recibir prebendas, defender privilegios e incluso enriquecerse. No son pocos los que tienen diferentes actitudes frente a bienes y dineros de particulares y

de propiedad del Estado, en el sentido de considerar que los primeros tienen dueño y los segundos son de nadie.

Esta ausencia de una virtuosa cultura ética, en amplios sectores de la población, explica que la corrupción no haya podido eliminarse a pesar de leyes expedidas para perseguirla, de organismos creados para controlarla, de la acción punitiva de ciertas autoridades y de las promesas de extinguirla que, a su tiempo, realizaron la decena de partidos que se han alternado en el Gobierno. En esta débil cultura de la honestidad se encuentra la explicación de que el Ecuador figure, desde hace varios años, en el grupo de países más corruptos del mundo, en el índice que elabora Transparencia Internacional.

De los muchos ejemplos que pueden citarse cabe mencionar la alianza colusoria de particulares, políticos y funcionarios públicos para el contrabando de toda clase de bienes y el robo, mediante conexiones fraudulentas, de energía eléctrica, tiempo telefónico, agua potable y petróleo, delitos que ha resultado imposible extirpar por la tupida red de interés que han tejido a su alrededor. Como también el hecho de que para una amplia mayoría cumplir con la obligación de pagar impuestos es una infantil candidez, pues son pocos los que la ven como el más importante compromiso que un ciudadano tiene con su país. Existen partidos políticos que no sólo están al servicio de intereses particulares sino que además operan como verdaderas mafias (PSC y PRE), conducta que parece no importar a sus numerosos seguidores, ya que en cada elección vuelven a entregarles generosamente sus votos en lugar de sancionarlos. La degradación que ha sufrido el concepto de *interés público* ha llegado a tal punto que, para defenderlo, en ocasiones han debido intervenir el FMI, el BM y el BID, para con su condicionalidad frenar decisiones lesivas que se aprestaban a tomar gobiernos y congresos.

Izquierdismo

Mientras en Europa y en otros países de América Latina el pensamiento tradicional de izquierda ha perdido vigencia, influencia y electores, y los partidos comunistas que gobiernan China, Vietnam y Cuba lo han modificado para adaptarlo a las nuevas realidades económicas y políticas del mundo, que emergieron luego de la caída del muro de Berlín, en Ecuador sigue siendo fuente de inspiración de partidos, organizaciones sociales, sindicatos públicos

y del movimiento indígena. A pesar de que el sistema político y el modelo económico elaborados por Lenin, Mao y sus seguidores ha dejado de existir en los países que los adoptaron, de que los movimientos de liberación del Tercer Mundo han abandonado sus ideas revolucionarias y de que los partidos de izquierda que gobiernan Chile, Brasil y Uruguay han asumido la economía de mercado y redefinido el papel del Estado, aquellos partidos y organizaciones, incluso las que se dicen de centro-izquierda, menosprecian la estabilidad macroeconómica, se oponen a la inversión extranjera, ponen reparos a la apertura internacional, desdeñan el mercado y se empeñan en mantener las responsabilidades que el Estado tenía en la explotación de recursos naturales y en la administración de servicios públicos.

Debido a estas rígidas posiciones ideológicas, desde el Gobierno, el Congreso o la calle, las nombradas organizaciones políticas y sociales han desechado, u obstaculizado, la ejecución de políticas económicas encaminadas a mantener el equilibrio fiscal, reformar empresas públicas ineficientes, subsidiadas y corruptas y suplir con capital extranjero el bajo ahorro nacional, que en el caso de ejecutarse habrían redundado en el abatimiento de la inflación, mayores tasas de crecimiento económico, incrementos de puestos de trabajo y reducción de la pobreza. Ni siquiera el hecho de que, en el presente período democrático, uno de aquellos partidos (ID) exhiba los peores resultados sociales (en salario real, gastos social y pobreza), por los desequilibrios económicos que no consiguió corregir en su administración, ha servido para que la conservadora izquierda ecuatoriana tome conciencia de sus equivocadas posiciones. Los indígenas de la Conaie han combatido aquellas políticas, a pesar de haberse beneficiado con la reducción de la pobreza que la estabilidad y el crecimiento económicos han traído consigo en los últimos años.

Regionalismo

El centenario conflicto entre Quito y Guayaquil ha sido usado por dirigentes del PSC y de las de cámaras de la producción, como también por articulistas y periodistas, para aupar intereses económicos de personas y grupos con los que se hallan relacionados. Alegando una supuesta afectación de Guayaquil han impedido que el Congreso aprobara reformas legales de interés nacional y que los gobiernos tomaran providencias para proteger el interés público, y el bien del país, o han conseguido que se expidieran leyes y se

adoptaran resoluciones que favorecieran intereses económicos particulares de sus protegidos. Por este motivo el país no ha podido contar con instrumentos jurídicos que eran necesarios para promover el desarrollo nacional, y el Estado ha sido forzado a incurrir en cuantiosas erogaciones fiscales que erosionaron las finanzas públicas, causaron crisis económicas y terminaron pagando los contribuyentes.

Reformas que buscaban moralizar las aduanas y perseguir el contrabando fueron archivadas bajo el argumento, exhibido por líderes políticos ligados a tales intereses, de que “querían llevarse las aduanas a Quito”. En la crisis financiera de los años 1998 y 1999, en la que quebró el 70% del sistema bancario, con alegatos regionalistas aquellos sectores neutralizaron la acción del Gobierno, y de quienes llamaban a tomar medidas contra bancos insolventes en los que sus administradores habían cometido cuantiosos atracos, cuya consecuencia fue el empeoramiento de los costos de la crisis bancaria. Mediante la imputación de que “centralistas quiteños” se proponían “acabar con la banca guayaquileña”, consiguieron que no fueran cerrados bancos quebrados, que se contaminaran instituciones que habrían podido salvarse y que banqueros corruptos, al ser mantenidos en sus puestos, dispusieran de tiempo para culminar sus fraudes y destruir las evidencias de sus delitos. Omisiones que además provocaron una multiplicación del número de depositantes perjudicados y que se echara sobre las espaldas del Estado un costo aproximado de 4.000 millones de dólares, equivalente al 25% del PIB del año 2000.

A modo de conclusión

La franca exposición de debilidades y limitaciones políticas atribuibles a las ideas y a las conductas de los ciudadanos, busca llamar la atención sobre la imperiosa necesidad de que los ecuatorianos, de mediana fortuna, pobres y ricos, tomen conciencia de sus errores y omisiones, enmienden conductas inconvenientes y asuman sus propias responsabilidades.

No pueden los ecuatorianos seguir buscando en “los otros”, o fuera de las fronteras nacionales, chivos expiatorios de culpas individuales y colectivas, cuando la otrora influyente teoría de la dependencia no la defienden ni siquiera sus creadores, los países que más progresan son los integrados al mundo internacional y se ha demostrado que el desarrollo de las naciones es el resultado del constante esfuerzo de sus habitantes.

Los problemas de la política ecuatoriana señalados en las páginas precedentes, excepto la fragmentación partidista, no podrán resolverse mediante reformas de las instituciones políticas, si a ellas no se suman cambios en los modos de ser y de pensar de los ciudadanos, esto es en sus costumbres, ideas, actitudes y comportamientos.

Mientras no se modifiquen los valores culturales nacionales, cambio que dependerá de lo que hagan autoridades, educadores, líderes y comunicadores con tal propósito, las reformas de las instituciones políticas seguirán produciendo resultados limitados y el desarrollo del país continuará postergándose.

La responsabilidad de los partidos por el relativo fracaso de la democracia ecuatoriana, en su misión de gestionar eficazmente el desarrollo del país y la mejora constante del bienestar de las personas, la comparten sectores económicos, sociales y mediáticos, como también ciudadanos de todas las condiciones sociales

En Ecuador, igual que en otros países latinoamericanos, es frecuente atribuir a los partidos todos los males nacionales, sin tener en cuenta que los políticos no son otra cosa que el espejo en el que se retratan los pueblos, con sus virtudes y defectos.

Si bien el análisis contenido en estas páginas se refiere al Ecuador, algunas reflexiones pueden ser pertinentes para otros países latinoamericanos, en los que, *mutatis mutandis*, se repiten problemas políticos estructurales, limitaciones ideológicas y hábitos culturales de la naturaleza anotada. ■■■

Nota: Este ensayo, escrito para la revista Diplomacia, Estrategia y Política (DEP) contiene una versión corregida, ampliada y puesta al día, de un artículo publicado en un número especial de la revista de CORDES, Carta Económica, y en el diario HOY, en septiembre de 2004, a propósito de los 25 años de la democracia ecuatoriana.

Guyana – entre la historia y la realidad

Christopher Ram *

Guyana está situado en la punta norte de Suramérica, en la costa del norte bañada por el Océano Atlántico y se encuentra hacia las islas Británicas con las cuales posee vínculos de historia, cultura, derecho, lenguaje, deportes y todos los demás ingredientes que crean una unión entre las personas separadas por el espacio. Por otro lado y casi por accidente, los países Guyana, Brasil, Guyana Francesa, Surinam y Venezuela, todos situados en el norte de Sudamérica, representan los cinco poderes europeos que han dejado su huella colonial en el continente. Brasil comparte sus fronteras directas y contiguas y fue en donde se pacificó una disputa en 1904, y Surinam y Venezuela con erupciones de disputas problemáticas de la frontera de mucho tiempo – a veces son significativas – de vez en cuando.

Guyana no es únicamente el tercer país menor en dimensión de Sudamérica, después de Surinam y Uruguay, sino que además tiene el número menor de densidad de la población también – 3.5 personas por hectárea. La

* Socio Gerente, Ram & McRae, Contadores
ramc@networksgy.com

población está concentrada casi toda en la costa atlántica haciendo frontera con Brasil (1,119 km.), Surinam (600 km.), y Venezuela (743 km.) hacia el sur, este y oeste relativamente abierto y vulnerable. Es el único país en Sudamérica y del hemisferio en donde la mayoría de la población (52%) puede rastrear sus raíces hasta las Indias y su origen afro-guyanés que constituyen la otra parte (36%). Los demás son una mezcla de amerindios (10%) que son la mayoría de las regiones interiores y también hay descendientes de portugueses, otros europeos y chinos y por lo tanto de aquí viene la etiqueta de la nación de los seis pueblos.

Es el único país de lengua inglesa en la región y sin duda ello explica el porque incluso antes de la independencia en 1966 los esfuerzos de las administraciones consecutivas en las alianzas ultra fronteras fueron dirigidos hacia el norte, hacia las ex colonias británicas en la mar del Caribe en vez de ser hacia los países de Sudamérica. Las comunidades de los pueblos fronterizos tales como Lethem y Corriverton tienen un abordaje mucho más práctico, mejores contactos y actividades frecuentes y substanciales. Ocasionalmente, los políticos gyaneses y los académicos hablan de un destino continental y de la necesidad de desarrollar lazos económicos y culturales con países del continente sudamericano. Recientemente, el país se unió a una serie de iniciativas y grupos incluyendo al Grupo de Río y a la Comunidad Sudamericana de Naciones (Casa). Sin historia en común, la barrera del lenguaje, comercio insignificante y contactos culturales débiles, el prospecto de un destino hacia el sur con grandes mercados para mercancías y servicios, el compartimiento de recursos, y el desarrollo de infraestructura es atractivo y también desafiante.

Guyana está bien dotado de recursos naturales, terreno fértil agrícola, depósitos minerales diversificados y una gran superficie de bosques tropicales. La economía, fuertemente basada en la agricultura primaria de azúcar y arroz, bauxita, oro y madera, constituye la mayoría de la producción total de los sectores productivos. El potencial hidroeléctrico es inmenso pero aún está lejos de ser incipiente. A pesar de los recursos abundantes, Guyana es el segundo país más pobre en el hemisferio occidental con un ingreso per capita de US\$ 850 en 2004.

Guyana también comparte con sus contra partes continentales los desafíos y amenazas comunes que incluyen al narcotráfico, deterioro ambiental tal como la deforestación y la contaminación del agua, nuevos patrones, reglas

y la superpotencia mundial ansiosa por sus vecinos sureños quienes se sienten menos entusiastas de su liderazgo y de su agenda. Pero incluso con su relativo papel reciente, Guyana comparte con muchos países del continente la experiencia de la interferencia de EEUU y el cambio de régimen de gobierno del izquierdista radical Dr. Cheddi Jagan en los sesenta.

Historia

Cristóbal Colón navegó en la costa de Guyana durante su tercer viaje en 1498 pero fue casi un siglo después que Guyana alcanzó cualquier tipo de prominencia con su asociación con “El Dorado”, la legendaria ciudad de oro, vista por el Señor Walter Raleigh en 1595. En 1616, los holandeses establecieron el primer asentamiento europeo y de inmediato se dedicaron al azúcar que los acompañó como su legado más duradero en Guyana – la reclamación de las tierras costeras y la construcción de presas y sistemas de drenaje para mantener lejano al poderoso Atlántico.

Los holandeses abrieron un área cercana al Río Demerara para los inmigrantes británicos en 1774 quienes rápidamente constituyeron la mayoría de la población. En 1781, la Guerra entre los Países Bajos y Gran Bretaña resultó en la ocupación británica de Berbice, Essequibo y Demerara. Los franceses, junto con los holandeses, retomaron el control de las colonias unos meses después. Las colonias cambiaron manos varias veces hasta que en 1814 fueron formalmente cedidas a Gran Bretaña. Berbice y la colonia unida de Demerara y Essequibo se unificaron como Guyana Inglesa en 1831.

En 1953, los británicos otorgaron el autogobierno interno a la colonia pero aquella constitución fue suspendida rápidamente debido a las tendencias comunistas de su primer ministro Dr. Cheddi Jagan. Se le otorgó la independencia en 1966 y en 1971 el país se convirtió en una República dentro de la Comunidad Británica.

Gobierno

Guyana tiene una mezcla del modelo parlamentario *British Westminster* pero con una constitución escrita y un sistema presidencialista estadounidense sin la separación estricta de los poderes. El Presidente posee poderes ejecutivos

considerables bajo la constitución pero no es miembro de la Asamblea Nacional. Se elige en las elecciones generales que coinciden con las elecciones nacionales y regionales y pueden estar en el poder durante un periodo máximo de dos turnos de cinco años cada uno. Hay una cámara legislativa única de sesenta y cinco miembros elegidos por la combinación de la representación proporcional y las elecciones regionales directas del sistema de lista partidaria.

Sistema legal

Con el hecho de que el control de Guyana fue compartido por tres potencias europeas, de 1616 a 1814, no sorprende que el sistema legal del país no pueda situarse en una tradición única legal. Es comprensible que los poderes europeos llevaran consigo su sistema legal a las colonias. Romano – Holandés, en sí mismos son una mezcla de otras leyes que fueron trasplantadas en la colonia cuando los holandeses se instalaron en el primer asentamiento en 1616 y la ley de los ingleses se introdujo en fases. Durante siglos la ley inglesa reemplazó a la holandesa y entre el periodo de 1846 y 1924 casi todas las ramificaciones de la ley con excepción de la propiedad real siguieron la tradición de la ley inglesa.

Por consiguiente, el estado actual de la ley de Guyana, con ciertas excepciones en lo se refiere a la ley de propiedad, matrimonio y ley de sucesión la ley inglesa, es la que domina en el sistema legal y tradición. A pesar de que el sistema aún se describe, por teóricos legales y académicos, como un sistema híbrido.

La economía

En la independencia en 1966, Guyana era uno de los países más desarrollados del Caribe. La economía siguió creciendo por una década subsecuentemente una mezcla de capitalismo de estado, políticas socialistas y una administración dictatorial en aumento tuvieron un impacto devastador en el país como declives relevantes de los estándares de vida, servicios sociales e infraestructura que exacerbó el patrón de emigración que comenzó en los sesenta y sigue hasta la fecha.

En 1998 un Programa de Recuperación Económica (PRE) bajo la dirección del Fondo Internacional Monetario marcó el inicio de la transición

de Guyana, de un régimen socialista a una economía de mercado y a un sistema democrático. A partir de la base económica baja hasta su inicio, el PRE obtuvo una tasa de crecimiento relevante con un promedio del 7.1 por ciento al año durante 1991- 1997 pero desde 1998 el desempeño de la economía ha disminuido considerablemente a pesar de la privatización del mayoreo, liberalización de la economía y el dólar de Guyana y un alivio muy generoso de la deuda.

La economía del país a menudo se le considera como una de las más abiertas en la región Caricom después de la liberalización completa del comercio, el Mercado financiero y el Dólar de Guyana. Tal apertura, de todas formas, crea sus propios riesgos y en 2004 el valor de las mercancías de exportación fue menos del 50% de la importación. Las tentativas y políticas para impulsar la manufactura para las exportaciones fuera del área tradicional no obtuvieron los resultados deseados. En una encuesta de negocios llevada a cabo recientemente dice que solamente tres de cuarenta empresas exportan alguno de sus productos para Centroamérica o Sudamérica.

Encogimientos principales incluyen infraestructura de transporte irregular y costosa, barreras del lenguaje, la falta de familiaridad con el mercado y sus procesos, el volumen bajo disponible para la exportación hacia los países continentales, y la información inadecuada disponible para las comunidades de negocios o en las respectivas embajadas.

Mientras el comercio es un proceso de dos vías, y las mismas razones que inhiben las exportaciones de Guyana a los mercados continentales son las mismas que militan contra las exportaciones continentales hacia Guyana. Los pocos productos de Sudamérica que se ven en los supermercados en la capital de Guyana son normalmente el resultado de contrabando fronterizo o son importados de Miami.

Al mismo tiempo hay limitaciones importantes para el desarrollo de las relaciones comerciales externas con Caricom con una población de menos de 5 millones y un PIB real combinado de aproximadamente US\$32 billones. El tema para Guyana es como puede perseguir el destino continental y cuáles son las mayores dificultades por superar. ¿Podría y debería hacerlo por sí solo o como parte de una iniciativa más amplia Caricom? Aunque el país no participó en la *West Indian Federation*, ésta fue instrumental para la implantación del sucesor: Acuerdo de Libre Comercio del Caribe (Carifta) que rápidamente evolucionó en un Mercado único del Caribe y Economía. Por lo tanto es una parte integral

de Caricom y la decisión de unirse a Casa que a su vez es un área de libre comercio continental por sí misma que une a dos organizaciones de libre comercio existentes ha levantado debate sobre la compatibilidad en su rol en Caricom.

Guyana entró como miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) únicamente en 1990 después de una enmienda que eliminaba la disposición de exclusión en la constitución de OEA y sus experiencias con la región se había mezclado. Pero Caricom había expresado su deseo de tener relaciones más sólidas con el área, la Asociación de Estados del Caribe (AEC) que tiene sede en Port-of-Spain, Trinidad. La AEC tuvo su origen en el documento de Caricom “Tiempo de Acción” mientras que el informe de la Comisión de *West Indies* recomendó que el puente Caricom no dividiera a sus estados miembros del resto del Caribe y de América Latina.

Destino continental

Si se escoge buscar el destino continental fuera del marco Caricom puede que se encuentre compitiendo con otros países Caricom que tienen aspiraciones similares. De hecho, Trinidad y Tobago, país más rico, declaró su visión de convertirse en una sociedad bilingüe y el Puente para Sudamérica. Es cierto que como guyanés y ex Secretario General del *Commonwealth* Sir Shridath Ramphal escribió que Guyana había hecho un buen trabajo en la fase internacional, y ello lo atribuía a la “memoria de lo que nuestros ancestros habían sobrevivido y superado”. Él había apoyado el conflicto de liberalización de África, fue dos veces miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y fue anfitrión de las reuniones principales del Movimiento de No Alianza y sede de Caricom.

De todas formas, con esos problemas principales, con su dimensión pequeña, y como estado multiétnico enfrenta diversas amenazas de ambas fuentes, internas y externas. En realidad, el temor expresado a menudo debido a las dificultades económicas y las condiciones sociales y étnicas, así como también las divisiones políticas contribuyen en la vulnerabilidad para las amenazas externas.

Las amenazas externas tal vez son menos visibles pero son más peligrosas e incluyen incursiones en el país de mineros ilegales, fuerzas extranjeras, madereros y narcotraficantes que constituyen una respuesta, en la mejor de las hipótesis,

inadecuada debido a la ausencia de recursos. Pero las reclamaciones por parte de Venezuela y Surinam son las que merecen una consideración especial.

Amenazas fronterizas

Venezuela

Desde la Independencia, las disputas fronterizas y las controversias han sido una plaga para Guyana que a su vez han amenazado su existencia. El país ha pensado que sus fronteras han sido establecidas desde el fin del siglo pasado pero se cree que el temor de un gobierno de izquierda en Guyana pueda reavivar las controversias. La disputa principal es con Venezuela que reclama dos terceras partes de Guyana a pesar del premio de un Tribunal Internacional en donde Venezuela no participó directamente pero fue representado por EEUU.

Con renuencia Guyana acordó con esta controversia a la que se refería a la Naciones Unidas y el proceso comenzó en noviembre de 1989 guiado por el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas encargada de ayudar a las dos partes para solucionar la controversia de forma pacífica. Mientras, la tentativa de Guyana para lograr el desarrollo económico del área en controversia no estuvo favorecida por Venezuela ya que en el año 2000 se opuso al acuerdo entre el Gobierno de Guyana y la Beal Aerospace para establecer el lanzamiento de la estación satelital en el margen del Río Waini y a la presencia de dos firmas estadounidenses de exploración petrolera en las aguas territoriales de Guyana.

El Presidente venezolano Chávez declaró públicamente que no habría oposición a los desarrollos de infraestructura tales como carreteras, agua, energía eléctrica diseñados directamente para mejorar la vida de los residentes pero que otros proyectos sensibles se deberán discutir dentro de marco de Guyana – Comisión bilateral de alto nivel de Venezuela (Cban), y esta fue una sugerencia rechazada por la Administración Guyana.

Surinam

Surinam tiene dos reclamaciones separadas del territorio guyanés. El espacio marítimo de Guyana se originó a partir de acuerdos informales entre los Gobernadores, de aquel entonces, de las colonias adyacentes de Berbice y

Surinam. La controversia se originó primero entre Guyana y Surinam en 1962 seguida por una propuesta hecha por los Países Bajos para rediseñar la frontera que resultaría en la transferencia de un área amplia de territorio para Surinam, la propuesta fue rechazada por Gran Bretaña.

La segunda área de controversia es el área baja del Río Corentyne en donde los Países Bajos veían como asegurar la aceptación del banco de Guyana como la frontera territorial y esto quería decir que el río efectivamente pertenecería a Surinam. Guyana se pronunció ante el Tribunal Internacional de Naciones Unidas del Derecho del Mar después que la fuerza naval de Surinam violentamente expulsó la plataforma petrolera CGX canadiense de las aguas guyanesas en junio de 2000 y después del fracaso de consultas exhaustivas en diversos frentes.

El Presidente de Guyana expresó su esperanza para que las controversias y disputas con sus vecinos se puedan solucionar ya que en ellas se abriga el desarrollo del país y 'la capacidad para incrementar los estándares de vida para nuestra gente'. En un contexto más amplio dichas disputas dificultan de forma severa la búsqueda de aspiraciones de cualquier destino continental en donde Guyana se pueda dirigir.



Mapa de Guyana mostrando las áreas reclamadas por Venezuela y Surinam.

Brasil – ¿amenaza u oportunidad?

A diferencia de Surinam y Venezuela, la relación con Brasil se ha desarrollado en los años y se ha fortalecido con la firma reciente del Acuerdo de Comercio Guyana/Brasil con el cual se permite el acceso preferencial de los productos de ambos países en sus mercados. El interés de Brasil para el desarrollo de su relación con Guyana va más allá del la libre circulación de bienes o de los intereses de Guyana. Incluye la conexión viaria del estado de Roraima, a través de Guyana, uniendo los estados del norte de Brasil en un gran lazo pasando por las Guyanas, de esta forma facilita el acceso de Brasil al Atlántico Norte, al Caribe, a Centroamérica y Norteamérica y a Europa. De hecho, un informe de 2004 publicado en la *Gazeta Mercantil*, un periódico brasileño de influencia, destacó el esquema ambicioso y puntualizó que además del Canal de Panamá, la vía de conexión a través de Guyana podría fácilmente conectar a Brasil con el Pacífico.

El desafío que Guyana encara es, por lo tanto, si con cualquier política nacional puede negociar en términos iguales con un poder mundial emergente, preocupación perpetua y real de los estados de menores dimensiones. Los brasileños han estado en una situación ofensiva pero al mismo tiempo encantadora en lo que se refiere a su relación con Guyana y se han beneficiado de la admiración de los guyaneses y de la identificación con el presidente Lula. El Gobierno brasileño ha demostrado interés incisivo para la construcción de una carretera entre la capital de Guyana, Georgetown y Lethem, exactamente allende de Bon Fim en la frontera con Guyana. Sin embargo los brasileños no han sido considerados como extranjeros en las comunidades del interior y en especial en la importante frontera de la ciudad Lethem, ahora hay una preocupación en aumento sobre los mineros brasileños que operan ilegalmente y de forma abierta en el país.

Los guyaneses no deben olvidar que la historia de Brasil no está separada de sus tendencias hegemónicas y que hay peligro de que se conviertan en un puesto fronterizo de Brasil. Tampoco deben ignorar las violaciones registradas de los derechos humanos de las minorías étnicas y de las masas de campesinos sin tierra y de la disparidad en los ingresos y distribución en ese país. No se trata de una sociedad que los guyaneses puedan adoptar sin, por lo menos, tener algunas reservas.

Prospectos

Así de atractivo como se puede apreciar un destino continental para Guyana, incluso si en un cierto momento es inevitable, posee una serie de riesgos. Separado por el Mar del Caribe de sus vecinos tradicionales y de tamaño minúsculo en comparación con sus socios comerciales de Caricom, éste tiende a pensar que la dimensión de Brasil es irresistible. Pero sería un error fortalecer los lazos de Guyana con Sudamérica sin pensar en las consecuencias en las relaciones con sus socios en el Caricom. De todas formas mientras que Guyana no debe renunciar a su derecho de iniciar las relaciones bilaterales tampoco debe dejar de lado las ventajas y seguridad que ofrecen las relaciones multilaterales.

En un análisis final Guyana se debe preocupar por sus intereses así como lo hizo Brasil en su desafío conjunto con otros países contra el Régimen del Azúcar de EU, en el cual Guyana es uno de los mayores beneficiarios. Brasil no puede no tener conocimiento de las consecuencias duras que una decisión podría tener para Guyana como puede ser el hecho de poner los intereses nacionales al frente de cualquier preocupación de Guyana. En realidad, el riesgo que está encarando la industria azucarera en Guyana como resultado de la acción de Brasil no debe de llevar a búsquedas de arreglos rápidos que puedan perjudicar los intereses a largo plazo. Brasil, por otro lado, debe reconocer que en toda oportunidad Guyana lo apoya en los diversos foros internacionales y que Guyana espera la reciprocidad y que sea más sensitivo en lo que se refiere a los intereses de los países menores y más pobres.

Debe ser muy incómodo funcionar en una atmósfera generado por lo que se considera como reclamaciones injustas de su territorio hechas por sus propios vecinos. Así que con Brasil no existen tales disputas, la relación es clara y se sabe que no es igualitaria y Guyana debe asegurar no solamente su integridad territorial sino también que sus intereses políticos, sociales y económicos no estén en riesgo. De tal forma que debe considerar los arreglos para que aseguren y se deriven en beneficios de la relación. ■■■

Bibliografía y Reconocimiento

A Time to Choose –*Caribbean Development in the 21st Century* – Documento del Banco Mundial – 26 de Abril de 2005

Integrate or Perish – Editado por Kenneth O. Hall, Selección de discursos del los líderes del Movimiento de Integración Caribeña, Un proyecto UWI Caricom Georgetown Guyana 2000.

Guyana Review – Publicaciones de Octubre de 1999, Octubre de 1996, Enero/Febrero de 2004, Marzo de 2004, Marzo de 2005, Septiembre de 2004, Abril de 2004 y Julio de 2004.

Facing the Challenges – Clement J. Rohee – Ministro de Comercio Exterior y Cooperación Internacional de Guyana y ex Ministro de Relaciones Exteriores de Guyana.

Versión: Cynthia García

Objetivos y desafíos de la economía del Paraguay

*Ernst Ferdinand Bergen Schmidt **

El Paraguay atravesó en los años recientes por una compleja crisis política y económica de la que se está reponiendo. Los problemas de gobernabilidad durante la administración anterior profundizaron los problemas financieros del fisco y la caída de la producción agudizó el deterioro de la situación social. El país se encaminaba hacia una inminente cesación de pagos, proceso que fue revertido por el gobierno actual, mediante oportunas medidas adoptadas apuntadas a equilibrar las finanzas fiscales, incluyendo una reforma del sistema tributario.

Tras ser superada la crisis fiscal, los esfuerzos del Gobierno están dirigidos ahora a impulsar el desarrollo de la economía con políticas claras que contribuyan decisivamente a lograr el bienestar del pueblo a través del mejoramiento de la inversión, del empleo y del ingreso de la población. Si bien se logró la estabilidad macroeconómica que ofrece un favorable ambiente de negocios, las condiciones sociales registrarán una mejoría significativa solo cuando se logre un desarrollo sustentable.

* Ministro de Hacienda de la República del Paraguay
ebergen@hacienda.gov.py

La visión del Gobierno es estrechar vínculos con el sector privado. Somos conscientes de que el trabajo conjunto es fundamental para alcanzar el desarrollo.

Para eso estamos trabajando en pos de crear condiciones para la inversión nacional, de manera que ésta se constituya en ejemplo e interés para los inversionistas extranjeros.

Estrategias del desarrollo

El Gobierno Paraguayo define su estrategia de desarrollo, en forma breve y concisa, mediante las siguientes metas:

- Recuperación de la confianza en las instituciones públicas, a través de una lucha constante contra la corrupción, y la modernización de la administración pública;
- Crecimiento económico sostenido basado en el desarrollo de la agroindustria y de las exportaciones con valor agregado.
- Un aumento del capital humano a través de una mayor inversión en salud y educación, y políticas que aumenten la equidad y el acceso a dichos servicios.

En este contexto, se considera fundamental la participación de los efectos benéficos de la globalización, como el intercambio comercial libre y la adquisición de capital inversionista.

La política económica en la actualidad

Un gran paso que ha dado el gobierno ha sido mejorar la gobernabilidad y lograr que las políticas públicas sean predecibles, a través de una agenda de reformas y proyectos de leyes orientadas a la sostenibilidad fiscal, acceso al crédito para los sectores productivos, modernización de la gestión pública y del sector financiero.

Así, se ha llegado a un acuerdo político para aprobar una agenda de reformas orientadas a estos objetivos, entre el Poder Ejecutivo, el Parlamento, los partidos políticos y sector privado. De las siete leyes propuestas en el 2003 por el Poder Ejecutivo, cinco han sido aprobadas hasta el momento: la reforma de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Públicas, la Reforma Tributaria, un

nuevo Código Aduanero, la Ley de Garantía de Depósitos y la de Reprogramación de la Deuda Pública. La reforma de la Banca Pública, fundamental para el crédito a la pequeña y mediana producción, se encuentra en proceso de aprobación parlamentaria al igual que el proyecto de ley de reforma de la banca privada.

El Poder Ejecutivo también ha remitido al Congreso otros proyectos de leyes relacionadas a las reformas económicas a favor de reglas más claras en el mercado. En este sentido, se cita la Ley de Biocombustibles, la Ley de Defensa de la Competencia, y la Ley de Combustibles, que apuntan a la liberalización de este producto en el mercado.

En el área de las empresas públicas, el Gobierno del Paraguay se encuentra embarcado en un proceso de mejoramiento sustancial de la eficiencia de las mismas, para lo cual inició un proceso de auditorías financieras y de gestión, para luego dar paso a la elaboración de planes de negocios de cada una de ellas.

Participación social en el desarrollo

El Gobierno actual se encuentra en un permanente ejercicio de diálogo y concertación con las fuerzas políticas y la sociedad civil, para llevar adelante las reformas económicas necesarias y estructurar políticas de Estado de mediano y largo plazo. Juntos, el gobierno, los empresarios y representantes de la sociedad civil han diseñado recientemente el Plan de Crecimiento Económico con Equidad 2005-2011, basado en cuatro pilares de desarrollo del país:

- i) La mejora del ambiente de negocios y competitividad.
- ii) Aumento de la diversificación productiva y de las exportaciones.
- iii) Mejor distribución de la tierra para el aumento de la producción agropecuaria.
- iv) Reducción de la pobreza y la inequidad social.

El Gobierno Paraguayo está convencido de la necesidad de incluir el factor social en todas sus actividades. Los programas sociales específicos que están siendo aplicados, contribuirán decisivamente a reducir la pobreza y las desigualdades, para que toda la población tenga un mayor acceso a una

alimentación adecuada, atención médica, además de la creación y protección del empleo.

Somos conscientes de que el desarrollo del individuo, pasa por la igualdad de oportunidades que le permita desarrollar sus capacidades.

Política de estabilidad macroeconómica

Otro paso importante ha sido recuperar la estabilidad macroeconómica para devolver la confianza a los agentes económicos. Luego de seis años de recesión, el PIB volvió a crecer y la inflación se contuvo en, registrándose como el índice más bajo en treinta años.

Luego de experimentar un déficit fiscal histórico del 3% del PIB en el 2002, el Estado paraguayo logró reducir esta brecha a 0,6% del producto en el 2003. Al año siguiente, el Gobierno logró revertir este déficit en un resultado positivo de 1,5% del producto para fines del año 2004, el primero luego de diez años de deterioro de las cuentas fiscales. Las tasas de interés para créditos en moneda local se redujeron y se aplicó una política monetaria compatible con el proceso de reactivación económica. No existen atrasos en el pago de la deuda pública interna y externa, y las reservas internacionales en el año 2004 se han incrementado a casi el doble respecto al año anterior.

Pero más importante aún fue evitar la cesación de pagos en el 2003, mediante una reprogramación de la deuda interna con bancos privados. A esto se suma el pago de los atrasos de la deuda externa. Estos resultados formaron parte de las acciones incluidas en el acuerdo Stand By suscrito con el FMI, que a su vez permitió la obtención de préstamos de ajuste estructural del BID y el Banco Mundial.

La coyuntura económica internacional ha sido también favorable a los resultados expuestos. Así, la economía de los países miembros del Mercosur creció por encima del 5% en el 2004.

Se registraron precios adecuados para los commodities de exportación del país, y se mantuvieron bajos los niveles de las tasas internacionales de interés. El escenario financiero mundial fue propicio para el flujo de capitales hacia la región, lo que entre otros factores permitió el fortalecimiento de las reservas internacionales.

La reactivación económica impactó favorablemente en la balanza comercial del país. A partir del año 2003, la oferta exportable del Paraguay rompe con sus niveles históricos de estancamiento. Las exportaciones se incrementan en un 32%, elevándose aún más a fines del 2004 con un aumento acumulado de 55% sobre la media histórica. Todo ello ha contribuido a una reducción continua de la brecha de la balanza comercial del Paraguay, sin que por ello las importaciones hayan perdido su dinamismo.

Cuadro 1: Intercambio comercial del Paraguay



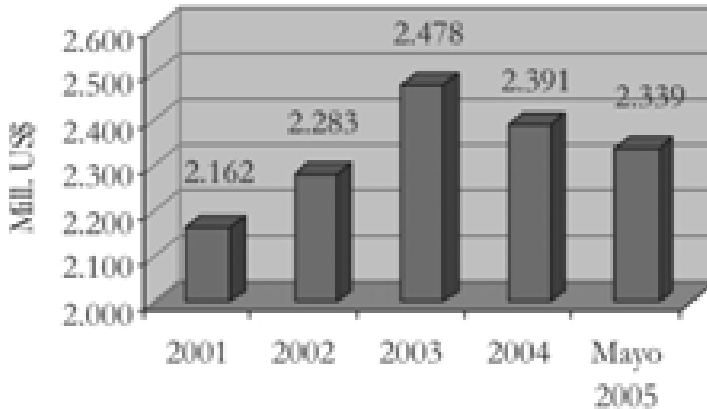
Para este 2005, el Paraguay prevé un crecimiento del PIB con un superávit fiscal, baja inflación y un tipo de cambio estable, la continua reducción de la brecha comercial y un aumento de las reservas internacionales.

Reducción de la deuda pública externa

El Gobierno Nacional, en su Plan 2003 – 2008, no descarta la toma de nuevos empréstito. Sin embargo, afirma la importancia de analizar muy bien la conveniencia y la pertinencia de ellos. Al mismo tiempo, el Gobierno prosigue con su política de una consecuente disminución del saldo de sus obligaciones externas, con lo cual el Paraguay incrementa el nivel de confianza a nivel internacional y contribuye a la estabilidad macroeconómica del país. Desde

finis del año 2003, la deuda pública externa ha disminuido en 4%, correspondiente a casi 100 millones de dólares.

Cuadro 2: Deuda pública externa del Paraguay



Confiabilidad de las instituciones públicas

La prevención y lucha contra la corrupción es esencial para la creación de un clima de negocios que aliente la inversión privada y el crecimiento económico. Así lo ha entendido el Gobierno Nacional actuando inmediatamente sobre este flagelo que afecta tanto al sector público como privado.

Dentro de la administración pública, el combate a la corrupción para recuperar la confianza y la credibilidad en las instituciones del Estado arrojaron como principal resultado el incremento sustancial, por encima del 40% entre el 2003 y 2004, en las recaudaciones tributarias. Otro resultado importante ha sido el ahorro del 30% para el Estado en compras gubernamentales, logro atribuible a la creación y las acciones emprendidas por la nueva Dirección General de Contrataciones Públicas.

Reconocimientos externos

Entre las evaluaciones imparciales de la situación económica de este país y los avances logrados se pueden mencionar a los organismos analíticos

privados, como Standard & Poor's y/o el Grupo PRS que permanentemente monitorean al país.

Sin negar los desafíos aún existentes en el Paraguay, en sus rankings publicados periódicamente ambas instituciones hicieron referencia a ciertas mejoras en cuanto al riesgo de crédito y de inversión.

Para el riesgo de créditos, la Standard & Poor's concedió al Paraguay en julio del 2004 la calificación de "B-" para créditos a largo plazo, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera. Esto significa un gran progreso en comparación a las calificaciones anteriores ("SD" para créditos en divisas y "CCC" para créditos nacionales).

En la lista de riesgos de inversión, publicada por el Grupo PRS, en dos años Paraguay mejoró su posición de 60,3 a 66,0 puntos (considerando 100 puntos al máximo teórico). Con este progreso, Paraguay figura entre los 20 países de mejor desarrollo relativo a nivel global.

Planes y programas sectoriales prioritarios

Sector agropecuario

El Paraguay dispone de un amplio espectro de productos agrícolas, sean éstos frutos, verduras, legumbres, o oleaginosas. Sin embargo, hoy en día, la actividad agrícola se concentra en el cultivo de la soja y el algodón.

Para el actual período gubernamental, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) define su misión de la siguiente manera:

"Promover la competitividad de la cadena productiva agropecuaria y forestal en el Paraguay, en condiciones de libre mercado, equidad social y sustentabilidad ambiental; en el marco político de un sistema de gobierno democrático, representativo, participativo y pluralista."

Con el fin de diversificar la producción agrícola y mejorar las posibilidades de ingreso en las zonas rurales, el MAG está manejando una serie de proyectos específicos para la fortificación de un determinado producto. Entre ellos se pueden mencionar programas relacionados a la stevia, el sésamo, el tártago, la mandioca, así como hortalizas y frutas.

La producción orgánica y su fomento adquieren una creciente significancia en la política agrícola del país. En 2004, Paraguay fue el líder mundial en exportaciones de azúcar orgánica.

En este contexto, el MAG apunta hacia la reactivación de la agricultura familiar, con el fin de reducir la pobreza entre la población rural de pocos recursos.

Mediante el “Programa Nacional del Algodón 2004/5 – 2008/9”, el MAG promueve proyectos destinados a la mejora del rendimiento y la calidad del algodón a nivel nacional.

En Paraguay, el sector ganadero goza de una alta productividad. Las carnes procedentes de nuestro país son exportadas a países como Brasil, Rusia, Chile y el Medio Oriente. Desde 2004, Paraguay tiene el status de “libre de aftosa con vacuna”, lo cual beneficia, en forma muy significativa, la conquista de nuevos mercados.

Actualmente, Paraguay dispone de aproximadamente dos cabezas de vacunos por habitante. Como el clima y la vegetación permiten una alimentación y manutención natural del ganado durante todo el año, la carne es de muy alta y apreciada calidad. Para diversificar también la producción de carnes, el MAG cuenta con Programas Nacionales para el fomento de la cría de aves, la picultura y la cría de cerdos. Especialmente en productos paraguayos como pollos congelados existe una creciente demanda en el extranjero.

Con el Servicio Nacional de Calidad y Seguridad Animal (Senacsa) se unificaron los servicios veterinarios oficiales, unificando en una sola entidad todo lo relacionado a la salud animal, calidad e inocuidad de los alimentos de origen animal y el comercio internacional de animales y sus productos. Todo esto permite la efectiva supervisión y control de todas las fases de la cadena productiva.

Sector industrial

La estrategia del desarrollo del Paraguay se orienta al crecimiento económico basado en la agroindustria y la exportación de bienes de valor agregado. Para ello, el Gobierno nacional apunta a la creación de condiciones favorables para el desarrollo de tales industrias, mediante un esquema de instrumentos e incentivos para la producción y exportación.

En el sector agroindustrial, mediante los Foros de competitividad se están llevando a cabo estudios sectoriales para la cadena algodón-textil-confecciones, madera-muebles, balanceados y lácteos.

Además de la agroindustria, el sector industrial metalúrgico adquiere una creciente significancia. Paraguay, siendo un país proveído de una alta oferta energética y una mano de obra calificada al respecto, es un sitio propicio para toda actividad ligada al procesamiento de metales. En los foros de Competitividad “Metal-mecánica” y “Automotriz – Dos Ruedas” se está elaborando estrategias para optimizar los enlaces de los diferentes participantes del sector productivo.

Un logro industrial destacado constituye la producción de motocicletas “Made in Paraguay”. En 2004, en nuestro país se han fabricado más de 35.000 vehículos.

La política comercial del Paraguay

En materia de política arancelaria, el Paraguay viene aplicando niveles de aranceles aduaneros bajos y uniformes. Los promedios ponderados de los derechos de importación aplicados a las mercancías originarias de extrazona al Mercosur han venido disminuyendo de 5,9% en 1995 a 4,1% en 2003. De esta manera, se está manteniendo la trayectoria histórica de ser una economía abierta a la comunidad internacional de naciones.

Los Acuerdos de excepción, suscritos en el ámbito del Mercosur, que permiten mantener aranceles diferentes a los acordados por el Arancel Externo Común del Mercosur, han sido fundamentales para esta política.

Las mejoras implementadas en la estructura aduanera posibilitan un claro avance en los procesos aduaneros, conformándose un sistema de control cruzado (informático), conjuntamente con los países de tránsito, herramienta muy importante considerando que Paraguay es un país sin litoral marítimo. En relación con los reglamentos y procedimientos comerciales, ha mejorado la transparencia y se ha reducido la complejidad de su régimen comercial. Al efecto, Paraguay logró intensificar su labor para acelerar el despacho aduanero de mercancías, incluso con procedimientos electrónicos, y modernización de las técnicas de análisis de riesgos conforme a las normas internacionales. También se ha dado mayor difusión a las medidas sanitarias y reglamentos técnicos. En este sentido, actualmente se está implementando la Ventanilla Única del Exportador, instancia encargada de reformar y simplificar los procedimientos y demás requisitos burocráticos. Esta labor permitirá la reducción de los costos de transacción de las operaciones del comercio exterior.

Sin embargo, el comercio desleal y las distorsiones económicas continúan perjudicando los intereses exportadores de nuestro país, especialmente en el sector de la agricultura. Estas prácticas han obligado al Paraguay a defender sus intereses comerciales a través de los mecanismos multilaterales consignados en los Acuerdos de la OMC.

En lo que hace a la agricultura y la ganadería, principales rubros de producción y exportación, el Gobierno paraguayo está llevando a adelante un proceso de cambios en la estructura organizacional y funcional del Ministerio respectivo. Como parte de ese proceso de cambios, recientemente se han creado dos nuevas instancias: el Servicio Nacional de Calidad y Seguridad Animal (Senacsa) y de seguridad vegetal (Senave), con personería jurídica de derecho público, autárquicos y con patrimonio propio. Las mismas se constituyeron con la misión de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus roles básicos y para enfrentar la realidad de los escenarios actuales y emergentes en el sector agropecuario.

Instrumentos e incentivos para la producción y exportación

Mecanismos de promoción de las inversiones

En el marco de una política de fortalecimiento de la competitividad del sector productivo nacional, se han adoptado importantes decisiones en materia de apertura comercial para bienes de sectores claves del desarrollo de la actividad productiva del país. Se redujo considerablemente la protección arancelaria a los bienes de capital, de informática y telecomunicaciones, por citar los más importantes.

En lo que respecta a la producción de carne, que ha logrado el mayor crecimiento de exportación en los últimos tiempos, se obtuvo la calificación internacional de País Libre de Fiebre Aftosa con Vacunación. Esto permitió recuperar importantes mercados tradicionales y ganar otros para este producto.

El Paraguay promueve la entrada de la Inversión Extranjera Directa (IED) con distintas leyes y con mecanismos de promoción como la ley 60/90, instrumentos que otorgan exoneraciones tributarias para proyectos de inversión y la Ley de Maquila.

La Ley de Maquila otorga amplias exoneraciones fiscales para la producción destinada a la exportación, siempre y cuando el producto exportado

contenga insumos de procedencia nacional de un mínimo de 40 por ciento. Estos insumos pueden constituirse tanto por el valor material, como también el valor determinado por el costo de trabajo resultante de su manufacturación.

En términos técnicos, el Estado paraguayo ofrece un servicio de asesoramiento a inversionistas, la cual se canaliza principalmente mediante dos instituciones:

- ProParaguay, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, a cuyo cargo corresponde primordialmente la representación del Paraguay en el extranjero.
- Rediex (Red de inversiones y exportaciones), entidad ligada al Ministerio de Industria y Comercio, que se ocupa en primer lugar del asesoramiento al inversionista dentro del país.

Las mencionadas instituciones brindan informaciones útiles sobre oportunidades de inversión, y orientan sobre exigencias e incentivos gubernamentales.

Soporte a las exportaciones

Como el crecimiento de la economía paraguaya depende en gran medida del incremento de las exportaciones – tanto en valor específico como en volumen – el fomento de las mismas constituye un instrumento fundamental de la política económica del Paraguay. El gobierno nacional apunta a la competitividad inmediata de la actividad productiva paraguaya, por tanto, el subsidio directo no forma parte de esta política de fomento. En cambio, los enfoques de la administración pública consisten en los siguientes puntos:

- Facilitación de los trámites de exportación: Con la creación de la Ventanilla Única del Exportador (VUE) se simplifican los procedimientos burocráticos para el exportador en tal forma que, una vez instalado el sistema, tiene que recurrir únicamente a un solo mostrador público por cupo exportado. La VUE empezará a funcionar en forma modular. La habilitación pública del primer módulo ya se encuentra en plena vigencia este año.
- Asesoramiento del marketing exterior de productos paraguayos: En dependencia al evento, instituciones como el Ministerio de Industria y Comercio, Rediex, ProParaguay u otros realizan viajes comerciales a

principales mercados externos. Con frecuencia, se realiza una convocatoria abierta o seleccionada con el fin de invitar a empresarios y brindarles la posibilidad de promocionar sus productos. Tales eventos pueden ser ferias, visitas oficiales, ruedas de negocio, etc.

- Negociaciones políticas-diplomáticas con el fin de abrir nuevos mercados para el productor paraguayo, y facilitar el acceso hacia mercados existentes. A ello corresponde, por ejemplo, la negociación de Acuerdos Preferenciales Bilaterales, o la intervención en la Organización Mundial del Comercio en favor de un mayor cumplimiento de los criterios del libre comercio por determinados países industrializados.

Asistencia a las micro, pequeñas y medianas empresas

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mpymes) representan la mayoría absoluta de los puestos de trabajo de todo el país. Por tanto, la solución del problema del desempleo pasan por aquí. Con frecuencia, un pequeño empresario dispone de un muy alto potencial para la manufacturación de un bien o la prestación de un servicio, pero se tropieza con determinados requisitos como los del marketing profesional, la contabilidad o la formalización de su empresa. En tal sentido, el Estado paraguayo pretende apoyar a las Mpymes de la mejor manera posible, siempre respetando la exigencia de autosustentabilidad de las mismas.

En este sentido, el Centro Paraguayo de Apoyo a las Empresas (Cepae) asesora a empresarios tanto en forma particular, como también mediante cursos de capacitación. Entre los programas de capacitación destaca el Programa PR100, destinado a aumentar la competitividad de la producción nacional. En los “Foros de Competitividad” se trabaja en forma interactiva en la determinación de fortalezas, obstáculos, desafíos y amenazas de un producto o una cadena productiva. La meta consiste en integrar los diferentes pasos de una cadena productiva en tal forma que un producto pueda ser elaborado con la mayor eficacia y eficiencia posible.

Propiedad intelectual, registro de marcas y patentes

Se ha intensificado el combate a la piratería, la falsificación y el contrabando, mediante el establecimiento de una unidad técnica especializada

constituida por los Ministerios de Industria y Comercio, Hacienda, Interior, Defensa y otras instituciones del Poder Ejecutivo, en coordinación con el Ministerio Público; que tiene por finalidad crear inteligencia para combatir el flagelo de la informalidad y la ilegalidad.

En ese marco de transparencia y coordinación, se han sextuplicado las actividades, llevándose a cabo operativos persuasivos, preventivos, represivos y de mantenimiento, atacando varios frentes entre los que se destaca, el de la importación, producción, comercialización y las organizaciones criminales en sí.

En constancia por dicha labor hemos recibido el reconocimiento del Parlamento de los Estados Unidos y de la IFPI (Organismo Internacional de Protección Fonográfica) y el premio otorgado por la Imaging Supplies Coalition por nuestros esfuerzos en combatir la falsificación.

En materia de propiedad intelectual, la Ley de Patentes abrió la posibilidad de otorgar patentes de invención a sectores que anteriormente no tenían protección alguna, tales como los productos farmacéuticos. En materia de defensa comercial, la legislación del Paraguay que regula las medidas antidumping, las subvenciones y medidas compensatorias homologa los compromisos multilaterales. Desde su adhesión a la OMC, Paraguay ha considerado necesario mejorar dichas normas, con el objetivo de prevenir su utilización con fines proteccionistas.

En suma, el gobierno del Paraguay está comprometido y empeñado en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo basado en una economía de mercado con responsabilidad social, fiscal y en la estabilidad macroeconómica, con una adecuada combinación de mercado y Estado. Mediante el fortalecimiento de las instituciones, del buen gobierno y de la formalización se alcanzará una economía más productiva, competitiva y diversificada, de manera a alcanzar el objetivo final de tener un país agradable a Dios, un país que brinde bienestar a todo el pueblo. ■■■

La economía peruana: balance, perspectivas y propuestas

*Enrique Cornejo Ramírez**

La economía peruana ha evolucionado favorablemente en los últimos años en varios indicadores macroeconómicos. Lograr tasas positivas de crecimiento del producto bruto interno (PBI) durante un período relativamente largo (más de cuarenta meses consecutivos) y un nivel de inflación anual inferior a un dígito le ha dado a la economía peruana una gran estabilidad y predictibilidad para la toma de decisiones.

Perú cuenta con un apreciable stock de reservas internacionales netas para el tamaño de su economía; tener en reservas el equivalente a más de quince meses de importaciones normales brinda una gran tranquilidad al mercado cambiario además de revelar un buen comportamiento del sector externo, con exportaciones crecientes de bienes y servicios y una balanza en cuenta corriente significativamente positiva. El manejo decreciente del déficit

* Economista. Profesor de la Universidad de San Marcos en Lima
Ex-Presidente del Instituto de Comercio Exterior del Perú
ecornejo@amauta.rcp.net.pe

del Sector Público y algunas medidas recientes en materia de transparencia y responsabilidad fiscal como la reforma constitucional al sistema nacional de pensiones generan también indicaciones positivas para los analistas internacionales y potenciales inversionistas.

Sin embargo, el principal problema que enfrenta la economía peruana es que los frutos de ése crecimiento y los buenos indicadores mencionados no se traducen todavía en mejoras concretas en el nivel de vida de la población, que en un 54% vive con niveles de pobreza de acuerdo a indicadores del Banco Mundial. Dicho de otra manera, la economía parece estar bien pero la gente siente que está mal y ello origina una gran preocupación y escepticismo en la población más pobre lo que deviene en conflicto social y problemas para la gobernabilidad democrática. Como señala adecuadamente el Embajador Allan Wagner, Secretario General de la Comunidad Andina, en el diseño estratégico que ha diseñado la Subregión se necesita promover “la globalización con integración, la integración con inclusión social y la inclusión social con gobernabilidad democrática.”¹

En el Perú la población adecuadamente empleada apenas llega al 40% del total de la fuerza laboral. El problema principal del país es el creciente subempleo (la tasa de desempleo abierto es de alrededor del 10%) lo que va asociado a la también creciente informalidad de los agentes económicos (estimada en cerca del 65% de la actividad productiva). Así las cosas, el crecimiento económico que se experimenta es insuficiente para generar suficientes puestos de trabajo productivos y las medidas de política económica que se aplican no tienen la incidencia que se espera pues están pensadas para una economía formal que es reducida.

De otro lado, la economía y la política parecen ir por caminos separados. Contrasta la estabilidad económica con las dificultades que tiene el gobierno del Presidente Toledo y, en general, toda la clase política (Congreso, Partidos Políticos, etc.) para sintonizar con las principales preocupaciones de la población. Diariamente los medios de comunicación dedican importantes espacios a una serie de denuncias y escándalos políticos mientras los principales temas de la agenda del desarrollo parecen no tener la misma importancia.

¹ Ver al respecto documentos incluidos en el sitio Web de la Comunidad Andina: www.comunidadandina.org

Como diría un analista que llegó al país hace poco: “parece que la economía peruana está en “piloto automático”² a pesar del ambiente político bastante caliente” (en abril de 2006 habrán elecciones generales para cambio del Gobierno y del Congreso y la campaña electoral recién está empezando).

Desde nuestro punto de vista, la explicación de lo que acontece en la economía peruana requiere un análisis más profundo que intentaremos realizar en el presente artículo.

2. La situación y perspectivas de la economía peruana a partir de los principales indicadores macroeconómicos: 2004 y 2005

Como señalábamos anteriormente los principales indicadores macroeconómicos muestran una evolución bastante favorable que ayuda a la estabilidad y contribuye a generar un adecuado clima para las inversiones. A continuación mostramos las estimaciones al cierre del año 2004 y las previsiones para el año 2005 de algunos de esos indicadores según fuentes oficiales, como el Ministerio de Economía y Finanzas o el Banco Central de Reserva del Perú, así como estimaciones propias.

² Comentario realizado por un alto funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante la realización en Lima de la Asamblea de Gobernadores del Banco en el verano de 2004.

Cuadro No.1

Principales Indicadores macroeconómicos proyecciones al 2005

Indicador/ Institución	BCR	MEF	Nueva Economía ³
PBI (tasa crecimiento %)	4,5%	4,5%	3,5%- 4,0%
Inflación (tasa % anual)	2,3%	2,5%	3,0%
Tipo de cambio (\$ por US\$)	3,40	3,48	3,35
Exportaciones de bienes (mill.US\$)	12.000	11.912	12.000
Importaciones de bienes (mill.US\$)	10.500	9.898	10.000
Déficit Económico del Sector Público (%PBI)	1.0	1.0	1.1

Fuente: Elaboración del autor con base a proyecciones oficiales del Banco Central de Reserva del Perú (BCR) de febrero de 2005; del Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007 elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Véase en: www.mef.gob.pe) y estimaciones de la Asociación privada Nueva Economía que preside el autor y que está dedicada a los estudios de economía con justicia social (Véase en: www.nueva-economia.org).

El valor del producto bruto interno (PBI) al cierre del año 2004 está estimado en 248,3 miles de millones de nuevos soles o su equivalente de cerca de US\$ 70.000 millones. Este producto, como decíamos, viene creciendo en los últimos años a una tasa de alrededor del 4,5% lo que si bien es positivo es insuficiente pues se debería crecer al menos al 7% para absorber a la nueva fuerza laboral y buscar una solución integral al problema del subempleo. Para lograr esto se necesita al menos duplicar los actuales niveles de inversión, lo cual no parece una tarea sencilla dado el contexto descrito; sin embargo, el potencial existe.

Al cierre de 2004 la inflación fue de 3,5 % (mayor a la meta oficial que era inicialmente del 2,5%) y la moneda nacional se apreció en 5%. Este fenómeno de fortalecimiento del nuevo sol peruano se debe a tres factores: a) el importante crecimiento de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios y por remesas de peruanos en el exterior; b) la sobreoferta estructural de US\$ dólares que existe en el mercado local (reforzada por los US\$ provenientes del narcotráfico); y, c) el debilitamiento del US\$ con respecto al Euro y otras monedas duras.

³ La Asociación Nueva Economía es una institución privada peruana sin fines de lucro que está dedicada a los estudios del desarrollo con justicia social en países en desarrollo y muy especialmente en América Latina, analizando con especial énfasis las características que tienen las diversas economías que coexisten en nuestros países. Preside Nueva Economía el economista Enrique Cornejo, autor de éste artículo (www.nueva-economia.org).

El aprovechamiento del Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (conocido por sus siglas en inglés Aptdea) especialmente en lo que corresponde a productos textiles y de confecciones así como productos agroindustriales, y, el mantenimiento de buenos precios internacionales de los principales productos básicos de exportación (en especial los metales) debido al buen comportamiento de las economías industrializadas y especialmente de China fueron los factores que explicaron el crecimiento del comercio exterior (exportaciones más importaciones) que, sólo en lo que respecta a bienes, superó los US\$ 20.000 millones.

La población peruana, hacia el año 2004, está estimada en 28 millones de personas con un ingreso per cápita promedio de US\$ 2.400. Esta cifra debe tomarse, sin embargo, con cuidado, porque no refleja las profundas desigualdades que existen en el país que cuenta con la distribución del ingreso más desigual de la Región después de Haití.

En el Perú, a pesar que está en marcha un proceso de regionalización que busca fortalecer la capacidad de gestión de las Regiones y los Municipios, todavía hay una gran concentración económica en Lima y algunas pocas ciudades principales. En Lima se concentra más del 80 por ciento de las transacciones financieras activas y pasivas; en la Ciudad Capital se encuentran el 70 por ciento de los establecimientos industriales registrados y vive la tercera parte de la población. En Lima ejercen 9 de cada 10 médicos cardiólogos y todavía la inflación del país se mide a través del comportamiento de los precios al consumidor de Lima Metropolitana.

El Estado maneja un presupuesto anual de alrededor de US\$ 12.000 millones pero, ante la ausencia de una adecuada reforma del Estado, todavía estos recursos se gastan de manera ineficiente y poco transparente. El Estado peruano es el primer comprador de bienes y servicios en el país pero no utiliza su gran capacidad de compra con los consiguientes efectos negativos. La importante informalidad existente se asocia a una muy baja recaudación tributaria. Apenas el 1,8% de las principales empresas contribuyentes explica más del 84% de la recaudación existiendo gran evasión y muchas exoneraciones. La presión tributaria apenas llega al 13%.

Para cubrir las necesidades de financiamiento público, los diferentes gobiernos han venido recurriendo crecientemente al endeudamiento público que ya llega a cerca de US\$ 30.000 millones (equivalente a 42% del PBI). La

deuda pública externa total asciende a poco más de US\$ 24.000 millones (34% del PBI) y, en los últimos cuatro años, ha crecido significativamente la deuda pública interna (a través básicamente de la emisión de bonos soberanos) que ya es cercana a los US\$ 6.000 millones (alrededor del 8% del PBI).

La deuda pública externa está concertada principalmente con Organismos Multilaterales y Gobiernos, quedando una quinta parte de la misma vinculada a tenedores de Bonos Brady y otros tipos de Bonos. El problema de la deuda pública en los próximos años no es tanto de stock como de flujo, por lo que será necesario “reperfilarse” por diversos mecanismos de mercado el servicio de la misma en el futuro a fin de hacer más manejable el pago del servicio sobre todo en términos del presupuesto del Sector Público.

Para el año 2005, como se muestra en el Cuadro No. 1, se espera un crecimiento que oscila entre 3,5% y 4,5% y una disminución de la inflación con relación a la experimentada el año 2004. En el tipo de cambio no se esperan mayores cambios por lo que seguirá –desde nuestra perspectiva- la tendencia al debilitamiento del US dólar y la apreciación de la moneda peruana. En lo que respecta al manejo de las finanzas públicas –no obstante encontrarnos en un período pre electoral- se espera el cumplimiento de la meta de reducir el déficit económico del Sector Público a un 1% del PBI.

Con relación al Sector Externo se espera un comportamiento igualmente favorable de los precios internacionales mientras que la ratificación de varios tratados de libre comercio –especialmente con los EE.UU.- podría significar un importante impulso a las inversiones y al desarrollo exportador principalmente en manufacturas textiles y agroindustriales. Las exportaciones e importaciones de bienes se estima superarán los US\$ 22.000 millones. Un proyecto de gran importancia cuya construcción se iniciará en 2005 es la tercera etapa del gas de Camisea que permitirá exportar gas al mercado norteamericano.

Así las cosas, el 2005 parece que será nuevamente un año de buenos indicadores macroeconómicos y de gran “calentura política” al mismo tiempo que los temas sociales seguirán esperando la definición del próximo Gobierno. Cualquiera que llegue a tomar la conducción del gobierno tendrá un reto muy difícil ante sí, poco margen de maniobra y gran expectativa social. Se requiere, por lo tanto, actuar con visión de Estado y con gran prudencia y transparencia fiscal.

No se tienen –como ya hemos mencionado- cifras confiables de pobreza pero todo hace indicar que ésta ha crecido sobre todo en el campo y en las ciudades más alejadas de la Capital. Diversas constataciones que hacemos diariamente en la

calle o en el campo nos muestras que hay mayor desigualdad y también mayor concentración económica que antes. La informalidad que ha crecido en gran forma juega un papel decisivo en la explicación de lo que sucede en la economía peruana.

Trataremos de explicar qué es lo que sucede incorporando dos hipótesis de trabajo: la primera señala que la política económica que se pretende aplicar en el país presupone que hay una sola economía cuando en la práctica coexisten diferentes tipos de economía cada una con su propia dinámica. La segunda hipótesis que proponemos afirma que existe un Estado formal y legal que sin embargo sólo llega a una minoría de la población mientras que existe otro Estado informal —o tal vez otros Estados— que actúan en paralelo y en el que sí hay sentido de pertenencia de la población, deberes y derechos reconocidos.

3. La economía peruana o la economía de la diversidad y sus implicancias para la política económica

Se cuestiona con frecuencia la eficacia de las políticas económicas que normalmente se aplican en nuestros países. El crecimiento —cuando se produce— no va acompañado de suficiente empleo productivo-; las políticas de estabilización privilegian la lucha contra la inflación pero descuidan el crecimiento productivo y el fomento de la inversión; la búsqueda de la competitividad suele fundamentarse en reducción de costos y beneficios laborales pero descuida el incremento de la productividad del capital o la mejora de la infraestructura básica. La economía se suele evaluar por el comportamiento sólo de algunos indicadores macroeconómicos pero descuidando lo que sucede con los indicadores sociales que tienen que ver con los niveles de vida de la población, los que son —al fin y al cabo— la razón esencial de la política económica.

Esta discusión es antigua. Partiendo de la existencia de recursos escasos y necesidades crecientes para satisfacer, en política económica siempre se están adoptando decisiones que tienen un alto costo de oportunidad. Crecer con estabilidad; integrarnos al mundo con competitividad; buscar un desarrollo con justicia social; lograr que la inclusión social se haga con gobernabilidad democrática son algunos de los objetivos, en principio conflictivos, cuyo logro debemos asumir como un desafío para la política económica.

Lo anterior tampoco es un problema que ocurre sólo en los países pobres y pequeños. También se presenta en las economías industrializadas aunque con otras

dimensiones y con diferentes puntos de partida. Desde nuestro punto de vista, en los países pobres como el Perú el problema no es que las políticas económicas planteadas no sean aplicables (ya Milton Friedman discutió este tema en las primeras décadas del Siglo pasado distinguiendo entre “realismo de los supuestos” y “poder predictivo de las hipótesis”) sino que se aplican en el entendido equivocado que la economía ya está en una etapa avanzada de desarrollo o, por lo menos, tiene un comportamiento “normal” de competencia, transparencia y libre movilidad de factores.

Este problema ya ha sido estudiado desde diferentes perspectivas. Víctor Raúl Haya de la Torre sostenía que economías como la peruana “tenían dos velocidades”⁴, una rápida vinculada a los sectores modernos de la economía y otra más lenta relacionada a los sectores pobres y atrasados tecnológicamente; un carro que tiene semejante variación de velocidades y en forma simultánea no puede tener una marcha (crecimiento) normal.

En la década del setenta del Siglo XX, autores como McKinnon, Shaw y Galbis introdujeron la tesis de la “represión financiera”⁵ para tratar de explicar el comportamiento de las pequeñas empresas con relación al acceso al crédito formal. Desde las teorías del desarrollo también se han planteado hipótesis como el dualismo estructural y autores como Adolfo Figueroa⁶ critican el modelo neo-clásico de crecimiento (sustento de las denominadas políticas neo-liberales) por no considerar el “punto de partida” de los diferentes países al momento de aplicar dichas políticas (en cada país es diferente) y tampoco considerar factores no económicos como los culturales que pueden resultar altamente explicativos de la eficacia o ineficacia de las mismas.

En nuestra opinión, en el Perú coexisten al menos cuatro tipos de economía: a) una economía de autosostenimiento, vinculada principalmente a los sectores rurales en extrema pobreza, con un desarrollo tecnológico casi nulo y mantenimiento del trueque; b) una economía informal y urbana, con bajos niveles de productividad pero gran absorción de mano de obra, que no tributa; c) una

⁴ Véase al respecto: HAYA DE LA TORRE; Víctor Raúl...; “El Plan Económico del Aprismo”; discurso pronunciado en Lima el 09 de octubre de 1945; en *Obras Completas*; Tomo V, página 369.

⁵ Véase al respecto: CORNEJO RAMÍREZ; Enrique...; “Tasas de Interés: teoría y política”; Lima, 1978; Universidad de Lima.

⁶ Véase al respecto: FIGUEROA, Adolfo...; “Sobre la Desigualdad de las Naciones”; ensayo publicado en: Libro Memoria de la XIV Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina – AFEIEAL 2000; Tegucigalpa- Honduras, 2000; páginas 255-272.

economía moderna e industrial, básicamente relacionada a la agroindustria y otras ramas manufactureras que se dedican a la exportación, que entiende los mercados internacionales y aplica estrategias competitivas; y, d) una economía post moderna del conocimiento y de los servicios, en la que coexisten transnacionales de la información y servicios diversos con tecnologías de última generación y decenas de miles de cabinas públicas de Internet, creación peruana, así como algunas pequeñas empresas exportadoras de software.

Cuadro No. 2

Los cuatro tipos de economía que coexisten en el Perú

A: Economía de autosostenimiento; que incluye sectores rurales en extrema pobreza gran parte de la cual no tiene acceso al mercado; tecnologías rudimentarias; bajos niveles educativos y nutricionales; economía de trueque.

B: Economía informal urbana; explica cerca del 70 por ciento de la actividad productiva, gran absorción de mano de obra pero con bajos niveles de productividad; pagan altos costos de financiamiento en el mercado paralelo; por lo general no tributan directamente y se orientan al mercado interno.

C: Economía moderna e industrial; agroindustria, ramas manufactureras que se dedican a la exportación como confecciones o metal mecánica; entienden los mercados internacionales; tienen organizaciones modernas, aplican estrategias competitivas y se preocupan por la productividad; pagan sus impuestos y normalmente están expuestos a sobrecostos por el hecho de ser formales.

D: Economía del conocimiento y los servicios; todavía no muy importante en tamaño relativo pero de gran crecimiento. En ella coexisten transnacionales de la información con decenas de miles de cabinas públicas de Internet -creación peruana- así como algunas pequeñas empresas exportadoras de software. Hay creación de nuevo conocimiento por ejemplo en biodiversidad y gran dinamismo de la actividad turística en diferentes segmentos (naturaleza, aventura, histórico-cultural, gastronómico, etc.).

Elaboración: El autor

El problema es que las cuatro categorías de economía coexisten. En términos de población involucrada y de niveles de pobreza, a) y b) son las mayoritarias; en términos de contribución a la generación del PBI, generación de divisas, pago de impuestos y contacto con el mundo moderno, c) y d) son las más importantes aunque minoritarias en términos de población. Así las cosas, ¿qué política económica aplicar?, ¿cómo incorporar el elemento mestizaje o diferenciación al momento de tomar las decisiones de política? ¿Qué prioridades adoptar y en qué tiempos?

Son preguntas claves que, en nuestra opinión, merecen un debate serio y profundo. Las políticas económicas que normalmente se plantean no consideran la coexistencia de realidades económicas –y sociales- distintas; hay una etapa primera en la que es necesario crear las condiciones para que la economía sea más homogénea y con menos desigualdades sociales.

4. El Estado legal y el Estado paralelo

¿Es el tamaño del Estado peruano grande o pequeño?. Un Estado cuyo presupuesto del Sector Público es de US\$ 12,000 millones contra un PBI de cerca de US\$ 70,000 millones (es decir, que representa un 17% del PBI) no parece ser de un tamaño exagerado (de hecho, es de un tamaño medio en América Latina) pero esos recursos se gastan mal, se gastan de manera todavía muy centralizada y con poca transparencia lo que hace que no siempre se llegue adecuadamente a la población objetivo.

Se hace necesaria una profunda reforma del Estado que busque su acercamiento a la población y por tanto que le permita ganar representatividad y legitimidad. La reforma también debe buscar, asimismo, la modernización de la gestión pública, la transparencia de su accionar, la rendición de cuentas, la vigilancia por parte de la población organizada, la desconcentración de sus actividades, todo lo cual redundará en una mayor eficiencia y en menor corrupción. Se necesita también reestructurar el actual presupuesto del Sector Público que en un 64 por ciento se destina al pago de planillas, pensiones, bienes y servicios, un 25 por ciento al pago de la deuda pública y apenas un 11% a los proyectos de inversión pública. La reestructuración debe apuntar a transferir recursos desde el gasto corriente hacia los programas sociales y gastos de inversión sobre todo en infraestructura básica.

Entonces, siempre estamos hablando de reformar al Estado y a sus instituciones, pero ¿qué Estado es el que queremos reformar?. La primera pregunta que surge es: ¿se necesita reformar al Estado?. La respuesta es afirmativa. Diversas situaciones nos indican que el Estado actual ha colapsado y que necesita una profunda transformación. La ausencia o incapacidad del Estado se expresa, por ejemplo, en temas como seguridad ciudadana, trabajo de inteligencia, salud, seguridad social, educación básica, tributación, infraestructura, acondicionamiento del territorio, política de fronteras, corrupción, etc.

Pero el problema es mucho más grave de lo que parece. No se trata – como pretenden algunos desde la óptica neoliberal- de reducir el tamaño del Estado y trasladar la mayor cantidad de funciones e instituciones al sector privado. En un país como el Perú –con tanta pobreza y desigualdad- discutir el tamaño del Estado es un asunto muy relativo. Pero aún cuando en algunos sectores pueda haber algo de sobredimensionamiento o exceso de burocracia, el problema principal –como hemos dicho- es que los escasos recursos públicos se usan muy mal, ineficazmente, sin transparencia y de manera concentrada. Pero, incluso si corrigiéramos lo anterior sería insuficiente.

El problema principal que todos debemos aceptar y entender es que lo que nosotros reconocemos como Estado –con sus instituciones, sus leyes y sus funcionarios públicos- sólo representa a alrededor del 10% de los peruanos. En otras palabras, nueve de cada diez peruanos no se sienten representados en el Estado actual y sus sentimientos no los traicionan pues ¡no están considerados en el Estado actual!.

Algunas sencillas constataciones y preguntas para explicar esta “situación de exclusión” en el Estado peruano:

- a) Más del 80 por ciento de las unidades económicas empresariales en el país son de tamaño micro o pequeño (Mypes) y la mayoría informales. ¿Quién en el Estado se preocupa por entender y atender en sus principales necesidades y preocupaciones a los micronegocios?.
- b) El 90 por ciento de los productores agrarios en el Perú son parceleros con menos de 10 hectáreas cada uno. ¿Qué persona o institución en el Sector Agricultura se preocupa de la específica realidad de éstos pequeños productores?.

- c) Miles de niños y jóvenes en el Perú han abandonado la escuela; los que asisten tienen serios problemas en su proceso de aprendizaje con contenidos educativos que no les sirven para nada; faltan profesores en los pueblos del interior del país; nuestros estudiantes universitarios no investigan y miles de jóvenes “chatean” horas de horas en el Internet perdiendo valioso tiempo e incluso olvidándose del buen uso de su idioma. Frente a esta situación, ¿qué hace el Estado en materia educativa?.
- d) Frente a la creciente corrupción sólo se aprecia ineficiencia en la administración de justicia e impunidad. ¿Qué hace el Estado que no promueve una verdadera reforma del Poder Judicial?.
- e) La inseguridad ciudadana en las calles y en el campo es creciente. En muchos barrios urbanos y en pueblos del interior del país, la población cansada del abuso y de la inacción del Estado, ha decidido hacer justicia con sus propias manos y dotarse de la seguridad que el Estado no brinda. ¿Acaso los recientes acontecimientos ocurridos en Andahuaylas no son una demostración de la total inoperancia de este Estado?.
- f) Los micronegocios requieren créditos y asistencia técnica que son ofrecidos por Edpymes, Cajas Rurales y Cajas Municipales, pero el Estado -representado por la Superintendencia de Banca y Seguros- sólo parece estar preparada para regular y apoyar el trabajo de los bancos grandes (banca múltiple y otras instituciones financieras).

Podríamos seguir dando muchos ejemplos de ausencia o mala gestión del Estado. El principal objetivo de una reforma integral del Estado debe ser entonces el lograr incluir y representar a la mayoría o a la totalidad de los ciudadanos. En el Perú actual hay un Estado legal, formal, constitucional que es ineficiente y, lamentablemente, sólo se preocupa o tiene influencia sobre el 10 por ciento de los peruanos. Al mismo tiempo, hay un Estado paralelo e informal pero que funciona y al que están vinculados el 90 por ciento de los peruanos. Es ese Estado paralelo e informal en el que actúan y generan sus propias reglas de juego millones de microempresarios, pequeños productores, autoempleados, informales, mototaxistas, comunidades, organizaciones no gubernamentales, asociaciones diversas, etc.

Este Estado paralelo sí funciona; sus integrantes diseñan sus propias reglas y procedimientos y los cumplen, tienen valores, metas, objetivos y compromisos

asumidos. Hay pertenencia a este Estado informal; hay confianza en sus liderazgos y -por lo tanto- hay participación, compromiso y hasta sacrificio. Mientras tanto, los que nos encontramos en el Estado legal y formal no entendemos lo que pasa y seguimos hablando y legislando para el 10 por ciento de la población.

5. Diez propuestas para una Agenda de Consenso

En el ánimo de acercar el Estado paralelo al Estado formal, proponemos una agenda de diez puntos para convertirlos en objetivos de consenso:

- 1) Inversión con empleo digno; lo que supone esforzarnos por incrementar los niveles de inversión para generar crecimiento con empleo productivo. Crecer a tasas del 7% u 8% anual por un período prolongado y en sectores intensivos en mano de obra es una prioridad.
- 2) Justicia Social con responsabilidad fiscal; no hay desarrollo sin justicia social, la principal responsabilidad del Estado es garantizar esa justicia social pero debe lograrse con transparencia y responsabilidad en el uso de los escasos recursos del Sector Público.
- 3) Ingeniería social para lograr el consenso; que implica desarrollar esfuerzos pluridisciplinarios para acercar las posiciones y los intereses de inversionistas y los de la población que vive en la zona de influencia del correspondiente proyecto de inversión; es buscar mecanismos de concertación, esforzándose por entender las preocupaciones de las comunidades y propiciar una gestión socialmente responsable por parte de las empresas.
- 4) Descentralización productiva; que significa pasar de la actual regionalización sustentada en lo funcional y burocrático a una descentralización productiva que propicie la formación de macro regiones y cree las condiciones para que sea atractivo invertir y generar empleo local en el interior del país.
- 5) Agricultura rentable y con seguridad alimentaria; que implica transformar y modernizar el agro en el Perú, organizando a los productores, brindando crédito con asistencia técnica, propiciando la conformación de cadenas productivas, desarrollando infraestructura de riego y creando canales de comercialización. Pero también implica asegurar la alimentación y adecuada nutrición en especial de las madres y niños en el Perú.

- 6) Educación de calidad y para el trabajo; que eleve el nivel de escolaridad del actual sexto grado al nivel superior, que mejore la calidad de los contenidos educativos y que estimule en el alumno los valores de la solidaridad, la productividad y la competitividad.
- 7) Ciencia y tecnología para el cambio; en el convencimiento que sin investigación científica y sin cambio tecnológico no hay desarrollo ni participación adecuada en el contexto global y competitivo.
- 8) Asociatividad para la exportación; de manera que miles de micro y pequeñas empresas puedan alcanzar el tamaño de negocio adecuado, sean sujetos de crédito y puedan beneficiarse con la cooperación técnica y financiera, orientando sus esfuerzos al mercado interno y a la exportación.
- 9) Gerencia para la justicia social; que implica preparar a los funcionarios públicos en las diferentes tareas del Estado, para que trabajen con excelencia y vocación de servicio, siempre pensando que su objetivo final es satisfacer las demandas de los ciudadanos y actuar con eficiencia y transparencia.
- 10) Integración competitiva; que supone reafirmar nuestra vocación integracionista en sus diferentes formas: subregional, regional y hemisférica, buscando en la integración una manera de actuar juntos para lograr la competitividad y la consecuente elevación de los niveles de vida de la población.

No pensamos que esta agenda está cerrada; de hecho existen otros importantes temas que pueden incluirse pero lo que debe ocurrir de todas maneras es que se eleve el nivel del debate y que avancemos en la búsqueda de puntos de consenso y de políticas de Estado.

6. ¿Es posible buscar la justicia social con responsabilidad fiscal?

Desde nuestra perspectiva, la persona humana debe ser la prioridad fundamental de una estrategia de desarrollo. Así debemos poner atención tanto en los indicadores económicos que coadyuvan a la estabilidad como en los indicadores sociales que aseguran inclusión y gobernabilidad democrática.

En este sentido, la principal tarea del Estado debe ser contribuir a un desarrollo con justicia social. Eso significa entender que la generación de empleo y la disminución de la pobreza y la desigualdad sólo pueden contrarrestarse con un crecimiento económico sostenido el cual, a su vez, requiere inversión privada y pública. ¿Cómo promover ésta inversión a las tasas requeridas? ¿Cómo hacer que ésta inversión y el crecimiento consiguiente sean sostenibles? ¿Cómo lograr que ese crecimiento vaya acompañado de generación de empleo productivo? ¿Cómo hacer que ese crecimiento se haga con equidad? ¿Cómo mejorar la eficiencia de la inversión pública para aprovechar mejor los escasos recursos presupuestales?. Estas son algunas de las interrogantes que es necesario contestar con solvencia y responsabilidad.

La generación de empleo provendrá entonces básicamente de la participación de la inversión privada en nuevos proyectos de desarrollo. La tarea del Estado será entonces generar el clima propicio para que ésta inversión pueda darse en adecuadas condiciones de rentabilidad y estabilidad. El Estado también debe velar por proveer la infraestructura básica que apunta a la integración del país y la generación de competitividad.

Sectores importantes en la generación de empleo y en la lucha contra la pobreza como la agricultura tienen que ser priorizados. El agro tiene que ser rentable y eso supone afectar costos y precios. Compensar a los productores agrarios de las alimentos importados con subsidio mediante la utilización de franjas de precios es una medida adecuada; planificar y zonificar cultivos para evitar situaciones de sobre producción es otra tarea importante; establecer una política tributaria ad-hoc para el campo y disminuir los sobrecostos que afectan al agricultor es también importante. El agro necesita entonces promoción y asistencia técnica, crédito, apoyo en la creación de infraestructura de riego y almacenamiento, apoyo para la organización de los productores, entre otras medidas. Así como en el caso del agro hay que establecer políticas sectoriales en la industria manufacturera, la construcción, el turismo, etc.

Pero, no basta con crecer aún generando empleo. La tarea de fomentar la justicia social implica trabajar por una educación de calidad en la que se privilegie la investigación científica y el desarrollo de nueva tecnología; implica también luchar por una seguridad social universal y por el acceso de toda la población a los servicios básicos de salud. La justicia social pasa también por luchar contra la pobreza y la desigualdad y buscar la descentralización productiva.

Este esfuerzo por la justicia social requiere de un sano financiamiento. Este no vendrá de mayor endeudamiento y menos de emisión inorgánica o aumento del déficit público; los recursos tendrán que venir de la reestructuración del gasto público, de manera que con modernidad, transparencia y acción descentralizada, los recursos se reorienten del gasto corriente burocrático al gasto de inversión y al financiamiento de los programas sociales. Para ello, se hará necesaria una auténtica reforma tributaria que se sustente en pocos impuestos pero que todos paguemos buscando una efectiva ampliación de la base tributaria.

7. La necesaria reforma tributaria: ciudadanía y tributación

Si como hemos dicho la principal tarea del Estado es garantizar la justicia social, el gasto público debe financiarse responsablemente. Durante las últimas décadas los diferentes gobiernos han cubierto el déficit fiscal con endeudamiento y esa alternativa no va más. La deuda pública ya representa más de la mitad del valor del PBI anual.

En términos de lo que hay que pagar anualmente por concepto de servicio de la deuda, cuatro de cada 10 US\$ que ingresan por concepto de exportaciones se destinan a este pago, lo que significa –de otro lado- el 25% del presupuesto público y ésta cifra seguirá creciendo mientras no se haga una reestructuración o un reperfilamiento de ese servicio. Sólo durante la gestión del Presidente Toledo se ha generado una deuda pública adicional (externa e interna) de alrededor de US\$ 5.000 millones.

Para financiar el gasto público (fundamental para garantizar la justicia social) sólo queda incrementar la recaudación tributaria o generar ahorros en el gasto público. Esto hay que entenderlo y aceptarlo. Se acabó la era del endeudamiento.

En el Perú, anualmente se recaudan alrededor de US\$ 7,700 millones por concepto de impuestos de diverso tipo. No es una recaudación muy alta para las necesidades del presupuesto público (que demanda .como ya dijimos- alrededor de US\$ 12,000 millones al año) y tampoco es una recaudación alta si se tiene en cuenta los altos niveles de evasión y elusión tributaria, contrabando, subvaluación, piratería y las exoneraciones existentes. ¿Cómo ampliar entonces la recaudación?.

Consideramos que se debe aplicar una verdadera reforma tributaria. El término “reforma tributaria” se ha desprestigiado últimamente con la creación de impuestos antitécnicos como el impuesto a las transacciones financieras (ITF), el cobro de impuestos por adelantado y el énfasis en la fiscalización de los que ya pagan sus impuestos en lugar de identificar y acotar a los que no lo hacen.

Una reforma tributaria en serio debe buscar, en nuestra opinión, cuatro objetivos fundamentales: a) ampliar la base tributaria; b) volver progresiva la estructura tributaria; c) simplificar la tributación y buscar su neutralidad; y d) crear conciencia tributaria en los peruanos.

Cuadro No. 3

Los cuatro objetivos de la reforma tributaria

1. Ampliar la base tributaria;
2. Hacer progresiva la estructura tributaria;
3. Simplificar la tributación y buscar su neutralidad; y,
4. Crear conciencia tributaria en cada peruano.

Elaboración: el autor

La ampliación de la base tributaria debe buscarse haciendo exactamente lo contrario de lo que actualmente hace el gobierno, es decir, identificando y fiscalizando a los que hoy no pagan -grandes y chicos- y no elevando tasas ó creando nuevos impuestos. No es posible que el 84% de los ingresos tributarios sean explicados sólo por el 0,6% de los contribuyentes, denominados Priscos. No es posible tampoco que el impuesto a la renta sea un impuesto que recauda tan poco.

La actual estructura tributaria es bastante regresiva. El 75% de los impuestos recaudados corresponden a impuestos de tipo indirecto (los pagamos todos en el precio de lo que consumimos, independientemente de nuestros ingresos o si tenemos empleo), mientras que sólo el 25% corresponde a impuesto a la renta o al patrimonio. Esto es injusto y debe cambiar. Deberíamos establecer como meta que –al menos- el peso de los impuestos directos se eleve al 50% del total recaudado.

También debemos buscar que sea fácil tributar. Tres o cuatro impuestos deberían ser los que queden (Renta, IGV, ISC y Aranceles), mientras que los demás deberían eliminarse gradualmente. Además, la tributación debe ser neutral, es decir, no debe generar situaciones de excepción o privilegio o restar competitividad a las empresas. Las actuales exoneraciones tributarias de carácter sectorial o regional deberían ir disminuyendo de manera gradual y concertada. Finalmente, necesitamos crear conciencia en cada peruano acerca de la importancia de pagar adecuada y puntualmente los impuestos que correspondan; la escuela tiene un papel clave en este aspecto.

Si manejamos el gasto con responsabilidad y transparencia recuperaremos la credibilidad de los peruanos y podremos incentivarlos para que cumplan con sus obligaciones tributarias. En éstos tiempos de globalización, en los que los Estados no pueden renunciar a su objetivo de garantizar la justicia social, la única forma de obtener ingresos sanos es tributando. En cierto sentido, para que los peruanos puedan ejercer cabalmente su condición de ciudadanos deben pagar sus impuestos.

8. Buscando una inserción productiva al mundo, con gradualidad y sentido común

¿Cuáles es la lectura que debemos hacer de los importantes cambios que se vienen dando en la economía mundial?; ¿Cómo insertarnos productivamente a la economía global y competitiva?; ¿Ser moderno significa abandonar objetivos nacionales y perder identidad como país? ¿Qué estrategias debemos adoptar?.

Algunas de las respuestas que se dan comúnmente a éstas interrogantes suelen plantear que lo más conveniente es abrir rápidamente las economías nacionales, incluso de manera unilateral –sin ninguna negociación–, pues se dice que los beneficios se obtendrán de manera natural y rápidamente. En nuestra opinión, ésta es una lectura simplista de lo que viene ocurriendo y la carga ideológica neoliberal con la que normalmente viene acompañada suele darle un tono fundamentalista.

Es claro que son sustanciales los cambios que vienen ocurriendo en la economía mundial, pero creemos que hay que entender la naturaleza de éstos cambios para poder plantear las estrategias adecuadas. Desde un punto de vista estrictamente teórico, una economía de tamaño pequeño como la peruana requiere

participar activamente en la economía internacional para contrarrestar precisamente las desventajas de esa tan pequeña participación en la “torta mundial”.

En términos arancelarios, los diferentes países –los industrializados y los pobres- han abierto sustantivamente sus economías en los últimos cincuenta años. En el caso de los países industrializados, la tasa arancelaria promedio ha disminuido del 25% a menos del 5% en ese período. De otro lado, la proliferación de acuerdos de libre comercio entre países o entre bloques regionales, ha puesto buena parte del universo arancelario a cero arancel, al punto que muchos piensan que los aranceles desaparecerán con el tiempo.

Sin embargo, si bien hay una mayor apertura por el lado arancelario hay también un mayor proteccionismo por el lado de las denominadas “barreras para-arancelarias” y, en este aspecto, son los países industrializados los que más adoptan políticas de competencia desleal en el comercio internacional.

Así, por ejemplo, europeos y norteamericanos ponen abiertamente subsidios a sus productos agrícolas de exportación; lo mismo hacen australianos y neo zelandeses con sus productos lácteos o su ganado; son conocidas también las “cuotas” o “contingentes arancelarios” que impone EE.UU. a sus importaciones de productos textiles y confecciones o las severas “exigencias administrativas” que se establecen para autorizar la entrada de nuestros productos de exportación a las economías industrializadas. Las “licitaciones atadas” completan el panorama por el lado de los servicios. En el caso de los países en desarrollo –especialmente asiáticos- abundan las prácticas de subsidios, dumping (exportar a un precio por debajo del costo) y de subvaluación.

Todo lo anterior nos indica que, si bien se ha avanzado sustancialmente en la apertura comercial por el lado arancelario, se ha retrocedido bastante en lo que se refiere a las barreras para-arancelarias. El libre comercio como tal no existe aún. Y este es un problema conocido a nivel mundial, se discute permanentemente en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) e, incluso, países en desarrollo liderados por India y Brasil han conformado el denominado Grupo del G21 para incluir en la agenda de negociación ésta preocupación por dismantelar las “barreras para arancelarias” en contra de las exportaciones de los países pobres.

En el caso peruano, el arancel nominal promedio es cercano al 10%; las importaciones de materias primas tienen un arancel del 4% y las importaciones de bienes de capital tienen cero arancel. Esto significa que ya hicimos un

importante esfuerzo de apertura comercial –en buena parte sin negociar nada a cambio- y, en nuestra opinión, las negociaciones comerciales que se desarrollen en adelante deben buscar gradualidad en la apertura y realizar un adecuado balance entre los objetivos de acceso a los mercados para nuestras exportaciones, la promoción de las inversiones y el necesario cuidado que le debemos dar a nuestra producción nacional cuando ésta se ve afectada por importaciones con subsidios o dumping. Si nos ponen subsidios nosotros tenemos que compensar a nuestros productores. Mientras en el comercio internacional se desarrollen prácticas de competencia desleal, nosotros tenemos que adoptar políticas de defensa comercial que permite la OMC, es decir, debemos actuar con mucho pragmatismo y sentido común.

9. El Perú: un país de grandes contradicciones pero también de grandes oportunidades

A veces nos hemos preguntado, ¿cómo definir al Perú?. Diversos autores han intentado una respuesta. En nuestra opinión se trata de un país de grandes contradicciones pero al mismo tiempo de inmensas oportunidades. Esta ambivalencia explica en buena parte lo que hemos hecho o lo que no hemos hecho en materia de desarrollo económico y social.

Las contradicciones

Podríamos escribir un libro entero de las contradicciones que ocurren en el Perú, pero mencionemos sólo algunas de ellas. Se dispone de abundantes recursos naturales pero con bajos niveles de crecimiento y con más de la mitad de la población en condiciones de pobreza. En contraste un país como Japón, casi sin recursos naturales, es una potencia mundial. El Perú es uno de los países con mayor potencial hídrico en el mundo pero sólo lo utilizamos en cerca del 3%; en contraste, en los valles de la Costa que tienen poca agua se cultivan todavía productos con sistemas extensivos de riego y no se tiene aún una Ley de Aguas, que regule el recurso escaso.

Los antiguos peruanos se organizaron territorialmente siguiendo la cuenca del río. Nuestra organización territorial actual es caótica. Hay provincias de un mismo Departamento que no se pueden comunicar entre sí; sus pobladores deben bajar a la Costa y volver a subir para llegar a la provincia hermana. Los

antiguos peruanos aportaron a la humanidad, entre otras cosas, la organización y la tecnología agrícola en terreno inclinado con los andenes (o terrazas agrícolas) que, en algún momento, llegaron a ser cerca de 900,000 hectáreas; actualmente, no usamos ésta tecnología y tenemos los andenes abandonados o sólo como eventual atractivo turístico en algunas zonas.

Se produce maíz y papa, pero la dieta básica de los peruanos incluye pan y fideos elaborados con trigo que no producimos. En contraste, mexicanos y centroamericanos de todas las clases sociales, consumen su tortilla elaborada con maíz que sí producen en sus tierras. El Perú es primer productor mundial de harina de pescado, pero el consumo per cápita de pescado en nuestra población es sumamente bajo. Tenemos proteína (harina de pescado) y fibra (caña de azúcar) para hacer buen alimento balanceado para los animales, pero no tenemos ganado. En contraste, Cuba no tiene proteína (importa harina del Perú) pero nos vende ganado.

En las mejores tierras de la costa peruana se produce con bajos niveles de productividad. En contraste, Chile en un territorio no más grande que Piura (un departamento que se ubica en la Costa Norte del país) exporta casi diez veces más en productos agrícolas. Taiwan, en un territorio no más grande que el Departamento de Ica (en la costa sur del país) exporta 60 veces más que el Perú. Se tienen escasos recursos pero éstos se desperdician porque no se planifica. No es un problema de territorio, recursos naturales o incluso de recursos financieros, es un problema de estrategia, de organización y de mentalidad.

Las oportunidades

Sin embargo, al mismo tiempo que experimentamos tan evidentes contradicciones, tenemos grandes oportunidades que plantean asimismo grandes desafíos. La variedad de microclimas y ecosistemas nos debería poner a la vanguardia mundial de la exportación competitiva en el sector agroindustrial en diversas frutas, colorantes naturales y legumbres. La diversidad geográfica, social y cultural de nuestro país debería convertirse en una fortaleza antes que en una debilidad. Por ejemplo, los EE.UU. basan su fortaleza no en la uniformidad de su territorio sino en la diversidad de su población, mayoritariamente inmigrante.

El peruano está acostumbrado a vivir en situaciones de escasez, es ingenioso y tiene una capacidad biológica envidiable para adaptarse rápidamente

a diversos ecosistemas. En lugar de aprovechar estas capacidades, exportamos peruanos que van a otros países a desarrollar sus habilidades.

Como hemos visto anteriormente, la mayoría de nuestras empresas, en el campo y en la ciudad, son micro y pequeñas. Hay un gran potencial para asociar productores, consorciarlos y mejorar niveles de productividad. De tan pequeños que actualmente somos en el contexto mundial (menos del 0,2% del comercio mundial) podemos crecer significativamente en nuestras exportaciones si queremos. Como tenemos las materias primas, el territorio y el factor humano podemos construir cadenas productivas muy competitivas.

Los acuerdos tipo TLC con los EE.UU o la Unión Europea pueden convertirse en muy buenas oportunidades. La integración andina y con el Mercosur pueden ser muy beneficiosas; una relación económica más estrecha con China y otros países asiáticos pueden ser de gran provecho. Para que estas oportunidades se conviertan en empleo e ingresos para la población necesitamos ponernos de acuerdo en lo básico, en una estrategia de desarrollo que busque también la justicia social. Es un tema que debemos resolver los peruanos y cuanto antes mejor.

10. Reflexiones finales

A lo largo de éste ensayo hemos presentado las principales características que muestra la economía peruana hacia fines de 2004, sus proyecciones para el 2005 de cara al período electoral que se avecina y que culminará cuando en abril de 2006 los peruanos elijamos a un nuevo Gobierno Nacional y a un nuevo Congreso. Lo más saltante que se surge en éste análisis es la contradicción que existe entre unos indicadores económicos que demuestran estabilidad y unos indicadores sociales que han empeorado y dificultan la gobernabilidad democrática. Se observa, asimismo, que el importante crecimiento que ya lleva cuarenta meses no se traduce en suficiente empleo productivo de manera que la gente “no siente” que su economía familiar está mejorando.

Tratamos de explicar las razones de ésta contradicción por medio de la cual “la economía está bien pero la gente está mal” a través de dos planteamientos centrales: a) las políticas económicas que se plantean cometen el error de considerar que sus medidas se van a aplicar en una sola economía homogénea cuando en realidad sostenemos que hay hasta cuatro tipos distintos de economía

que coexisten en el país; y, b) hay un Estado legal y formal que sin embargo sólo representa, entiende e influye en una minoría de la población, mientras que hay un Estado paralelo e informal que sí funciona pero que marcha por su lado inmune a los vaivenes de la política económica y de la política en general.

Considerando éstas dos proposiciones planteamos una agenda con diez puntos que consideramos fundamentales para lograr el desarrollo sobre la base del consenso; afirmamos que la justicia social es la principal tarea del Estado y que, para lograrla, hay que actuar con responsabilidad fiscal. Diseñamos las principales características que –desde nuestro punto de vista– debe tener una reforma tributaria integral y proponemos asociar a la categoría de ciudadano el requisito de la tributación.

Nos referimos luego a cómo insertarnos productivamente al mundo y cómo hacerlo con gradualidad y bastante sentido común. Finalmente, reflexionamos sobre las posibilidades del Perú al que definimos como un país de contradicciones y oportunidades. Esperamos que éste artículo sirva para que el lector conozca lo fundamental de la economía peruana así como los distintos aspectos de su problemática y que los planteamientos que realizamos contribuyan a encontrar salidas viables camino a un desarrollo con justicia social.

El Perú adoptó en las décadas del setenta y ochenta del Siglo XX el modelo de sustitución de importaciones, como consecuencia de lo cual se creó una cierta base industrial; en los años noventa en el marco del modelo neoliberal de apertura el Perú ganó en competitividad en los sectores modernos y de exportación pero aumentó la pobreza, la desigualdad, la informalidad y, en los años siguientes, el crecimiento experimentado no ha venido acompañado de suficiente empleo productivo.

En los primeros años del Siglo XXI enfrentamos desafíos simultáneos: crecer sostenidamente y con empleo, promover inversión, diversificar exportaciones, descentralizar productivamente, ganar productividad y competitividad y, disminuir la pobreza y la desigualdad. Pero, sin duda, el principal desafío, es entender que las soluciones fundamentales no van a venir de “afuera” y menos en forma espontánea; se necesita un diseño estratégico y un mínimo de consenso. Por ello, en este ensayo hay varias sugerencias y propuestas de política económica que esperamos contribuyan al debate. ■■■

Relaciones Brasil – Surinam, desde la perspectiva de un hombre de negocios

*Robert J. Bromet **

Sr. Ricardo L. Viana de Carvalho, Embajador de la República Federativa de Brasil en Surinam me invitó a presentar mis visiones sobre las relaciones entre Brasil y Surinam. Atento a los esfuerzos de tantos años que mi padre hizo para estrechar las relaciones entre los dos países, me siento honrado y feliz de haber aceptado esta invitación. Siguiendo los pasos de mi padre, me he dedicado a esta causa en todo campo posible.

1. Panorama histórico

Hasta los esfuerzos de mi padre, las relaciones entre Brasil y Surinam eran inexistentes aunque las dos naciones comparten una frontera geográfica común.

La inexistencia de relaciones entre estas dos naciones es una consecuencia directa de las políticas de las potencias colonizadoras europeas que no tenían ningún interés en la integración de los países en este hemisferio.

* Empresario
bromet@sr.net

Sólo cuando expulsaron a los holandeses de la región noreste de Brasil fue cuando surgieron los primeros contactos con Surinam, que en aquel entonces era colonia de Holanda. Las dos naciones estaban casi separadas, y Surinam estaba aislado del resto de Suramérica hasta la Segunda Guerra Mundial.

Surinam siempre ha estado dirigido hacia Europa en vez de estar hacia Suramérica, el particular hacia Holanda, los Estados Unidos para comercio y relaciones culturales y desarrollo en general.

La influencia de Holanda como el Poder Colonizador ha sido predominante en todos los aspectos, y fue debido a la Segunda Guerra Mundial en Holanda que las relaciones con los Estados Unidos empezaron a estrecharse. Dichas relaciones prácticamente levantaron a Surinam, de una nación completamente dependiente como colonia a un aliado significativo que abastecía el esfuerzo de la guerra con bauxita para la producción de aluminio.

Debido al cambio repentino y fundamental, mi padre William J. Bromet se vio obligado a proveer y así descubrir el potencial de Brasil como un excelente proveedor de bienes de consumo para Surinam, ya que los requisitos para la guerra de pronto cortaron el abastecimiento de las necesidades de Surinam.

Y es con orgullo que constato que a él se le puede considerar el verdadero pionero para establecer relaciones entre las dos naciones suramericanas, y no nada más para las relaciones comerciales, antes mencionadas, sino que también en los que se refiere a las relaciones culturales.

Los surinameses lo recuerdan no exclusivamente como el buen jugador del equipo pero también lo recuerdan como el hombre que pudo por muchos años hacer el intercambio entre equipos de fútbol para ambos países.

No fue tarea fácil desarrollar relaciones comerciales durante la Guerra. No había infraestructura básica de transporte entre las dos naciones con excepción de conexiones aéreas limitadas realizadas por la Pan American World Airways.

Servicios de flete marítimos casi no existían o eran muy limitados y también habían patrullas submarino alemanas en las aguas costeras en esta parte de Suramérica que atacaban todos los movimientos de los buques bajo bandera holandesa o de Estados Unidos.

No obstante todas estas dificultades, él pudo poner en el mercado de Surinam los bienes de consumo brasileños, conocidos, tales como la cerveza

Brahma, galletas Aymoré, cristalería, etc., en su tienda “CASA BRASIL” ubicada en el edificio principal de los negocios familiares.

Las goletas de madera brasileñas del norte de Brasil navegaban en las aguas no tan profundas costeras para evitar las patrullas submarino, encontraron empleo al transportar estos bienes a Surinam.

De tal forma que las relaciones comerciales entre Brasil y Surinam empezaron así y los niveles se redujeron de forma significativa después de la guerra.

Y fue solo en los años cincuenta que hubo una alza cuando el Puerto de Paramaribo, en su función de Puerto de libre comercio, vio que las actividades de los comerciantes brasileños seguían, aunque no se veían los productos manufacturados brasileños, esto debió ser también por a las capacidades renovadas de manufactura de Europa. Estados Unidos y Japón.

La maquinaria industrial de Brasil y las capacidades de abastecimiento de bienes de consumo estaban atrasadas y solamente en los años sesenta las capacidades industriales brasileñas modernizadas nos permitieron reanudar las relaciones comerciales.

Mis esfuerzos para despertar interés de la aerolínea brasileña Cruzeiro/Varig y Lloyd Brasileiro para incluir a Surinam en su red y así crear la infraestructura requerida de transporte para el resurgimiento de las relaciones comerciales finalmente fueron reconocidos; y fue hasta los cambios políticos de los ochenta en Surinam que por último eliminaron la infraestructura, la cual es tan importante para mantener las relaciones comerciales.

El resurgimiento de las relaciones comerciales resultó en aumentos substanciales de abastecimiento de bienes manufacturados de Brasil en los sesenta y setenta, importados por diversos importadores de Surinam. La familia Bromet se considera la catalizadora y líder de esos negocios familiares.

2. Estrechar relaciones, ¿Qué es lo que realmente significa?

Tales relaciones normalmente se mantienen a través de intercambio entre naciones, no exclusivamente de comercio, pero también a través de intercambios culturales, científicos y otros.

Para un País como Brasil, el país más fuerte económicamente, el mayor en Suramérica, países pequeños como Surinam e incluso si consideramos a las naciones de las islas de Caricom, siempre tendrán un interés económico limitado.

Las relaciones comerciales consisten principalmente en el abastecimiento de bienes manufacturados y algunos productos agrícolas de Brasil hacia estos pequeños mercados.

Países como Surinam se pueden beneficiar de las facilidades educativas (de alto nivel), aplicadas en el desarrollo e investigación agrícola, soluciones de generación de energía, extracción de minerales, desarrollo de sectores y otros que ha desarrollado Brasil, e implementado tan bien en los últimos tiempos, adaptando todos estos desarrollos a niveles específicos y a las capacidades de su población.

Me gustaría hacer un reconovimiento a Brasil en lo que se refiere a la oportunidad creada para los estudiantes de Surinam para permitirles que fuesen educados en las universidades federales de todo Brasil, en una época en donde tales posibilidades eran limitadas o inexistentes. No solamente Brasil ayudó a Surinam a formar una buena parte de los profesionales de hoy, a quienes se les puede considerar líderes en sus campos, pero esa es la forma más efectiva para crear conciencia y conocimiento cultural de Brasil y su pueblo, muy conductiva para construir los mejores y más fuertes vínculos entre naciones.

Crear relaciones fuertes entre Brasil y Surinam, da como resultado beneficios para ambas naciones en los foros regionales e internacionales, y es de especial importancia unir fuerzas en este mundo actual de creación de bloques y globalización para salvaguardar intereses específicos.

También es de interés que la integración de Surinam a Suramérica se logre con la cooperación y asistencia de Brasil ya sea siendo un miembro Caricom o cualquier otra cosa.

Con excepción de la dimensión, las semejanzas entre las dos naciones existen a un nivel mayor del que pensamos o esperamos.

La composición multi étnica de su población, su estilo de vida y la naturaleza exuberante son semejantes y conviven de forma separados únicamente debido a los dos idiomas oficiales diferentes.

El pueblo de Surinam poseen un regalo que es el de fácilmente aprender idiomas extranjeros. El hecho seguramente mejora la posibilidad de tener mejores relaciones personales con los brasileños.

Un aporte positivo realizado por Brasil en este ámbito fue el establecimiento de una Centro Cultural de Estudios Brasileños (C.E.B.) en Paramaribo, en donde los surinameses tienen la oportunidad de estudiar portugués (de Brasil) en diferentes niveles. Tales esfuerzos se deben fortalecer para crear lazos más fuertes.

Para construir relaciones fuertes entre Brasil y Surinam, es más importante que Brasil alcance, asista, coopere, guíe a estas naciones pequeñas como la nación más fuertes y de liderazgo en el continente suramericano.

Tal rol de liderazgo de Brasil debe crear automáticamente las relaciones de lealtad y confianza en todos los ámbitos.

3. Relaciones actuales

El liderazgo político de ambas naciones ha mostrado un interés renovado para colocar las relaciones en alto nuevamente y las agendas en vías de reuniones recientes.

Brasil está interesado en la integración de Surinam en la familia de las naciones de Suramérica, esto se comprobó por el Presidente Lula cuando se tomó el tiempo para visitar y llevar a cabo reuniones con los líderes Caricom en Paramaribo, invitado por el Presidente Venetiaan.

Se han fortalecido las relaciones con la cooperación en Foros Regionales e Internacionales y con una serie de acuerdos que se firmaron en los diversos ámbitos de cooperación y asistencia.

Algunas actividades comerciales renovadas se están llevando a cabo, el hecho de no tener la infraestructura de comunicación y transporte eficiente en marcha entre los dos países actúa como barrera para el desarrollo de dichas relaciones en su capacidad máxima.

Lo que contribuye con esta deficiencia, es claramente la disparidad en la dimensión de las economías de las dos naciones. Sólo la dimensión de Brasil y su potencial como proveedor de bienes manufacturados y materias primas no compite con Surinam para que éste pueda ser un socio comercial interesante, por lo tanto, se debe trabajar en conjunto en otros campos también para fortalecer los lazos y relaciones entre las dos naciones.

La integración de Surinam con la familia de naciones suramericanas recibirá un empuje, en caso que las dos naciones, se decidan a construir e

integrar su red de carreteras con la conexión Norte-Sur hacia el interior de Brasil, conectándose a la red de carreteras de Brasil. Tal interconexión también ayudará a solucionar las dificultades existentes al no tener infraestructuras adecuadas de transporte aéreo y marítimo. Todo debido a las relaciones de desarrollo económico en pequeña escala en otras áreas como la cultural que a vez también pueden beneficiarse.

4. Desarrollo de relaciones más sólidas en el futuro

Como ya lo mencioné antes, la integración de Surinam con Suramérica con seguridad creará lazos más fuertes entre las dos naciones. Una infraestructura de transportes eficientes es un incentivo para esto, y Brasil ya está mostrando la forma al asistir y realizar en países como Venezuela, Guyana y otros, con el financiamiento para carreteras y puentes y así poder conectar el norte de Brasil y el interior industrial y agrícola más al sur con los puertos del Mar Caribeño.

Hago uso de esta oportunidad para destacar las áreas en donde, en mi opinión, las relaciones entre las dos naciones se pueden fortalecer y estimular en un breve periodo de tiempo.

Se puede ayudar con educar y profesionalizar al pueblo de Surinam para que puedan tener un cuadro disponible en el futuro, y esta es el área más importante por desarrollar. Ya con resultado comprobados hoy, y fue cuando antes cuando Brasil decidió crear el acceso a las universidades federales para los graduados con educación secundaria, y fue con ello que el pueblo de Surinam conoció por primera vez algo sobre Brasil, su población, su potencial y cultura. No hay mejor forma para construir relaciones duraderas.

Además, la falta grave de capacidad institucional que hay actualmente deberá disminuir y así seguramente se crearán vínculos más fuertes entre las naciones y su gente. Surinam también se beneficia de la experiencia de Brasil al profesionalizar a su pueblo en diversos campos.

Se deben desarrollar las relaciones comerciales por medio de los sectores privados en ambas naciones. Se cometieron graves errores en el pasado cuando se decidió que con el crédito a la exportación se financiarían, como requerido por el Gobierno de Surinam, los bienes brasileños y servicios proporcionados a Relaciones Brasil - Surinam, desde la perspectiva de un hombre de negocios.

Las relaciones comerciales fuertes desarrolladas por los sectores privados y basados en principios de desarrollo de negocios deben ser un área de apoyo

continuo así como también la tarea de ambos gobiernos para facilitar y fomentar actividades. El desarrollo de tales relaciones en el sector productor, de preferencia en la producción para exportación requiere una prioridad alta. Los Gobiernos y sus instituciones deben jugar únicamente un papel catalizador para la implementación de dichas actividades en el sector productivo.

Las mejoras duraderas en las relaciones entre las naciones, los vínculos más sólidos entre las personas, así como también el desarrollo económico posible de socios pequeños debe obtener resultados, que serán de acuerdo a las proporciones pero jamás conocidos en el pasado y lo más importante permanentes.

Voy a listar unas áreas que tienen un potencial con un plazo breve para desarrollar relaciones de las cuales ambas naciones se beneficiarán.

a) Desarrollo de recursos de energía

Estoy seguro que el desarrollo del sector público privado entre el Gobierno de Surinam y el sector privado de Brasil, es posible en plazos cortos para el sector hidroeléctrico en Surinam Occidental. Se requirieron estudios preliminares, éstos fueron realizados por el Gobierno de Surinam. Tal desarrollo formará las bases para desarrollos futuros en la producción de actividades. El sector aprobado brasileño se encuentra en su mejor proporción para participar en este desarrollo, lo cual cumple con el criterio mencionado antes para fortalecer las relaciones entre los dos países.

b) Exploración de petróleo y de gas natural se está realizando en alta mar por empresas multinacionales de petróleo, en este momento, en sociedad con la Empresa Nacional de Petróleo paraestatal. La basada a.o. en el estudio de datos publicado por el Servicio Geológico de EEUU declarando que hay recursos si desarrollar en esta área hacia el oeste.

Petrobras, con su experiencia amplia y de alta calidad en el campo de la exploración de alta mar y refinación es un socio ideal para P.P.S.- desarrollo de este campo.

Ambas áreas son de posible desarrollo. Así como se mencionó sobre el sector energético que podría tener efectos positivos en los desarrollos de empresas pequeñas y medianas con una creación de empleo enorme y con efecto multiplicador así como también podríamos desarrollar las habilidades en Surinam.

El complejo industrial moderno y actualizado será la fuerza conductora y es la que traerá beneficios para Brasil.

c) Cooperación y Extensión en Surinam, del sistema de vigilancia implementado por Brasil como una herramienta muy moderna para proteger el territorio de la Cuenca del Río Amazonas, patrullar y actuar contra actividades ilegales con medios muy modernos.

Las actividades de combatir las actividades de tráfico de drogas, tala de bosques no autorizada y protección de los bosques nacionales son las áreas en las cuales Surinam necesita más ayuda y cooperación posibles. Brasil ya tiene el sistema básico funcionado y la extensión es, por lo tanto, el área en donde las relaciones permanentes se establecen.

d) Brasil se ha convertido en la fuerza mayor en escala global en el área de producción agrícola. En la base de este logro se encuentra la investigación aplicada y desarrollo de la alta calidad, todo adaptado a las condiciones similares con Surinam. Relaciones fuertes y permanentes se pueden establecer en este ámbito, no podemos concentrarnos en pocas áreas en donde se puede llevar a cabo el desarrollo en Surinam. Apoyo, intercambio e inversiones del sector privado agrícola servirán de beneficio para Surinam y su población.

En este resumen casi se mencionaron todas las áreas en donde se puede estrechar las relaciones, los esfuerzos relevantes hechos por las entidades declararon, en Brasil y Surinam, nos llevaron a resultados excelentes para construir mejor nuestra relación en el futuro. ■■■

Uruguay: criterios básicos para una propuesta de la izquierda

*Alberto Couriel**

La instauración de un gobierno de izquierda a partir del 2005, hace imperioso establecer los criterios básicos sobre los que se asentarán las propuestas a implementar.

El presente trabajo se divide en cinco secciones para facilitar el trazado y la comprensión de dichos criterios básicos: los problemas centrales a enfrentar, los criterios de la propuesta, los principales instrumentos, las bases de un nuevo relacionamiento internacional y el análisis de algunos temas específicos.

I. Los problemas centrales a enfrentar

A. Principales dificultades de carácter nacional

Nuestro país en el marco de la grave crisis que ha vivido en los últimos años, presenta grandes dificultades: de carácter social, financiero, económico-productivo e institucional.

* Senador de la República Oriental del Uruguay
acouriel@parlamento.gub.uy

En el ámbito social, se identifican altos niveles de pobreza, especialmente infantil; altos niveles de desempleo abierto, subempleo, precariedad e informalidad; elementos de fragmentación social originados por los nuevos problemas de empleo; un pronunciado aumento de la desigualdad, y nuevos elementos en la subjetividad de la sociedad uruguaya, como son la desesperanza y la frustración que, junto al desempleo, originan fuertes corrientes emigratorias y que afectan las posibilidades del desarrollo futuro.

A ello se agregan problemas demográficos: “La dinámica demográfica uruguaya actual está signada por el lento crecimiento poblacional, la profundización del proceso de envejecimiento, las transformaciones en la estructura de los hogares, la redistribución espacial de la población en el territorio, la persistente emigración internacional y la creciente importancia de los estratos más pobres en la reproducción de la población (...). La descripción demográfica es contundente al señalar a la población infantil y juvenil como la más afectada” (Calvo, 2003).

Las dificultades de carácter financiero se manifiestan a través de un altísimo endeudamiento externo e interno en moneda extranjera, que genera elevados pagos de intereses en moneda extranjera, que afectan la cuenta corriente de la balanza de pagos e insumen una proporción muy significativa del gasto del Estado. A esto se suma un elevado nivel de dolarización, un abultado déficit fiscal que se arrastra desde 1999, y el acuerdo con el FMI que exige un alto nivel de superávit primario (antes del pago de intereses), que limita considerablemente el gasto social, la inversión pública y los salarios de los funcionarios públicos. Se agrega, además, una elevada proporción de carteras pesadas en las instituciones financieras que afectan la reanudación del crédito. En este marco, se constatan situaciones que agudizan las preocupaciones en torno al sistema financiero: la situación de los bancos del Estado, especialmente el Banco de la República, se torna preocupante en un contexto donde predominan las empresas transnacionales del sistema bancario instalado en el país.

Las dificultades de carácter económico-productivo se manifiestan en un menguado coeficiente de inversiones, incluso por debajo de los niveles de depreciación; en una caída acumulada del producto bruto interno de 20% desde 1998 y la existencia de una alta capacidad ociosa; en una elevada heterogeneidad estructural, con marcadas diferencias en el desarrollo tecnológico y productivo en las distintas actividades de producción; y en el

bajo nivel de integración productiva como consecuencia del elevado coeficiente de importaciones.

En lo que se refiere a los problemas de carácter institucional, se destaca el elevado número de funcionarios públicos —fruto de la política de clientela de los partidos tradicionales— y la baja calidad de gestión de las instituciones estatales; la dificultad de acceso a la información sobre la situación real de algunas instituciones estatales como el Banco de la República y Ancap; el vaciamiento de personal técnico calificado en las principales instituciones estatales. En el ámbito político se destaca una actitud beligerante de algunos sectores y líderes políticos, que no pueden aceptar un posible gobierno de izquierda.

B. El nuevo escenario regional

La nueva situación regional se presenta favorable para el Frente Amplio por la cercanía ideológica y política de los gobiernos de Argentina y Brasil. Esto brinda posibilidades de dinamizar el proceso de integración regional, especialmente el Mercosur, así como su ampliación a nuevos acuerdos dentro de la región.

Por otro lado, se hacen más viables acciones conjuntas y propuestas comunes en la negociación con los países desarrollados y con algunas instituciones vinculadas al comercio y a las finanzas internacionales.

C. Las dificultades de carácter internacional

El escenario mundial está marcado por la hegemonía de Estados Unidos en el plano militar, financiero, comunicacional e ideológico. Se agrega a ello la fuerte presencia de organismos financieros internacionales que, a través de las condicionalidades exigidas en sus préstamos, tienen enorme influencia sobre los modelos económicos y sobre la implementación de la política económica de cada uno de los países de la región. A su vez, el gobierno de Estados Unidos esgrime una elevada influencia sobre la orientación y la política de estos organismos. Se suma a este panorama la elevada presencia de empresas transnacionales en las actividades productivas, comerciales y financieras internacionales.

D. Jerarquización de los problemas a enfrentar

Un gobierno de izquierda deberá dar máxima prioridad a la resolución de los problemas vinculados a las condiciones y la calidad de vida de la sociedad uruguaya y, por lo tanto, a los problemas sociales, como son la pobreza, el desempleo, la fragmentación social y la desigualdad.

El mayor obstáculo para su resolución es el problema de la deuda externa e interna en moneda extranjera y el consiguiente acuerdo vigente con el FMI.

Las prioridades deberán dirigirse hacia el logro del crecimiento con justicia social. Habrá que franquear obstáculos tales como el bajo coeficiente de inversiones y la menguada calificación de los organismos estatales para cumplir con eficacia sus principales funciones. Los acuerdos sociales y una amplia alianza social son indispensables para el logro de estos objetivos.

II. Criterios básicos de la propuesta: objetivos y estrategia

Los objetivos centrales de un gobierno de izquierda se establecen desde los fundamentos de la identidad de la izquierda, basados en la igualdad y la justicia social, condición *sine qua non* del desarrollo humano. El logro de estos objetivos requiere cambios en el modelo económico y social prevaleciente de modo de garantizar los principios básicos de la democracia. Por lo tanto, el objetivo central deberá ser el crecimiento con justicia social, basado en la especificidad del Uruguay dentro del régimen capitalista y como partícipe del proceso de integración de América Latina.

A. El crecimiento

1. La estrategia para el crecimiento se basa en el dinamismo de las exportaciones, complementado por una eficiente sustitución de importaciones y el aumento de la demanda interna. Ello también significa que, en el mediano plazo, lo productivo y lo social tengan mayor prioridad que el ámbito financiero.

El adecuado manejo de los recursos naturales, como fuente de competitividad y activas negociaciones para la creciente apertura de mercados para nuestros productos, sostendrá el crecimiento de las exportaciones durante la primera fase del proceso. Los propios recursos naturales, vinculados al sector turismo, debieran ser también una fuente de dinamismo.

En el mediano plazo, es imprescindible maximizar el valor agregado de los actuales rubros de exportación e iniciar procesos de nuevos rubros, basados en la calificación de los recursos humanos y los actuales avances tecnológicos. Para estos nuevos rubros, que también pueden estar vinculados a los servicios, dinamizadores de las exportaciones —a diferencia de los basados en recursos naturales—, se requiere de apoyos y estímulos estatales y del aprovechamiento de los procesos de integración regional. La exportación de nuevos rubros puede mejorar la evolución de los términos de intercambio.

2. La integración regional y el énfasis en los acuerdos de complementariedad productiva son elementos centrales para las exportaciones de productos manufacturados y de servicios. En una estrategia de mediano plazo, se puede mantener la exportación de los productos derivados de recursos naturales al mundo desarrollado, mientras los nuevos productos, de mayor dinamismo, comiencen a integrarse a las cadenas productivas que surjan de la integración regional, para alcanzar la competitividad necesaria en el mundo internacional.

El aumento de estas exportaciones se basa en la concepción de ventajas comparativas dinámicas y adquiridas, donde el apoyo del Estado será vital, porque se parte del concepto de que la competitividad es de carácter sistémico, donde la educación y la tecnología cumplen un papel central.

3. La estrategia de mediano plazo debe contemplar las posibilidades de una eficiente sustitución de importaciones, apoyada en la protección que le brinda una política cambiaria centrada en la competitividad, en la complementariedad productiva derivada del proceso de integración regional, y en la propia competitividad sistémica. En estos casos hay que tomar en cuenta la buena experiencia de los países del sudeste asiático y no reiterar los errores cometidos en América Latina durante el auge del proceso de sustitución de importaciones, en que se acudió a una elevada e indiscriminada protección arancelaria.

4. El dinamismo de la demanda interna es un factor complementario de la estrategia, pero central para atender los problemas del empleo. Para ello influyen los siguientes factores:

- i) La necesidad de elaborar lineamientos estratégicos que permitan conformar una dinámica estructura productiva que atienda simultáneamente la competitividad y el empleo. Esto requiere un

- estudio especial de los sectores productivos que permitiría aplicar estímulos fiscales y crediticios a los sectores que surjan con las mayores prioridades. El contenido del crecimiento que surja de esta nueva estructura productiva es un elemento central para la elaboración de programas de empleo, con estímulos a los rubros y sectores de mayor generación directa e indirecta de empleo productivo. La mejora del empleo es un elemento clave.
- ii) La política salarial, basada en la conformación de convenios colectivos, debe atender el poder de compra de los trabajadores y que reciban — con equidad— los beneficios derivados de los aumentos de productividad. Las mejoras salariales son otro factor clave para el dinamismo de la demanda interna.
 - iii) La inversión pública, especialmente en infraestructura física y social, es un factor relevante para la reactivación del sector de la construcción, sector clave para la generación de empleo.
 - iv) Las políticas sociales y de redistribución del ingreso, especialmente en la atención de la pobreza, también ayudan a lograr el dinamismo de la demanda interna. Estas políticas sociales y el propio énfasis en la inversión pública dependen, en el corto plazo, de la resolución de los problemas de la deuda en moneda extranjera y el consiguiente déficit fiscal.
 - v) El crédito también es un factor central para lograr este objetivo. Para ello, es vital que la política monetaria atienda las demandas del crecimiento y no solamente los objetivos de estabilización.

5. El modelo vigente prioriza lo financiero frente a lo productivo y lo social. En el corto plazo, dada la gravedad de la problemática financiera, la estrategia a seguir le podría dar prioridad similar a lo productivo y lo social. Pero en el mediano plazo es indispensable que lo financiero se subordine a los requerimientos productivos y sociales, que interactúan entre sí y deben tener prioridades similares. No hay crecimiento sin competitividad y, como ésta es sistémica, no hay competitividad sin educación y sin desarrollo tecnológico. Por otro lado, el empleo depende del crecimiento y su contenido, y si no se resuelven las dificultades del empleo es muy difícil que se puedan atender los problemas y las carencias sociales que afectan a nuestra sociedad. En esencia, el empleo es simultáneamente un problema económico y social.

6. La estrategia general de un gobierno de izquierda no contempla nacionalizaciones, ni estatizaciones, ni expropiaciones, ni privatizaciones. Ello no implica que, ante situaciones inevitables y puntuales, puedan requerirse resoluciones de esta naturaleza.

En caso de tratarse de monopolios naturales referidos a sectores o rubros estratégicos, es mucho más conveniente un monopolio estatal que uno privado. La estrategia debe basarse en el respeto a la libre competencia, la cual es válida tanto para los medios de comunicación como para los diferentes servicios públicos.

B. La justicia social

1. La estrategia de equidad y justicia social se debe trazar atendiendo los principales problemas sociales, como los derivados del empleo, la pobreza, la fragmentación social y las desigualdades.

2. La atención a los problemas del empleo —desempleo abierto, subempleo, precariedad e informalismo— se considera vital para la estrategia de un gobierno de izquierda, porque es el mecanismo básico para atender los problemas de pobreza, de heterogeneidad estructural, de fragmentación social y de desigualdades. La profundidad de esta problemática impide su resolución en plazos breves. Requiere montar una estrategia de mediano plazo que, además, identifique los problemas de mayor gravedad que exijan medidas de emergencia a montarse en el cortísimo plazo.

a) Los problemas del empleo derivan fundamentalmente de las limitaciones y debilidades de la demanda de mano de obra y, en determinadas ocasiones, por el propio avance de la tecnología. Por lo tanto, el crecimiento económico y su contenido, en cuanto a la conformación de la estructura productiva, son condición necesaria e imprescindible para la atención de esta situación. Los programas de empleo son fundamentales en la medida que el mercado no está en condiciones de atender esta problemática. De dichos programas deben surgir los rubros y sectores de actividad económica de mayor generación directa e indirecta de empleo, para recibir los mayores estímulos, incluyendo, además, a las pequeñas y medianas empresas. Estos programas, a su vez, deberán incluir formas de complementariedad

entre actividades formales e informales, que ayuden a éstas a modernizarse y mejorar sus niveles de productividad e ingresos. Los instrumentos fiscales, crediticios y tecnológicos son fundamentales para alcanzar estos logros.

- b) La atención de los problemas del empleo requiere también acciones desde la oferta de mano de obra. La actual situación de pobreza genera círculos viciosos, en la medida que los más desfavorecidos no reciben la educación necesaria para trabajar en los sectores modernos de la economía. Se debe mejorar la formación de los recursos humanos, especialmente en los sectores más carenciados, y crear mecanismos de educación permanente para adecuar la calificación de la mano de obra a las exigencias que la velocidad de la revolución tecnológica impone.

3. La equidad exige mejoras sustantivas de los problemas de pobreza, que presenta causas y consecuencias económicas, sociales, políticas y de localización territorial.

- a) La realidad económica de la pobreza proviene de la problemática del empleo. Mientras que ésta no se resuelva, seguirán vigentes las características estructurales de la pobreza. En el corto plazo, se requieren soluciones asistenciales que permitan ir avanzando en la solución de las carencias alimentarias, educativas, de salud y de vivienda. La acción del Estado y de las organizaciones sociales, junto a la solidaridad de la sociedad uruguaya, puede contribuir a mejoras relativas de la situación.
- b) Los problemas sociales requieren una atención inmediata para resolver la necesidad más básica, que es la alimentación. Paralelamente, se deben encontrar mecanismos para asegurar la educación de los niños —donde se han concretado algunos avances en los últimos años— y la formación adecuada de los jóvenes para que puedan ingresar con éxito en el mercado de trabajo.
- c) La cobertura de salud es, también, una necesidad básica a resolver, que deberá abordarse con nuevas propuestas para atender a los más desfavorecidos.

d) Los temas de la vivienda y la localización territorial requieren una atención muy especial. El Uruguay de hoy se va latinoamericanizando sobre la base de “ghettos de pobres” y “ghettos de ricos”. La escuela primaria, factor preponderante de la integración social y de la igualdad entre los uruguayos en el pasado, ya no cumple ese papel, en la medida que los sectores de mayor pobreza se relacionan casi exclusivamente entre sí, y asisten a los mismos centros educativos que estableció la nueva relocalización territorial. Los “ghettos” profundizan la fragmentación social y las desigualdades porque impiden el relacionamiento que, en el pasado, promovía mejoras de integración y movilidad social entre personas de distintos orígenes. La superación de esta situación requiere necesariamente políticas de vivienda que atiendan esta problemática (Cecilio, M y Couriel, J., 2004).

Las políticas sociales son de extraordinaria importancia en una propuesta de izquierda. Propuestas para educación, en sus distintos niveles, salud y vivienda son vitales, pero no están incluidas en este trabajo.

e) Los problemas políticos de la pobreza derivan de sus bases de poder y, por lo tanto, resulta fundamental la organización y la participación de los sectores más desfavorecidos en la resolución de sus problemas. Estos sectores deberán alcanzar poder de ciudadanía, y analizar cómo desarrollan su identidad, cómo construyen su visión del mundo, cómo se hacen conscientes de sus derechos y de la importancia de la participación y cómo formulan propuestas y estrategias (Pnud, 2004). Para abordar estos aspectos, la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil —actuando en forma complementaria y coordinada con las acciones estatales— es vital para mejorar la actual situación de pobreza.

4. La estrategia de equidad se debe trazar, necesariamente, a partir de políticas de redistribución del ingreso. Los programas de empleo, las políticas de salarios y la atención de la pobreza, ya referidos, forman parte de estas políticas. La historia del Uruguay muestra elementos de equidad resultantes de la acción de la escuela pública y del sistema educativo en general, de los

tempranos mecanismos de protección social, especialmente a través de la seguridad social, y en esencia, de la acción redistribuidora del gasto público. Por lo tanto, la política fiscal es esencial para una estrategia de equidad, por la vía de una reforma tributaria basada en la creación del impuesto a la renta a las personas físicas y, especialmente, por la vía de cambios en la estructura del gasto, privilegiando el gasto social. Este es un instrumento imprescindible, que hoy está afectado por los servicios de la deuda pública y por el clientelismo de los partidos tradicionales, quienes abultaron el gasto público con fines electorales. Este es uno de los grandes desafíos para un gobierno progresista.

5. La estrategia de equidad debe apuntar al crecimiento simultáneamente con mejoras de la distribución del ingreso, y no esperar el crecimiento para luego redistribuirlo. Esto significa que el ámbito social debe tener prioridad similar al ámbito productivo. En este contexto, debería considerarse la creación de un Ministerio de Desarrollo Social con la misma relevancia que el de Economía y Finanzas.

C. Análisis de corto plazo

1. En la estrategia de corto plazo, pesan los problemas financieros —entre los que se destacan la inflación y la deuda en moneda extranjera, junto al déficit fiscal—, y las dificultades que puedan sobrevenir de la balanza de pagos.

2. En lo que se refiere a la inflación —exceptuando posibles influencias de la campaña electoral—, se la considera relativamente controlada. Para ello es muy importante considerar los elementos de costos, como el tipo de cambio, la tasa de interés y las tarifas de los servicios públicos (se considera que en el 2004 no habrá modificaciones relevantes en materia impositiva y salarial). Además, se deberá tomar en cuenta las expectativas y la credibilidad de los agentes económicos sobre la situación, como factores que originan procesos inflacionarios. En la economía uruguaya, los factores de costos y de expectativas suelen ser más relevantes que los factores de demanda. Si hay control de la inflación, la estrategia de corto plazo podría atender simultáneamente la estabilización, el crecimiento y la distribución del ingreso.

3. Es de esperar que el proceso electoral no influya sobre las variables de la balanza de pagos, en especial que no se den procesos de fuga de capitales. Las demás variables van a estar condicionadas a los problemas de la deuda en moneda extranjera.

4. La deuda externa e interna en moneda extranjera y las negociaciones con el FMI son los problemas políticos y económicos más relevantes, en el corto plazo, para un gobierno progresista. El gobierno de Estados Unidos y el Departamento del Tesoro ejercen una fuerte influencia en las decisiones del FMI. La negociación es con las autoridades del FMI y con el gobierno de Estados Unidos. La evolución de las negociaciones de Argentina y Brasil, durante 2004 y principios de 2005, será muy importante para la que realizará el nuevo gobierno de Uruguay. Dada la asimetría notoria en la relación de fuerzas, para una negociación equitativa que atienda los intereses de ambas partes, el gobierno del Frente Amplio debería presentarse acompañado por los gobiernos de Brasil y Argentina y, si fuera factible, por integrantes de otros países de la región. Es importante, además, tener en cuenta el resultado de las elecciones en Estados Unidos a realizarse en noviembre del 2004. También podría ser de interés iniciar procesos de negociaciones globales de los países de América Latina con Estados Unidos, aspecto que analizamos más adelante.

Los elementos centrales de una negociación con el FMI deben tomar en cuenta los siguientes temas:

- i) Renegociación de la deuda con los organismos multilaterales.
- ii) El déficit fiscal y el superávit primario no deberán afectar los niveles de crecimiento, ni limitar las políticas sociales, ni debilitar la equidad. Además, deberán permitir un margen de maniobra suficiente para atender los problemas sociales que afectan al país en el momento de inicio del gobierno, dadas las demandas sociales que se van a manifestar.
- iii) Los organismos financieros internacionales, y en este caso el FMI, deberán aceptar las propuestas alternativas elaboradas con el mayor grado de realismo por los propios países, con énfasis en el crecimiento, la generación de empleo y la atención prioritaria de los problemas sociales.
- iv) Se consideran relevantes alcanzar los equilibrios macroeconómicos, pero no sólo los de carácter financiero. Estos equilibrios deben incorporar variables reales o productivas, para que sean compatibles con requerimientos de inversión productiva, competitividad y empleo.

III. Los principales instrumentos

A. De carácter económico

1. Uno de los problemas centrales radica en la relación mercado-Estado. El mercado es insustituible como indicador de resultados y define la cantidad y calidad de los bienes y servicios. Sin embargo, el mercado no tiene horizonte social, ni temporal, ni ambiental. Por ello, la intervención del Estado sobre la asignación de recursos se considera necesaria. Los lineamientos estratégicos y la flexible definición de la estructura productiva influirán sobre qué producir, para qué, cómo, dónde y cuándo, como lo hicieron los actuales países desarrollados durante todo el siglo XX.

La fórmula más adecuada podría ser *tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario*, combinando lógicas del mercado con lógicas del Estado. (Cepal, 2000a)

2. El Estado es necesario para conducir la sociedad, para resolver conflictos en forma democrática, para garantizar la protección, la integración y cohesión social, para la redistribución del ingreso y para que la democracia prime sobre la economía. Para cumplir estas funciones básicas es imprescindible la transformación del Estado, con personal calificado, y así alcanzar una gestión eficiente. Este Estado eficiente se requiere con el objetivo de:

- i) Mejorar los niveles de equidad e igualdad;
- ii) Negociar en el plano regional atendiendo los intereses nacionales en el proceso de integración, y para la negociación internacional con el mundo desarrollado y los organismos internacionales;
- iii) Llevar adelante la conducción estratégica de un nuevo modelo de desarrollo que requiere definir lineamientos estratégicos y conformar la estructura productiva, atendiendo los criterios de competitividad y empleo, que sirvan de base para el uso de los distintos instrumentos de política económica;
- iv) Corregir los efectos negativos de la globalización y de las acciones del mercado sobre el desarrollo nacional;
- v) Dinamizar la inserción internacional;
- vi) Adaptar, incorporar y desarrollar tecnología vital para la competitividad sistémica;

- vii) Implementar programas de empleo productivo;
- viii) Efectivizar las políticas sociales;
- ix) Llevar adelante acuerdos sociales y, en función de ellos, implementar políticas sectoriales, activas y selectivas, con las contrapartidas correspondientes.

3. Los criterios básicos en el uso de los distintos instrumentos de política económica serán los siguientes:

- a) La política cambiaria debe jerarquizar el objetivo de la competitividad que permita a los exportadores el suficiente horizonte temporal para llevar adelante sus inversiones y sus negocios. La competitividad debe primar sobre el uso del ancla cambiaria con objetivos antiinflacionarios y sobre el uso de este instrumento para el fomento de la entrada de capitales. Esta es una variable fundamental para el país productivo que propugna el Frente Amplio.
- b) La política monetaria debe atender, simultáneamente, la estabilidad de precios y el crecimiento, como, por ejemplo, lo hace la Reserva Federal en Estados Unidos. La autonomía del Banco Central, al estilo del europeo, con prioridad exclusiva en objetivos antiinflacionarios, no se considera conveniente para esta propuesta alternativa (Stiglitz, 2004). Se considera importante orientar el crédito en función de los lineamientos estratégicos y regular las tasas de interés para que sean compatibles con las necesidades de entrada de capitales y los requerimientos de los sectores productivos. La regulación del Banco Central es indispensable, también, para fomentar el ahorro nacional y tener menor dependencia de la entrada de capitales.
- c) Es importante que exista un sistema financiero que permita mejorar el mercado de capitales de mediano y largo plazo, que atienda los requerimientos crediticios de los sectores productivos y que avance en el proceso de desdolarización. Se requiere el fortalecimiento de la banca estatal y la activa acción del Banco Central en la regulación, orientación y control del sistema financiero.
- d) En materia de política fiscal, luego de la negociación sobre la deuda en moneda extranjera, es imprescindible una política anticíclica para atender los sectores productivos y sociales. Se hace indispensable una

- reforma tributaria basada en el impuesto a la renta de las personas físicas y la implementación de modificaciones en la estructura del gasto para dar la mayor prioridad a los gastos sociales.
- e) La política de tarifas de los servicios públicos se puede inscribir dentro de los lineamientos estratégicos, con la finalidad de estimular los sectores productivos más prioritarios e inclusive otorgar subsidios claramente delimitados a sectores sociales más desfavorecidos. La eficiencia en la gestión de las empresas públicas es un objetivo central que deberá permitir bajar los costos y, por lo tanto, las tarifas. Hoy sólo se utiliza con objetivos fiscalistas.
 - f) La política arancelaria se inscribe dentro de las negociaciones del Mercosur y puede sufrir modificaciones en función de los criterios de complementariedad productiva que se puedan negociar en ese ámbito.
 - g) La política salarial debe estar basada en convenios colectivos, en atender el poder de compra de los trabajadores y en distribuir equitativamente los aumentos de productividad.

B. De carácter social y político

1. Los acuerdos sociales y políticos son elementos imprescindibles para el mejor funcionamiento económico y social. En los acuerdos sociales, junto al Estado, es fundamental la participación de los sectores empresariales —en especial, aquellos con posibilidad de acuerdos permanentes como los exportadores, los productores rurales, los industriales, el sector de la construcción y del turismo—, y las organizaciones sociales vinculadas a los trabajadores y otros sectores populares (Couriel, 1989b).

Los acuerdos sociales son de extraordinaria importancia para un gobierno de izquierda, que tiene los instrumentos necesarios para poder implementarlos. Desde la apertura democrática, los partidos tradicionales plantean acuerdos sociales que nunca llegaron a concretar. Los propios acuerdos sociales pueden facilitar la existencia de nuevos y dinámicos actores sociales, tan necesarios en todo proceso de desarrollo.

2. La participación activa de organizaciones sociales provenientes de la sociedad civil, algunas ya existentes y otras cuya creación será necesario fomentar y apoyar, es uno de los elementos centrales para efectivizar las políticas

sociales. Su accionar en las primeras instancias del nuevo gobierno será particularmente importante en la medida que van a ser insuficientes los recursos financieros de que dispondrá el Estado frente a las demandas derivadas de las profundas carencias sufridas en los últimos años. Se debe tener presente que la propia fragmentación social derivada de la precariedad, el subempleo y la informalidad, trae volatilidad de intereses, lo que afecta la participación en las organizaciones y movimientos sociales (Faletto y Baño 1992). Se deben encontrar mecanismos de participación complementarios y funcionales a la necesaria acción estatal en estos ámbitos. Las organizaciones sociales cumplen un papel fundamental en la identificación de los problemas de la sociedad y en la configuración de demandas colectivas pero, por su carácter específico, manteniendo su autonomía, no pueden reemplazar ni a los partidos políticos ni al Estado, como muchas veces surge de la ideología neoliberal. No hay que contraponer sociedad civil con instituciones básicas de la democracia. Un gobierno de izquierda debe implementar formas de participación para que la sociedad civil amplíe el espacio público y aumente la conciencia social de sus derechos.

Cabe señalar que entre los objetivos centrales de un gobierno de izquierda se ubica la consolidación de los procesos democráticos, lo que involucra la expansión de los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos.

3. Dado el grado de transformaciones que se requiere para que el Uruguay salga de la crisis, son imprescindibles las más amplias alianzas sociales, lo que a su vez requerirá de acuerdos políticos indispensables para efectivizar adecuadamente el funcionamiento del modelo. Ello significa abrir espacios para incorporar a los técnicos más calificados a la función del gobierno, sin importar sus orígenes políticos. Es esencial crear poder democrático para viabilizar el modelo alternativo. A ello tienden también los necesarios acuerdos con las Fuerzas Armadas, con los propietarios de los medios de comunicación y con los bancos transnacionales instalados en el país.

4. El conjunto de estas transformaciones busca modificar significativamente la subjetividad de la sociedad uruguaya, generando expectativas favorables y mayor esperanza en el futuro del país, lo que es requisito indispensable para el funcionamiento del nuevo modelo. Las mejoras económicas, las acciones del Estado con prioridad en lo social, la democratización de los medios de comunicación imponiendo la libre competencia y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, serán el soporte de estas transformaciones.

IV. Un nuevo relacionamiento internacional

1. Como se analizó en capítulos anteriores, la propuesta alternativa de la izquierda requiere cambios políticos, transformaciones del modelo económico, cambios sociales e institucionales. Junto a estos cambios, se requiere construir nuevas formas de relacionamiento en el campo internacional. La política de protección y subsidios del mundo desarrollado, y en especial de Estados Unidos —por la vía arancelaria, paraarancelaria, subsidios y acceso preferencial a sus mercados—, determina la especialización de la inserción internacional de los países de la periferia. Esta especialización productiva, derivada de las relaciones comerciales, determina la propia estructura productiva que se pretende corregir en el modelo alternativo. A esta inadecuada estructura productiva coadyuvan las condicionalidades de los organismos internacionales basadas en el Consenso de Washington, que definen las políticas de mediano y largo plazo. A su vez, las políticas de corto plazo están muy estipuladas por los ajustes que exige el FMI, que son recesivos, dan prioridad a los objetivos financieros y profundizan los problemas económicos y sociales. Por ello, es vital un nuevo relacionamiento internacional para aplicar con mayor eficacia el modelo alternativo.

2. En el plano regional son fundamentales los acuerdos de integración de carácter comercial, financiero, productivo, tecnológico y social. Se hace necesario compatibilizar y coordinar los lineamientos estratégicos de los distintos países, como formas de integración activa, superando la integración pasiva basada exclusivamente en el mercado (Couriel, 1991b). Se requieren, también, elementos de complementariedad productiva, con especialización en determinados rubros o en partes de procesos productivos.

El proceso de integración económica deberá facilitar el pasaje de una inserción económica internacional basada en las ventajas comparativas estáticas (recursos naturales y mano de obra no calificada y barata, como las maquilas), a una inserción activa sobre la base de las ventajas comparativas dinámicas o adquiridas donde se penetre en los rubros más dinámicos del mercado internacional, en función de contenido tecnológico, mayor valor agregado incluso en los propios recursos naturales, y un mayor eslabonamiento hacia atrás y hacia delante de los rubros de exportación.

3. En un mundo de bloques, es indispensable avanzar hacia la unidad y cooperación política de los países de la región, con el objetivo de enfrentar en mejores condiciones a los bloques de los países desarrollados, para ganar poder

de negociación sobre la base de propuestas unitarias y comunes, y para construir el propio desarrollo regional. Hay que buscar nuevos aliados para negociar con el mundo desarrollado, como pueden ser, para determinados temas, China, India y Sudáfrica. Pero además hay que aprovechar los intersticios y disputas entre los propios bloques del mundo desarrollado para encontrar nuevas alianzas en cada una de las negociaciones, no descartándose acuerdos con Estados Unidos para enfrentar los subsidios de la Unión Europea, o con ésta y el sudeste asiático, para negociar con Estados Unidos la necesidad de regular los movimientos de capitales de corto plazo.

Los avances de unidad entre los países de la región requieren de un mayor grado de conciencia y de identidad regional en sus sociedades y entre sus principales actores, lo que debe ser estimulado por los medios de comunicación y los sistemas educativos correspondientes.

4. El mundo internacional muestra un claro predominio de Estados Unidos, e incluso formas hegemónicas en el campo militar, financiero y comunicacional y enorme predominio político. En el gobierno de Bush, se ha instalado un verdadero poder revolucionario de extrema derecha. Por otro lado, Europa perdió poder militar, económico y político, y las potencias emergentes, como China, buscan acordar en lo posible con la potencia hegemónica.

En este mundo internacional tienen peso muy significativo los organismos financieros internacionales que han implementado el modelo neoliberal en la región. Estados Unidos tiene mucha influencia sobre estos organismos y especialmente sobre el FMI. En este contexto, los países de América Latina necesitan negociaciones globales con el mundo desarrollado y, especialmente, con Estados Unidos.

5. Es imprescindible un mayor grado de unidad y cooperación política de la región. Hoy lideran este proceso los actuales gobiernos de Lula y Kirchner, a los cuales podría unirse un futuro gobierno del Frente Amplio. Para una negociación global se debe avanzar en propuestas comunes por parte de los países de la región. Es necesario gobernar la globalización. Los contenidos básicos de la negociación serían:

a) En el plano político:

- i) Redefinir el papel de las Naciones Unidas, reformular su Consejo de Seguridad y una mayor participación de los países de la región.

- ii) Conformar estaciones de poder con otras regiones del mundo, que permitan una mayor participación en las decisiones internacionales, incluidas formas de participación en el Grupo de los Ocho.
- iii) Definir un nuevo papel de las Fuerzas Armadas en lo regional y en su vinculación con Estados Unidos.
- iv) El rechazo de los certificados unilaterales de Estados Unidos sobre drogas y narcotráfico.
- v) Encontrar formas de democratización de la globalización comunicacional para atender la igualdad de oportunidades.
- vi) Los problemas específicos que afrontan algunos países de la región con Estados Unidos, como Cuba y la Venezuela de Chávez.
- vii) Considerar los problemas migratorios, ya que los países desarrollados plantean la libre movilidad de capitales y de mercancías pero no hay libre movilidad de personas, lo que afecta a los países de la región.

b) En el plano comercial:

- i) Unidad y propuestas comunes en las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio, en el Alca y con la Unión Europea.
- ii) Modificar las asimetrías comerciales actuales y enfrentar la protección y los subsidios de los países desarrollados.
- iii) Avanzar en la exportación de manufacturas al mundo desarrollado, con negociaciones que permitan un trato especial y diferenciado, e intentar mejorar los términos de intercambio, en la medida que son afectados por las políticas de los países desarrollados.

c) En el plano financiero:

- i) Cambiar sustantivamente las condicionalidades de los organismos financieros internacionales.
- ii) Negociar la deuda externa con el conjunto de los países de la región.
- iii) Regular los movimientos de capitales de corto plazo.

d) En el plano productivo:

- i) Negociar con las empresas transnacionales para compatibilizar sus objetivos de rentabilidad y de seguridad con los objetivos nacionales que se relacionan a los estilos de desarrollo y a la conformación de la estructura productiva.
- ii) Enfrentar el potencial Acuerdo Multilateral de Inversiones que afecta la autonomía de la política económica de los países destinatarios de las inversiones directas extranjeras.

V. Algunos temas específicos

A. Algunas reflexiones sobre el Estado

1. El predominio del modelo de la derecha, implementado por los partidos tradicionales desde la apertura democrática, profundizó la crisis del Estado. Las funciones básicas que desarrolló en buena parte del siglo XX, como la integración social, agente de desarrollo y redistribuidor del ingreso, se vieron afectadas por la politización y partidización del Estado. Las políticas de clientela, los ingresos, los ascensos y los cargos de dirección atendiendo posiciones políticas, la exagerada burocracia y las bajas remuneraciones marcan la ineptitud y mentalidad inadecuada de los funcionarios para cumplir sus funciones como verdaderos servidores públicos. Cabe relativizar esta generalización, ya que en muchas instituciones del Estado existen funcionarios capaces y comprometidos que han permitido su funcionamiento.

La crisis del Estado se profundiza con la aplicación del modelo neoliberal, que busca sustituir diversas funciones del Estado a favor del sector privado y para el libre funcionamiento del mercado. La ideología neoliberal plantea que todo el accionar del Estado es vicioso y que en cambio todo el accionar del mercado y del sector privado es virtuoso. Por supuesto que este mundo de blanco y negro no existe en la realidad. El mundo es mucho más gris. Hay cosas que el Estado no debe hacer, pero hay otras donde su presencia es imprescindible. Hay cosas que el sector privado hace muy bien y otras que hace muy mal, como se demostró en el sistema financiero uruguayo. Esto también afecta la credibilidad del sistema político y de los partidos. Pero si todo lo que hace el Estado es vicioso, y ello se trasmite explícita o implícitamente por los principales medios de comunicación, el Estado pierde credibilidad, y

por lo tanto la pierden la política y los partidos, cuya función es usar el aparato del Estado para atender las demandas sociales de la población.

La ideología antiestatista influye en el descreimiento de la población sobre la política, pero sin duda los partidos que ganan elecciones con un programa y gobiernan con otro y los fenómenos de corrupción también afectan la credibilidad de la política. Con la aplicación de este modelo, por parte de los gobiernos de los partidos tradicionales, el Estado se mostró fuerte para determinadas funciones y muy débil para otras. Se hizo fuerte para intentar privatizar, para liberalizar, para desregular, para defender la plaza financiera, para efectivizar los ajustes estructurales y, por otro lado, se debilitó para atender las demandas sociales y los requerimientos de los sectores productivos.

Pnud 2004 se plantea que con estados débiles y mínimos sólo se puede conservar la democracia electoral. Se debilitó la centralidad del Estado como instancia privilegiada de coordinación y representación social. ¿Qué Estado va a encontrar el nuevo gobierno? ¿Instituciones sólidas o con grandes desequilibrios? ¿Con la capacidad necesaria y suficiente para cumplir los nuevos roles?

No hay estados ideales. Son el reflejo de la estructura de poder, de las distintas relaciones de fuerza, donde cada vez juegan más las relaciones internacionales, la influencia de los organismos financieros internacionales, que en muchas ocasiones les quitan instrumentos vitales a los Estados, pero que les exigen que resuelvan la cohesión social. La transformación del Estado significa modificaciones en las relaciones de fuerza, en las relaciones de poder que necesariamente debe iniciarse con un cambio político, con el ascenso al poder de un gobierno de izquierda. Ello debiera permitir un Estado con cierto grado de autonomía relativa, pero básicamente representativo de nuevas y amplias alianzas sociales portadoras de los cambios imprescindibles para el logro de sociedades dinámicas y equitativas (Couriel, 1991a).

2. En un gobierno de izquierda se requiere un Estado capaz de conducir la sociedad, resolver conflictos en forma democrática, cumplir nuevamente funciones de integración social y de redistribución del ingreso, garantizando la necesaria protección social y la preeminencia de la democracia como principio de organización social sobre la economía. No existe democracia sin Estado, ni desarrollo democrático sin un Estado capaz de garantizar y promover universalmente la ciudadanía y sus principales derechos. En especial, Estado para conducir una gestión estratégica (Ilpes, 1998).

Pero estos Estados deben otorgar los espacios necesarios para la participación de la sociedad civil, para ampliar el espacio público de sus derechos y de su conciencia social. Para un gobierno de izquierda esta participación y los necesarios acuerdos sociales son vitales para el mejor funcionamiento del modelo alternativo. La participación del Estado es central para mejorar la equidad y la igualdad, para la negociación regional y con el mundo desarrollado, para los lineamientos estratégicos que orienten el proceso económico que faciliten una dinámica inserción internacional, la conformación de una estructura productiva que atienda la competitividad y el empleo, para la incorporación, adaptación y creación tecnológica, para asegurar la integración y cohesión social. La democracia de ciudadanía requiere un Estado que asegure la universalidad de los derechos. Se requiere Estado para la democracia, que aplique el mandato electoral, que represente la diversidad de culturas, religiones, etnias y género. Se requiere la transformación del Estado para que se vuelva transparente, responsable, que tenga la necesaria calidad institucional y rinda adecuadamente cuentas (Pnud, 2004).

La intervención del Estado debe ser selectiva, eficiente, de costo y tiempo conocidos, periódicamente evaluada y públicamente informada (Ilpes, 1998).

Se requieren cambios sustantivos en el aparato del Estado para mejorar los niveles de gestión. Ello significa mejorar la eficiencia técnico-administrativa a través de la capacitación permanente de los funcionarios, de los ingresos y ascensos por concursos para terminar con las políticas de clientela y generar la necesaria mentalidad de servidores públicos. Significa también poder económico-financiero para cumplir eficazmente sus funciones y una capacidad política para dirigir, basada en principios democráticos. Para ello hay que atender a la transparencia, la capacitación, la descentralización y la participación.

La gestión de las empresas públicas es uno de los grandes desafíos para un gobierno de izquierda. Además de la aplicación de los principios generales ya reseñados, la dirección política de las mismas debe ser compatible con los conocimientos técnicos indispensables para cumplir dichas funciones. Esto requiere cambios significativos en la actual conducción, basada en cuotas políticas con acceso de directores que no están mínimamente capacitados para cumplir sus funciones. Las empresas públicas deben prepararse para competir, para la reducción de costos afectados por la burocratización vinculada a la política de clientela de los partidos tradicionales, y para el suministro adecuado de bienes y servicios públicos. Los cuadros gerenciales deben ser ejercidos por

los más capaces, por los más aptos con independencia de sus orígenes político-partidarios. Un buen funcionamiento de las empresas públicas ayudará a retomar la indispensable credibilidad en la acción del Estado. La función de regulación del Estado merece especial consideración. Ella debe orientarse a vigilar las reglas de la competencia, controlar la acción distorsionante de los monopolios naturales, promover la protección, información y participación de los usuarios y garantizar la calidad del servicio (Ilpes, 1998).

B. Algunas reflexiones para una reforma tributaria¹

1. En el contexto de las propuestas realizadas anteriormente se plantean las características básicas de una reforma tributaria.

Un breve diagnóstico marca las siguientes singularidades:

- a) La presión tributaria no es alta si la comparamos internacionalmente. En Uruguay alcanza al 29%, sin incluir los municipios, mientras que en los países desarrollados es el 32,3%. En nueve países de Europa Occidental la presión tributaria es superior al 40%. Estos son: Suecia 50%, Dinamarca 49,3%, Bélgica 45,4%, Francia 43,6%, Austria 43,5%, Holanda e Italia 42,9% y Noruega 41,5%. Estos países europeos presentan altos niveles de presión tributaria, que se explica por la fuerte protección social.
- b) La estructura tributaria del Uruguay muestra que, del total de la recaudación, el gobierno central recauda el 65%, los aportes a la seguridad social representan el 27% y los municipios el 8%.
- c) El impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto específico interno (Imesi) y el impuesto a las retribuciones personales (IRP) representan el 70% de la recaudación del gobierno central. Los impuestos al consumo de bienes y servicios representan el 63%.

¹ El presente texto es una breve reseña de la conferencia dictada en las XVI Jornadas de Contabilidad y Presupuesto Público realizadas en Montevideo, 20 y 21 de noviembre de 2002, por ASUCYP (Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto Público), para cuya preparación se contó con la colaboración del Cr. Gustavo Samacoitz.

- d) En la comparación internacional se aprecia la regresividad de la estructura tributaria. En Uruguay los impuestos a las ganancias y las utilidades alcanzan al 20%, mientras que en los países desarrollados representan el 67,5% y en Estados Unidos el 90,1%. Por otro lado, los impuestos al consumo de bienes y servicios alcanzan en Uruguay al 62%, mientras que en los países desarrollados representan solamente el 26,7% (Lagomarsino y Grau, 2002).
- e) El impuesto a las retribuciones personales sobre salarios y jubilaciones abarca como máximo al 70% de los ingresos de los hogares. Ello muestra la posibilidad de ampliar la base imponible, sin olvidar la subestimación de los sectores de más altos ingresos y los problemas de información (Lagomarsino y Grau, 2002).
- f) El análisis del IVA denota su regresividad. Los bienes exonerados no tienen grandes diferencias de consumo entre los distintos deciles de ingresos. Pero es muy significativo que el decil de menores ingresos paga por concepto de IVA el 9,1% de sus ingresos, mientras que el decil de mayores ingresos sólo paga el 6,7% de los suyos (Lagomarsino y Grau, 2002).
- g) Existe una incapacidad casi estructural para disminuir la evasión y, en consecuencia, para recaudar los ingresos necesarios y suficientes para cumplir adecuadamente con los objetivos de la política fiscal. Las principales dificultades son: la falta de voluntad política, el clientelismo, la inadecuada profesionalización y la falta de coordinación entre los distintos organismos recaudatorios. A ello hay que agregar el secreto bancario, que impide eliminar el secreto tributario.

2.- El papel del Estado de impulsar el crecimiento económico con justicia social impone un exigente esfuerzo fiscal cuya finalidad es el aumento de los ingresos públicos, una mayor progresividad en el sistema tributario y la reorientación del gasto público (Ilpes, 1998).

Los objetivos de la política fiscal buscan mejorar la redistribución del ingreso para avanzar hacia la justicia social. Para alcanzar este objetivo son más relevantes los efectos redistribuidores del gasto público que los derivados de una reforma tributaria. El Estado de bienestar del batllismo de principios de siglo se basaba fundamentalmente en los efectos del gasto público sobre la

equidad. La generación de empleo productivo y los efectos del gasto público son los elementos centrales que contribuyen a atender el objetivo de la redistribución del ingreso.

La política tributaria debe mejorar la actual regresividad de la estructura tributaria y equilibrar objetivos finalistas y fiscalistas.

Los objetivos finalistas se logran otorgando estímulos fiscales a las actividades productivas surgidas de los lineamientos estratégicos que conforman una estructura productiva que priorice la competitividad y el empleo.

Los objetivos fiscalistas buscan mejorar y aumentar la recaudación para atender las necesidades del gasto público. La comparación internacional no muestra una elevada presión tributaria, pero es imprescindible terminar con la política de clientela y lograr el cumplimiento pleno de los programas.

Importa señalar la necesidad de una política fiscal anticíclica para enfrentar los procesos recesivos.

Como ya se analizó en otros capítulos, se debe desmistificar las consecuencias que se le atribuyen al déficit fiscal, especialmente por parte de los organismos financieros internacionales, del modelo neoliberal y de las propias calificadoras de riesgo.

3. Las principales propuestas de la reforma tributaria son:

a) La creación del impuesto a la renta de las personas físicas, que debe ser global —incorporando todas las rentas—, progresional e intentando ampliar la base imponible, incorporando al 30% de los ingresos de los hogares que hoy no tributan. La crisis bancaria del año 2002 le quitó fuerza a la plaza bancaria, uno de los estandartes del modelo implementado por los partidos tradicionales, que limitaba la creación de este impuesto por el temor de ahuyentar a los depositantes extranjeros.

b) El impuesto a la renta de las empresas debe cumplir con objetivos finalistas, especialmente de carácter sectorial, atendiendo a los criterios que surgen de los lineamientos estratégicos, analizado anteriormente.

c) En el caso del impuesto al valor agregado (IVA) se plantean modificaciones basadas en los siguientes criterios:

- i) atenuar la regresividad modificando las exoneraciones;
- ii) ampliar la base del impuesto con una tasa estadística que no influya sobre los precios, con el objetivo de generalizarlo y de control tributario permitiendo deducir el IVA de compra;
- iii) reducir la carga impositiva rebajando las tasas básica y mínima;
- iv) reducir el IVA utilizando un criterio general de lograr la mejora de la competitividad no exportando impuestos.

d) Es importante eliminar una serie de impuestos que tienen muy baja recaudación y que afectan el mejor funcionamiento administrativo. Entre ellos hay más de 20 impuestos cuya recaudación no supera el 6% de los ingresos.

e) En materia de aranceles, se va a depender de los avances en los acuerdos del Mercosur. No se justifican las rebajas arancelarias con el resto del mundo como las que se realizaron en los inicios de la década del noventa, máxime cuando los países desarrollados siguen manteniendo fuertes medidas proteccionistas sobre las exportaciones de los países de la región.

f) Los aportes a la seguridad social se deben mantener sobre la base de participación del Estado, las empresas y los trabajadores. Las exoneraciones factibles tendrán objetivos finalistas sobre la base de los requerimientos de los lineamientos estratégicos. Importa recordar que el financiamiento de la seguridad social, en última instancia, depende de la generación de empleo productivo en sectores formales o modernos.

En esencia, la reforma tributaria debe atender objetivos fiscalistas para financiar la redistribución que se logra con el gasto público; objetivos finalistas, junto a otros instrumentos de política económica, para atender las prioridades en las actividades productivas. La eficacia de la administración tributaria es fundamental para mejorar la recaudación.

Por último, cabe mencionar que la creación del impuesto a la renta de las personas físicas tiene objetivos de equidad y junto a las rebajas del IVA atenúan la actual regresividad, aunque no signifiquen grandes cambios en la estructura tributaria.

C. Algunas reflexiones sobre los medios de comunicación²

La presencia de los medios de comunicación y su extraordinaria expansión se vinculan a la revolución informática. Llegaron para quedarse, sólo tienden a evolucionar. Ya todo el mundo sabe que si algo no aparece en los medios, no existe. Lo saben los avisadores, los publicistas, los artistas, los periodistas y también lo saben los políticos.

Por otro lado, cumplen tareas culturales, educativas y formativas que colaboran e inciden en la identidad nacional y en los valores básicos de la nacionalidad y la democracia.

Los medios se vinculan a los partidos políticos y al poder económico. A nivel internacional no sólo se vinculan, son un gran poder económico con grandes fusiones y una gran concentración de la propiedad.

Estos grupos económicos planetarios se ocupan de todos los medios de comunicación tradicionales (prensa, radio, televisión) pero, además, de todas las actividades de lo que podríamos denominar los sectores de la cultura de masas (con objetivos mercantiles y comerciales), la comunicación (marketing y propaganda) y la información (agencias de noticias, prensa, boletines de radio y televisión) (Ramonet, 2003).

En Pnud 2004 se analiza una encuesta sobre 18 países de la región, donde se consultó sobre el poder de los distintos sectores en las sociedades latinoamericanas. El resultado muestra que los poderes económicos, empresariales —sobre todo el poder financiero— reciben la mayor percepción de poder en las sociedades, seguidos por los medios de comunicación —65%—, mientras que los partidos políticos tienen un 30%. En este informe se manifiesta que los medios de comunicación tienen más poder que los partidos políticos, que las Fuerzas Armadas e incluso, en muchos casos, que los propios presidentes electos democráticamente.

Si bien detentan un enorme poder, no asumen la responsabilidad de lo que esto significa. Son un poder sin control, tanto a nivel nacional como internacional (Ramonet, 2003).

² El presente texto constituye una síntesis de una conferencia dictada en noviembre del 2003 en el Centro de Estudios Estratégicos 1815.

A nivel local y ante la aguda crisis económica que vive nuestro país, que afecta a vastos sectores de la sociedad, los medios de comunicación se ven afectados al recibir menos publicidad privada y ver mermada considerablemente la publicidad oficial, de la cual han sobrevivido los últimos años, poniendo en peligro la rentabilidad de estas empresas.

Por otro lado, la forma en que se otorgan las autorizaciones y concesiones a las radios y la televisión abierta y por cable no está diseñada en base a criterios objetivos que permitan la igualdad de oportunidades. Como consecuencia, en muchas ocasiones los beneficiarios son correligionarios políticos y financiadores de campañas electorales, llegando a existir una desproporcionada cantidad de concesiones —como es el caso de algunas ciudades del interior del país— sin la aplicación de criterios adecuados lo que, además, incide y dificulta su mantenimiento. Las concesiones son precarias, gratuitas y revocables, siendo discutible quién debiera otorgarlas en nuestro país.

Otro aspecto a señalar es la existencia de monopolios y oligopolios, que afecta la libre competencia y la igualdad de oportunidades. Existe una gran concentración de adjudicatarios o distribucionistas y se visualiza una centralización de productores de contenido, lo que genera, como consecuencia, un enorme poder.

El riesgo que presentan los monopolios se refleja en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que expresa: “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la Democracia, al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”.

Enfrentar estos monopolios y oligopolios y alcanzar la libre competencia resulta central como forma de democratización, como mecanismo para el acceso a los medios de comunicación en igualdad de oportunidades para los distintos sectores de la sociedad uruguaya.

La falta de competencia afecta la calidad, la producción de nuevos contenidos y la veracidad de la información, que son derechos básicos de los ciudadanos. La competencia ayudaría a mejorar los contenidos, sumado a la existencia de un porcentaje de producción nacional, que permita un mayor grado de participación a los artistas y técnicos de nuestro país.

Los medios de comunicación fijan la agenda y tienen tanto poder que los debates políticos son más relevantes cuando se efectúan por televisión que en el propio Parlamento.

Hoy en día para un político es más importante salir un minuto en la televisión que hacer un discurso de una hora en el Parlamento.

Los partidos políticos y los medios de comunicación compiten por la opinión pública; los medios pueden llegar a crear y a destruir líderes políticos e influyen sobre la imagen de un régimen político determinado. En muchos casos, los periodistas se transforman en verdaderos operadores políticos y dejan de ser periodistas objetivos, faltando al ejercicio del derecho a la información del conjunto de la sociedad.

Los medios de comunicación deben democratizarse; para ello se requiere igualdad de oportunidades, diversidad cultural y libre competencia. La igualdad de oportunidades políticas y sociales se puede lograr modificando las características de las concesiones, de las adjudicaciones y de las autorizaciones de onda y de frecuencias.

La libertad de prensa es de un enorme valor, pero requiere la libre competencia. Y para que ésta se concrete, es imprescindible la regulación del Estado.

La acción del sector público es vital para alcanzar estos objetivos en los medios de comunicación. Actúa como propietario de medios y regulando la actividad a través de políticas activas. Entendemos necesario fortalecer al sector público en calidad, contenido y recursos para que pueda competir eficientemente con el sector privado y en igualdad de derechos, y no quede como complementario o subordinado de éste. Por otra parte, se deben encontrar mecanismos de transmisión de información sin temor a sanciones económicas, políticas, judiciales, empresariales o estatales.

Deben existir políticas activas entre las que se destacan:

- i) Necesidad de un marco legal, sistemático y articulado sobre los medios de comunicación.
- ii) Defensa de la producción nacional y la identidad cultural, fijando porcentajes de producción nacional y extranjera.
- iii) Si bien los propietarios de los medios de comunicación no pueden ser extranjeros, se utilizan testaferros que contravienen las disposiciones legales. La contradicción es que la programación sí puede ser extranjera.

- iv) Defensa de la libre competencia, que es uno de los principios vitales de la democratización de los medios. Ello significa enfrentar los monopolios y oligopolios de adjudicatarios y de productores de contenido.

La acción regulatoria se debe basar en la fijación de criterios básicos para las autorizaciones y concesiones, con acceso justo y transparente para alcanzar la igualdad de oportunidades. Deberán otorgarse los estímulos necesarios a nuevos productores de contenido para que compitan adecuadamente y de manera justa. Otro elemento regulatorio significa exigir programas de servicio a la comunidad al conceder las autorizaciones. ■■■

¿Es posible imponer la democracia?

*Alfredo Toro Hardy**

La respuesta a la interrogante que brinda el título al presente trabajo pasa por Washington y por la política exterior de la Administración Bush. Es menester, por tanto, situarnos dentro del contexto adecuado.

George Bush hijo tomó la decisión de abandonar las dos grandes vertientes de la política exterior surgida en tiempos de Truman. Las doctrinas de la contención y de la disuasión fueron formalmente dejadas de lado en función de una nueva doctrina, que postula la preeminencia militar incontestable de los Estados Unidos y su disposición a actuar preventiva y unilateralmente

* Diplomático y Académico Venezolano

Embajador en el Reino Unido y Ex-Embajador en Estados Unidos, Brasil y Chile
ambassador@venezlon.co.uk

en contra de cualquier amenaza real o potencial. Ello, por extensión, deja sin sustento efectivo a cualquier política de alianzas. En lo sucesivo las alianzas asumen un carácter mucho más “ad hoc” y circunstancial.

Por otro lado, la actual Administración Republicana ha tendido a desconocer o a disociarse de cualquier compromiso multilateral que imponga límites a su soberanía o a la libertad de acción que exige su hegemonía. Incluso el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pasa a perder cualquier sentido que no sea el de convalidar decisiones previamente tomadas por el poder hegemónico. Tal como señalaba John Bolton, Embajador designado de los Estados Unidos en las Naciones Unidas: “El Consejo de Seguridad debería tener un solo miembro, Estados Unidos, si quisiera reflejar el verdadero balance de poder internacional”¹

Los herederos del “establishment”

Los gestores intelectuales de todo el proceso anterior son los llamados neoconservadores. Estos se perciben a sí mismos como los herederos del viejo “establishment”. Es decir, aquel grupo de hombres que agrupados bajo el Consejo de Relaciones Exteriores de Nueva York, definió las bases conceptuales e instrumentales de la política exterior norteamericana de la postguerra. Las mismas habrían de evidenciar una extraordinaria longevidad, sobreviviendo en más de una década al fin mismo de la Guerra Fría. Figuras como George Kennan, Dean Acheson, James Forrestal, Averell Harriman, Robert Lovett, John McCloy, Charles Bohlen o Paul Nitze, fueron, en efecto, los encargados de articular al final de la Segunda Guerra Mundial los lineamientos que durante las décadas siguientes habría de seguir la acción externa norteamericana. No en balde Acheson, Secretario de Estado de Truman, se refirió a este período de gestación de políticas como “la creación”.

Asumiendo como agotados a los supuestos que dieron razón de ser a la política exterior de la postguerra, los neoconservadores se visualizan a sí mismos como los encargados de una “segunda creación”. De acuerdo a William Kristol y Robert Kagan, dos de sus exponentes más destacados: “En otras palabras, nuestro

¹ Ver L'Express, Paris, 28 Mars/3 Abril, 2005

país presenció una creación similar a la que vio emerger Dean Acheson después de la Segunda Guerra Mundial. Por primera vez en la historia, los Estados Unidos tuvo la oportunidad de moldear el sistema internacional de una forma que intensificara su seguridad y expandiera sus principios sin oposición alguna de un adversario poderoso y determinado”.² Bajo este contexto, como señalábamos, se postula la preeminencia militar incontestable de ese país y su disposición a actuar preventiva y unilateralmente, así como el desconocimiento de todo límite a su libertad de acción hegemónica. Más significativo aun, se postula la universalidad de las concepciones norteamericanas de libertad y democracia, y, por ende, su responsabilidad de difundir éstas por el mundo propiciando cambios de régimen en gobiernos de distinta naturaleza. De allí el término “imperialistas democráticos” con el cual se califica a los neoconservadores.

¿Quiénes son los neoconservadores?

En esencia, los neoconservadores enfatizan la importancia del voluntarismo político. Ello a partir de tres premisas básicas. En primer lugar, sobre la base de aquello que el politólogo neoconservador Charles Krauthammer bautizó como el “momento unipolar”, es decir, como expresión de la fortaleza sin cortapisas de los Estados Unidos y de sus inmensas posibilidades para definir un entorno internacional en sus propios términos. En segundo lugar, en función de aquellas visiones que podrían encuadrarse dentro de lo que se ha catalogado como el “nuevo wilsonianismo” (a partir de Woodrow Wilson), las cuales asignan un papel mesiánico a la política exterior norteamericana, encomendándole la difusión de la democracia por el planeta. En tercer lugar, respondiendo al “excepcionalismo” norteamericano, concepto basado en la convicción de la superioridad de su modelo de sociedad y de los principios que le dan sustento. Estas últimas dos premisas se encuentran indisolublemente unidas.

Como bien se desprende del prefijo “neo”, estamos en presencia de “nuevos” conservadores. Es decir, liberales disgustados por los excesos contestatarios de los años sesenta y setenta que evolucionaron hacia posturas de derecha. A diferencia de los conservadores clásicos, éstos no están

² Stelzer, Irwing, Editor, “National Interest and Global Responsibility”, *Neoconservatism*, London, Atlantic Books, 2004, p. 57

interesados en preservar modelos de vida y parámetros tradicionales, sino en sacudir estructuras y propiciar cambios.

Los neoconservadores se agrupan en torno a un conjunto de “think-tanks” y medios de comunicación. Entre los primeros encontramos al “American Enterprise Institute” y al “Project for the New American Century”. Entre los segundos a *The Weekly Standard*, *The Public Interest* y *Commentary*. Entre sus principales figuras encontramos a Irving Kristol, Robert Kagan, Richard Perle, Paul Wolfowitz, Eliot Cohen, Elliott Abrams, Norman Podhoretz, James Wilson o Charles Krauthammer.

El único sector dentro de la Administración Bush cuya influencia puede rivalizar con la de los neoconservadores, es la llamada Derecha Cristiana. Sin embargo, mientras los segundos sustentan la misma en su gigantesca fuerza electoral, los primeros, apenas un grupo de intelectuales, la basan en el poder de las ideas. Este grupo que se quiere heredero del viejo “establishment”, al menos en cuanto refiere a su trascendencia pues no a sus ideas, ha sido capaz de reformular de manera sustancial la política exterior heredada de aquellos. Habrá que darle tiempo al tiempo para saber si el nuevo bagaje conceptual que ellos le han imprimido a la política exterior norteamericana se tornará irreversible o, si por el contrario, resulta un simple producto de la moda del día. Lo único cierto es que pocas veces antes en su historia, los Estados Unidos habían alcanzado un nivel tal de impopularidad internacional como resultado de sus políticas.

Gran parte del mundo coincide con George Soros, uno de los patriarcas de las finanzas norteamericanas, cuando expresa: “Los principios fundamentales de agenda política pueden ser resumidos de la siguiente forma: Las relaciones internacionales son relaciones de poder, no de ley, el poder prevalece y la ley legítima lo que prevalece. Estados Unidos es poder incuestionable en el mundo de la post Guerra Fría y, es por ello, que está en posición de imponer sus puntos de vista, intereses y valores sobre el mundo. Esta visión de la política internacional es parte de una ideología amplia conocida usualmente como neoconservativismo, pero yo que prefiero describirla como una forma cruda de Darwinismo. La llamo cruda porque ignora el papel de la cooperación en la supervivencia de los más aptos y pone todo el énfasis en la competencia...en relaciones internacionales, eso conduce a la búsqueda de la supremacía Americana”³

³ *The Bubble of American Supremacy*, New York, Public Affairs, 2004, p.p. 3 y 4

De hecho, los neoconservadores nunca han sido populares. Ello deriva del fanatismo que caracteriza a su condición de conversos. Su mentor intelectual, el emigrado de la Alemania nazi y destacado profesor de política de la Universidad de Chicago, Leo Strauss, no los preparó para ello. Ante todo, éste les enseñó que el valor del compromiso en política consistía en la búsqueda de absolutos, rechazando toda manifestación de relativismo y de pragmatismo. Les inculcó, a la vez, que para superar la decadencia moral que evidenciaba Estados Unidos era necesario aferrarse a mitos nacionales con capacidad unificadora. Poco importaba si estos mitos no se correspondían a la verdad. Como bien señala Mary Wakefield editora asistente de *Spectator* citada por Kenneth R. Weinstein: “Strauss era un campeón de la “mentira noble” - la idea de que es prácticamente un deber mentirle a las masas, porque solamente una pequeña elite es lo suficientemente inteligente como para conocer la verdad... Los políticos deben disimular sus puntos de vista, decía Strauss, por dos razones: para no dañar los sentimientos de la gente y para proteger a las elites de posibles represalias”⁴. Para Strauss, el elitista por antonomasia, era fundamental controlar a la “mayoría sin inteligencia”.

Desde un comienzo los neoconservadores hicieron gala de un maquiavelismo sin par, en el que los fines justificaban todo medio. Más aún, como buenos seguidores de Strauss han llegado a asumir la deshonestidad intelectual como prueba de la intensidad de sus convicciones y, por ende, como algo de lo que no hay que avergonzarse. Esta se ha manifestado una y otra vez en la manipulación de factores y en la difusión del engaño. Una esclarecedora serie documental en tres capítulos de la BBC 2 del Reino Unido, presentada los días 18, 19 y 20 de enero del 2005 bajo el título “The Power of Nightmares” (El Poder de las Pesadillas), dilucidaba bien este capítulo. Allí se mostraba como a lo largo de las últimas tres décadas los neoconservadores han torcido la verdad a su antojo, con miras a justificar la puesta en práctica de su agenda.

Roosevelt versus Wilson

El tema de la difusión de la democracia e, implícitamente el de cambio de régimen, constituye como señalábamos una de las piezas centrales de la

⁴ “Philosophic roots, the role of Leo Strauss and the war on Iraq”, *Neoconservatism*, London, Atlantic Books, 2004, p. 203

agenda neoconservadora. El discurso de la segunda toma de posesión de Bush vino a constituirse en sí mismo en un verdadero manifiesto de dicho movimiento. En él quedan expresadas algunas de sus ideas esenciales: la universalidad de los valores estadounidenses y la responsabilidad de difundir éstos por el mundo, en medio de un proceso implícito de cambio de régimen en gobiernos de distinta naturaleza. No en balde la palabra libertad fue pronunciada cuarenta y nueve veces en dicha alocución.

Para comprender las raíces de este espíritu misionero debemos hacer un poco de historia. En su obra *Diplomacy*, Henry Kissinger señala como el emerger de los Estados Unidos a la escena internacional, a comienzos del siglo XX, vino dado por dos posturas diametralmente opuestas⁵. De un lado la planteada por Theodore Roosevelt, asentada en el realismo político, el balance de poder y el interés nacional. Del otro, la de Woodrow Wilson, sustentada en la concepción mesiánica de difundir por el mundo los valores democráticos que hacen de Estados Unidos una nación “excepcional”. Es decir, las responsabilidades históricas implícitas a su condición de “Nueva Jerusalem”, de “Ciudad sobre la Colina”. Durante buena parte de la Guerra Fría y con particular énfasis durante la presidencia de Richard Nixon prevaleció la vertiente Roosevelt. En varios períodos de la Guerra Fría y en especial bajo la actual Administración Bush, ha prevalecido el “wilsonianismo”.

Desde una perspectiva intelectual el propio Kissinger encarna la manifestación más destacada del realismo político, mientras los neoconservadores simbolizan la mayor expresión mesiánica. No en balde la profunda rivalidad existente entre ambas corrientes. El actual inquilino de la Casa Blanca ha pasado a subsumirse en la visión “wilsoniana” de los neoconservadores, a partir de una percepción providencialista de su propio rol como Presidente. En ello se diferencia diametralmente de su padre, connotado exponente del realismo en política exterior. El manejo dado por ambos al tema Irak es cabal expresión de esta dicotomía.

Según nos señala Nicholas Guyatt, refiriéndose a las políticas frente a Irak definidas por Bush padre y mantenidas por Clinton: “ Los responsables de implementar las políticas estadounidenses están más asustados con el

⁵ New York, Simon & Schuster 1994, p.p. 29-55

fundamentalismo chiíta o del nacionalismo kurdo y es por ello que han decidido mantener a Saddam en el poder, a pesar de que le recuerdan constantemente que lo tienen rodeado, a través de ataques militares y sanciones. A los portavoces del Departamento de Estado les gusta jactarse de como la ‘contención’ de los Estados Unidos es lo que evita que Irak amenace a sus vecinos de la región, de hecho, los Estados Unidos teme que las tensiones internas de Irak cambien la apariencia del Medio Oriente, por lo que la política estadounidense se preocupa no por la expansión iraquí, sino su implosión.”⁶. La frase anterior refleja a plenitud la vertiente realista heredada de Roosevelt. Bush hijo, conquistado por el pensamiento neoconservador y la visión “wilsoniana” propia de éste, prefirió lanzarse en una cruzada democratizadora del Medio Oriente, teniendo a Irak como punto de partida.

Democracia y cambio de régimen

La actual Administración, en efecto, se adentró en una ambiciosa operación de cambio de régimen. El mismo perseguía democratizar a Irak, presentándolo como una vitrina de exhibición ante el mundo árabe y musulmán. Bajo la perspectiva neoconservadora ello sería susceptible de desencadenar un poderoso efecto dominó en la región en su conjunto. Más allá del argumento de las armas de destrucción masiva, al cual contaminaron desde un comienzo con su peculiar estilo, el objetivo de fondo parecía ser el de enfrentar ideológicamente al islamismo por vía de la implantación de la democracia. No en balde la insistencia en este punto por parte de Wolfowitz y Perle, en el debate que dentro de la Administración Bush precedió a la invasión a Irak. Debate que sería ganado precisamente por los neoconservadores, determinando el curso de acción a seguir.

De esta manera, al igual que Kennedy escogió a Vietnam como el punto en el mapa en el cual enfrentar al comunismo, los neoconservadores escogieron a Irak como el lugar adecuado para confrontar ideológicamente al islamismo. En lugar de conformarse con una lucha larga, sistemática y poco espectacular para derrotar al terrorismo islámico por vías policiales y de inteligencia,

⁶ *Another American Century*. London, Zed Books, 2000, p. 143

decidieron atacar agresivamente el meollo del problema. Es decir, el atractivo del fundamentalismo islámico en las calles del mundo musulmán. Para ello se contaría con el poder demiúrgico de la democracia. En otras palabras, en lugar de luchar pacientemente contra los mosquitos se realizaría una operación en gran escala para secar los pantanos donde se criaban los mosquitos. En términos de ambición de metas, se trataba de un propósito sólo comparable a los esfuerzos de reconfiguración internacional adelantados por Wilson y Truman, tras las dos guerras mundiales. A diferencia de aquellos, sin embargo, este proceso no sería el resultado de guerras indeseadas y de países desbastados, sino expresión de un voluntarismo capaz de operar en seco y con absoluta frialdad de cálculo.

Según señalaba *The Economist* en su columna Lexington, la figura intelectual de mayor influencia en La Casa Blanca, junto a los neoconservadores, es el israelí Natan Sharansky: “El mensaje del Sr. Sharansky se resume en tres puntos: Primero, la ‘realpolitik’ está en bancarrota. Los Estados Unidos no puede continuar malcriando a regímenes tiranos como el de Arabia Saudita, porque esos regímenes invariablemente tratan de comprar la estabilidad en su propia casa, a través de la exportación de odio al extranjero. En segundo lugar, la democracia es el mejor seguro contra la agresión. En tercer lugar, el mundo realmente está dividido entre el bien y el mal...El Sr. Sharansky no sólo ve el mundo en blanco y negro- el bien contra el mal y las sociedades libres versus las ‘sociedades villanas’- con un grupo de ‘realistas’ vacilando en el medio.”⁷

Sin embargo más allá del mesianismo desatado del que hacen gala los neoconservadores, el realismo político que tanto menosprecian éstos y su acólito Sharansky, exige de respuestas concretas a múltiples interrogantes. Entre ellas, las siguientes:

-¿Qué hacer con las diferencias culturales?

El iceberg sumergido

Oigamos lo que dice al respecto el reconocido internacionalista norteamericano Michael Mandelbaum: “Tanto la cultura política islámica del Medio Oriente y la cultura política confuciana del Este de Asia tienen elementos

⁷ 5 de febrero, 2005.

no-liberales. Ellos enfatizan la cohesión y la solidaridad más que la libertad individual y favorecen la aplicación de la ortodoxia antes que la discusiones libres. Más aún, el mandatario es más un padre autoritario, un jefe de familia, que un conciudadano electo por su pueblo para cumplir con ciertos deberes limitados. Los ciudadanos pueden pedir a su mandatario, tanto en la tradición islámica como en la confuciana, pero no los eligen. Los mandatarios están obligados por un compromiso moral a conducirse correctamente, pero no encuentran limitaciones constitucionales a su poder. Más aún, en la era moderna, tanto el Medio Oriente islámico como China ven a los países liberales de Occidente como peligrosos, agresivos, invasivos y adversarios, razón por la cual se inclinan a resistir los valores políticos de Occidente como parte de su lucha contra el dominio occidental.”⁸ Caemos aquí dentro del “choque de las civilizaciones” planteado por Samuel Huntington, un área minada de significados políticos e históricos profundos que nunca puede ser manejada de manera ligera.

Michelle LeBaron y Jarle Croker han simbolizado la cultura con la metáfora de un iceberg bajo el agua. Es decir, como un entretejido no visible de significados, creencias y convicciones⁹. Siendo así, la interconexión entre los seres humanos de diversas latitudes, a los que induce la globalización, se desarrollaría únicamente al nivel de la punta del iceberg que sobresale a la superficie del agua. Esta punta del iceberg conformaría símbolos y valores de proyección planetaria: desde McDonald’s hasta Nike, desde el idioma inglés hasta Microsoft, desde los organismos financieros internacionales hasta Wall Street, desde la economía de mercado hasta la democracia. En otras palabras, el reino de la “homogeneización” mundial proclamada por Fukuyama, Sin embargo, bajo esa punta se encontraría el cuerpo gigantesco del iceberg sumergido, conformado por las identidades ráigales. Es allí que emerge la diversidad difícilmente conciliable de culturas a las que aludía Huntington. Intentar uniformar al planeta bajo los paradigmas de la punta del iceberg resultara siempre una operación superficial y frágil, como ha terminado por reconocerlo hasta el propio Fukuyama. Sin embargo, intentar desplazar al entretejido profundo de las identidades ancestrales, recurriendo para ello a la punta del iceberg, resulta un curso de acción digno del Titanic.

⁸ *The Ideas That Conquered The World*, New York, Public Affairs, 2003, pp. 253, 254

⁹ *Harvard International Review*, Autum, 2000

-¿Que hacer para evitar que persiguiendo a los ángeles no se caiga en la tierra de los demonios?

Entre ángeles y demonios

Irak ha puesto en evidencia como en la búsqueda de la democracia se puede caer en la violencia, el caos social y el riesgo de desmembración estatal. Es también un buen ejemplo de lo que podría llegar a ocurrir en gran escala en una región dominada por fronteras artificiales, controversias territoriales, poblaciones y etnias irredentas y la presencia de un Islam radical, militante e ideologizado. Tal como señalaban Roula Khalaf y Steve Negus en el *Financial Times*: “Los resultados sugieren que los iraquíes votaron mayormente dentro de líneas sectarias y étnicas, agrupándose en partidos religiosos chiítas y kurdos, dejando atrás los partidos nacionalistas de multiétnicos...La marginación de la minorías sunita es el dilema principal que enfrenta la Asamblea Nacional, encargada de elegir al próximo gobierno y de diseñar la constitución permanente de Irak.”¹⁰. Un editorial de ese mismo diario refería lo siguiente: “La Asamblea Constituyente electa el 30 de Enero ha sido juramentada, pero los dos grandes bloques dentro de ella - la ‘ lista chiita’ victoriosa y los kurdos – aun no han podido ponerse de acuerdo en la formación de un gobierno provisional. La razón fundamental para ello es Kirkuk, un microcosmos formado por casi todas las etnias, religiones, tribus, tensiones y agrupaciones que amenazan con combinarse y explotar destruyendo el futuro de Irak”¹¹. Basando toda la compleja ecuación de reconstrucción nacional y afianzamiento democrático, en el presunto espíritu de amplitud de un Ayatola octogenario y enfermo, los neoconservadores olvidan la combinación fatídica de resentimiento sunita, revanchismo chiita y aspiración de vuelo independiente kurdo. Todo ello frente a la explosiva situación de Kirkuk y en medio de la interacción de poderosas fuerzas regionales, de una insurgencia no controlable militarmente y de un odio generalizado y profundo hacia las tropas norteamericanas.

El Medio Oriente, punto focal de la atención de los neoconservadores en su gran cruzada democratizadora, constituye sin duda la región más difícil

¹⁰ 14 de febrero, 2005

¹¹ 21 de marzo, 2005

del planeta para una operación en gran escala como ésta. Las gigantescas complejidades enfrentadas en Irak en función de este propósito, deberían servir de campanada de alerta con relación a los riesgos que se enfrentan. Riesgos que deberían aconsejar prudencia, comprensión del sentido de los límites y maduración de este experimento antes de multiplicar los escenarios de experimentación. Como usualmente ocurre cuando es la ideología y no el sentido común quien va al volante, los neoconservadores han decidido, sin embargo, seguir con el pié en el acelerador. Sus presiones están obligando a abrir compuertas políticas a lo largo de la región con consecuencias impredecibles. Desde luego, no han encontrado mejor ámbito geográfico para poner a prueba sus teorías que aquel que alberga a la mayor parte de la sabia vital de la economía mundial: el petróleo.

Los equilibrios en política exterior en general y en el Medio Oriente de manera muy particular se asemejan mucho a los del ecosistema. Un solo ejemplo: la campaña de erradicación de las ratas llevada a cabo en la India hace algunas décadas atrás, trajo como consecuencia un crecimiento exponencial de las serpientes. El debilitamiento de las opciones seculares genera el fortalecimiento del islamismo; el debilitamiento del centralismo o de los partidos multiétnicos puede propiciar el riesgo de desmembración estatal; la alteración de las fronteras o de la correlación de fuerzas religioso-seculares, plantea la amenaza de una reacción en cadena regional. Y así sucesivamente. La Administración Bush, sin embargo, se ha introducido en medio de estos equilibrios inestables con la sutileza de un elefante suelto en una cristalería.

-¿Cómo garantizar que la democracia traiga consigo a regímenes con los cuales Estados Unidos pueda convivir?

Democracia e islamismo

Los neoconservadores parecen confundir el poder que deriva de sus inmensos recursos económicos y militares con el poder para implantar la democracia en medio de culturas ajenas a la suya, alterando complejos equilibrios regionales y a pesar de su inmensa impopularidad. El cálculo de probabilidades de que el resultado final resulte indeseable es gigantesco.

Según *The Economist*, la última encuesta del Pew Research Center, dedicada a medir la popularidad de los Estados Unidos en el mundo, señalaba que “el

anti - americanismo es más amplio y profundo ahora que en cualquier otro momento en la historia”¹². Sin embargo, de acuerdo a esa misma encuesta, en ningún otro lugar del globo la impopularidad norteamericana alcanza los extremos que se evidencian en el Medio Oriente, en donde Estados Unidos es asociado a Israel e identificado como enemigo de los palestinos y del Islam. De nuevo, el más elemental sentido común aconsejaría no utilizar estas credenciales como base para propiciar una operación masiva de cambios de régimen. Como bien refería Harvey Morris, corresponsal del *Financial Times* en Jerusalén, en un artículo publicado en ese mismo diario, los votantes optarán “por la opción que mejor desafíe el status quo”¹³. Dado que ese “status quo” está asociado hasta la médula con los Estados Unidos, es fácil anticipar lo que vendrá cuando se convoque a las calles a las mesas de votación.

Según refiere Morris, en buena parte del Medio Oriente el dictamen de las calles es claro: el islamismo. En Egipto la oposición con opción de poder es la Hermandad Musulmana, en Líbano Hezbollah, en Palestina Hamas. Es decir, movimientos calificados por Washington como terroristas. Según señalaba un editorial del *Financial Times*: “La democracia es complicada en cualquier parte, pero es mucho más complicada en el Medio Oriente. Irak, por ejemplo, ha puesto en movimiento un proceso telúrico al darle el poder a la mayoría chiíta, envalentonándola en medio una región sobresaltada... Algunos sectores en Washington ya han comenzado a reflejar el pánico de sus clientes árabes sunitas. En Palestina y en Líbano, al igual que en Irak, las elecciones favorecen a partidos islamistas como Hamas, Hezbollah y Da’wa. Las variedades islámicas también tendrían éxito en otras partes; los tiranos no dejaron a sus oponentes otro lugar de encuentro que no fuera la mezquitas.”¹⁴

¿Y que ocurrirá cuando el islamismo amenace con tomar el poder por la vía electoral? ¿Se propiciara al igual que en Argelia en 1992 el mal menor del golpe de Estado? ¿Que sentido tiene entonces, desde el punto de vista del interés nacional de los Estados Unidos, jugar a la desestabilización de sus alianzas regionales para adentrarse sin carta de navegación en mares extraños?

¹² 19 de febrero, 2005

¹³ 6 de marzo, 2005

¹⁴ 5/6 de marzo, 2005

-¿Sobre que bases juzgar el tipo de democracia deseable? ¿Cual democracia?

De acuerdo a Raymond Aron: “Siempre repetimos que es del pueblo de donde viene el poder y que es en el pueblo donde reside la soberanía. Siendo así, lo que importa antes que nada, es la modalidad institucional que permita traducir mejor el principio democrático”¹⁵. En otras palabras, no se puede hablar de la democracia en singular, pues ésta entraña modalidades tan diversas como posibilidades de “traducir el principio democrático” existan. Así como el capitalismo contempla variables múltiples que van desde la economía de mercado anglosajona hasta los modelos renano, galo o asiático, también en materia de democracia las opciones varían. Desde la democracia cabalmente representativa hasta la cabalmente participativa, hay un amplio espectro de posibilidades sobre el tapete. El problema que se plantea es que para los Estados Unidos hablar de democracia implica hablar de un modelo muy particular de democracia. Es decir, aquel surgido a la luz de su experiencia histórica muy particular. La pluralidad de opciones planteada por Aron no tiene cabida en el pensamiento político norteamericano y mucho menos en el de sus neoconservadores.

Los “Padres Fundadores” de los Estados Unidos siempre alertaron en contra de la llamada “tiranía de la mayoría”. Esta visión les venía de Locke y de los liberales británicos de la época. Desde la gestación de la vida independientes estadounidense se fue delineando una visión alternativa a la regla de la mayoría, asentada en la idea de una sociedad conformada por grupos e intereses contrapuestos. La esencia del gobierno consistía, precisamente, en arbitrar esas diferencias consideradas como base primigenia de la vida en sociedad. Esta visión “antimayoritaria” de la democracia se vio consolidada a partir de mediados del siglo XX con la llamada teoría de las “elites”, la cual encuentra su punto de partida en Joseph Schumpeter. Los representantes de esta escuela de pensamiento establecieron una distinción entre “democracia de masas” y “democracia liberal”, siendo vista la primera como una amenaza a la verdadera democracia. Es así como en los Estados Unidos de hoy la democracia se concibe como una proliferación de minorías, simbolizadas por los grupos de interés, a cuya protección debe abocarse el Estado resguardándolas del impulso de las mayorías.

¹⁵ *Démocratie et Totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1975, p. 98.

No obstante, así como a los extranjeros les resulta tan difícil comprender la “dictadura de la minoría” que se da en los Estados Unidos ante el control de gigantescas parcelas de poder político por sus grupos de presión, sus “triángulos de hierro” y sus “barriles de puerco”, así mismo ellos deberían comprender la legitimidad de otras opciones. Pero no es así. Y mucho menos para los neoconservadores, quienes siempre han sentido profundo menosprecio por la “mayoría sin inteligencia”. El riesgo muy concreto que aquí se plantea es que Washington no sólo busque implantar la democracia en el Medio Oriente, sino que pretenda implantar “su” democracia. Ello en un entorno tradicionalmente caracterizado por los liderazgos carismáticos, asentados en la fuerza de las masas.

El peligro de las fantasías

Lo curioso de estos neo “wilsonianos” es que ignoren tan abiertamente dos de las premisas fundamentales del pensamiento de Wilson. En primer lugar, la importancia del multilateralismo cooperativo, el cual se transforma en una suerte de proyección natural de los gobiernos democráticos. En segundo lugar, la contradicción existente entre el principio de autodeterminación nacional propio de la democracia y la realidad imperial. Los neoconservadores no sólo se burlan del multilateralismo cooperativo, sino que buscan imponer la autodeterminación democrática por vías abiertamente imperiales, al punto de considerarse como “imperialistas democráticos”. Sin embargo, más allá de las inconsistencias con el pensamiento wilsoniano, su mayor defecto se encontraría en su lejanía con el realismo político propio de la tradición “rooseveltiana”. Ello los coloca en una suerte de dimensión metapolítica, diseñada a imagen y semejanza de sus fantasías. Bajo otras circunstancias no merecerían ni siquiera ser tomados en serio. Lamentablemente, su extraordinario poder los transforma en punto de referencia fundamental de la geopolítica mundial.

Al finalizar el siglo XX Estados Unidos había alcanzado una posición inédita. Nunca antes en la historia una potencia imperial había logrado trascender de forma tal los límites del poder coercitivo, para generar un consenso internacional en torno a sus valores y lograr proyectar los mismos como esencia de un orden y de una cultura con aspiraciones de universalidad. Para finales de los noventa, Estados Unidos había logrado conformar una coalición global integrada por vía de mercados, instituciones multilaterales y

sistemas de alianza. Más aún, enfatizando su “poder suave”, había logrado que la globalización llevara a los más remotos rincones del planeta la esencia de sus creencias, estilo de vida y cultura popular. En definitiva, el nuevo milenio comenzó con un marco de gobernabilidad mundial sin paralelos, en el cual Estados Unidos ejercía una hegemonía incontestada pero no agresiva. En cinco años los neoconservadores se han encargado de echar por tierra todo ese marco, generando niveles de antipatía nunca antes vistos hacia su país y hacia todo lo que éste representa. Por el camino han desbaratado alianzas, desbancado a instituciones internacionales, propiciado paranoias que se traducen en la búsqueda de armamento nuclear y radicalizado a regímenes que hubiesen deseado extender su amistad a Washington. Curiosa manera ésta de propiciar la estabilidad internacional y de promover la difusión de sus valores por el mundo. ■■■

Documentos:

Carta de los Presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez a los Presidentes de los países de América del Sur

Montevideo, agosto de 2005

Estimado Presidente y amigo:

Los Presidentes pro tempore de la COMUNIDAD ANDINA (C.A.N.) y del MERCOSUR nos hemos reunido en Montevideo el 10 de agosto de 2005 en razón de un ineludible compromiso y de una esperanza concreta.

El compromiso es con la propia historia forjada por nuestros pueblos y, también, con el espíritu y la letra de los mandatos de unidad recogidos en las respectivas plataformas de integración regional y en la Declaración de Cuzco del 8 de diciembre de 2004. La esperanza reside en que hoy contamos con la inexcusable oportunidad histórica para que la unidad se materialice en función de los anhelos, necesidades y derechos de los pueblos latinoamericanos.

presidencia@venezuela.gov.ve
secsec@presidencia.gub.uy

Hoy más que nunca nos une y convoca la urgencia de construir nuestro propio camino. Urgencia históricamente determinada por la insostenible carga de la deuda social: estamos obligados a actuar, a pasar de las palabras a los hechos. Son inaceptables la desigualdad, la exclusión y el desamparo social. La cancelación de esta deuda no puede seguir esperando y en una nueva agenda de integración que camine hacia la unidad, debe estar en primerísimo lugar. Si queremos ser fieles al legado de nuestros Libertadores, ésta es la primera responsabilidad para quienes conducimos las naciones de América Latina.

La unidad suramericana sigue siendo una tarea histórica pendiente para nuestras naciones y pueblos. Por ello, necesario es mirar hacia la gesta emancipadora para reencontrar el camino labrado. Estamos obligados a maximizar la memoria y minimizar el olvido para retomar la senda.

Tras el triunfo de Ayacucho, coronado por las fuerzas patriotas el glorioso 9 de diciembre de 1824, se logró la independencia; pero poderosos intereses internos y externos frustraron el gran proyecto unitario que estaba ligado indisolublemente a la emancipación. He arado en el mar, expresó en una frase estremecedora el Libertador Simón Bolívar poco antes de morir en Santa Marta. Fue la trágica profecía de los tiempos que se avecinaban: tiempos que iban a estar bajo el signo de la balcanización. Sin embargo, durante todo el siglo XIX, la corriente unitaria no dejó de luchar y de hacerse sentir.

Creemos, querido amigo, que ha llegado el momento de síntesis de estos grandes esfuerzos. La hora de la unidad continental está sonando en todos los relojes: tenemos que insistir en la construcción de un camino que sea nuestro camino. Aún palpitan las iluminadoras palabras del Gral. José Artigas: Nada podemos esperar sino de nosotros mismos. Ciertamente, de nada han servido los modelos impuestos o reproducidos acríticamente, de forma que lo que vivimos como resultado de un modelo ajeno es también nuestra responsabilidad

Estamos obligados a acelerar el proceso de integración regional para dar respuesta a las necesidades y atender los derechos de los pueblos del Sur. Es por eso que, Señor Presidente, estamos haciendo este llamado a la reflexión y a la acción –que consideramos tan pertinente como urgente– en función de impulsar conjuntamente la recién creada Comunidad Suramericana de Naciones.

Lo que queremos proponerle, amigo Presidente, es el paso definitivo a una real y verdaderamente nueva etapa en nuestro proceso integrador. Creemos que una histórica e innovadora propuesta está a nuestro alcance, y así la sometemos a su consideración: la creación de una Comisión Sur encargada de estudiar y proponer un Plan Estratégico 2005-2010 para la verdadera integración suramericana.

Esta Comisión la formalizaríamos en Brasilia, el 29 y 30 de septiembre de 2005, durante la Cumbre Suramericana, y tendría a su cargo el estudio y elaboración de los siguientes temas:

1. Correspondería a la Comisión proponer el nombre que defina nuestro proceso de integración. CONASUR puede servir de punto de partida, pues enfatiza la idea de comunidad y ejemplifica de esta manera la proximidad fraterna de los pueblos que la integran. Es una unión de naciones, es decir, de pueblos que se saben parte de una misma identidad y que soberanamente deciden caminar juntos.
2. Sería responsabilidad de la Comisión considerar y apreciar el tipo de organización sobre la que debería fundarse la unidad suramericana. En un mundo construido sobre la base de Estados nacionales, Señor Presidente, la integración regional es uno de los retos políticos más relevantes y arduos. Nosotros contamos con una ventaja: la memoria histórica colectiva entre nuestros Pueblos ha precedido, desde hace mucho tiempo ya, a la unidad política y económica aún en construcción. De allí que en función de allanar el camino en la búsqueda del tipo de estructura de la CONASUR, la Comisión, orientada por la premisa de que no es posible transformar sin crear, estudiaría mecanismos para incorporar la institucionalidad propia de una integración de Estados soberanos, fundada en el principio de igualdad entre las Naciones
3. La referida Comisión podría ser un espacio común de reflexión acerca de los contenidos de la integración suramericana en términos de objetivos concretos de corto, mediano y largo plazo, con asignación de responsabilidades, medios para llevarse a cabo y capacidad de evaluación de su cumplimiento. En ese marco, y sin perjuicio de reconocer la plena vigencia de los procesos de integración subregional en curso, la Comisión Sur estudiaría la armonización de los ámbitos

políticos y económicos existentes, la integración de sectores estratégicos, la cooperación y la unidad respecto de otros países y bloques, el respeto común de nuestras identidades y el cuidado profundo de nuestra riqueza ecológica.

El proceso de integración tiene que ser un proceso democrático, participativo, protagónico y de construcción de ciudadanía: para constituir una Comunidad armónicamente integrada es necesario liberarse de todas las formas de exclusión que padecen nuestros Pueblos.

4. La comisión trabajaría para combatir la pobreza, integrando recursos y esfuerzos en un Plan de Emergencia Social que, a partir de un Fondo específico coadyuve a la construcción de una auténtica ciudadanía suramericana
5. La comisión propuesta exploraría las posibilidades de consolidar una alianza estratégica que permita aprovechar todos los recursos disponibles. En este aspecto, Petrosur marca un inicio auspicioso.

América del Sur ha de integrarse sobre un concepto de comunidad organizada, y es preciso contribuir a este proceso con toda la inteligencia y voluntad que tal objetivo requiere, siendo para ello necesaria la plena vigencia de las instituciones democráticas.

Queremos reafirmar, con énfasis, que nuestra propuesta no es producto de particularidad alguna: simplemente intenta recoger la enseñanza de la historia proyectándola hacia el futuro, reconociendo la necesidad de superar asimetrías estructurales existentes en la región y asumiendo una estrategia de cooperación y complementación entre nuestros países, condición ineludible para que las relaciones económicas sean beneficiosas para todos.

No partimos de cero. Poseemos saberes y experiencias que debemos compartir. Desde esta perspectiva, la Comisión Sur sería además un ámbito para sistematizar iniciativas tales como Programas Sociales, Desarrollos y Transferencias Científico Tecnológicas, una Universidad del Sur, Telesur, una Red de Radioemisoras del Sur, etc.

Por último, y sin pretender agotar la lista de temas a considerar, la Comisión estudiaría los pasos para la creación de un Banco del Sur con capacidad para financiar proyectos de inversión económica y social en las más

ventajosas condiciones: en especial para apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a las cooperativas.

Con la humildad que debe siempre acompañarnos, pero también con la certeza de estar respondiendo al reto de la unidad señalado por los Libertadores, queremos reivindicar las palabras de Bolívar en la convocatoria del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, cuando pidió para el Continente un pacto perpetuo de amistad firme e inviolable y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de dichas partes. Ese es el espíritu que nos ha animado a dirigirnos a Usted. Ese es el espíritu que habla por la voz de millones de compatriotas de nuestra Suramérica.

Por todo ello, pedimos a los Presidentes de América del Sur, le pedimos a Usted, que acompañe el impulso constructivo y creativo recogido en esta carta y apoye la creación de la Comisión Sur para que continúe la siembra de nuestra impostergable unidad. La que están reclamando, con fuerza de siglos, nuestros Pueblos.

Reciba un fraterno saludo.

Hugo Chávez

Tabaré Vázquez



La reinención de lo real

Ferreira Gullar *

João Câmara es un ejemplo único de pintor para quien la realidad se articula, se pronuncia y se manifiesta en una serie ilimitada de imágenes, como está evidente sobre todo en el álbum titulado “Originales, modelos, réplicas”, donde hace uso del ordenador para violentar aun más las formas y explorar la virtualidad de las imágenes.

Pero, incluso desde antes, ya había puesto sus manos en el mismo recurso de ficción – pero en otro nivel – sobre obras concebidas en series, tales como

* Poeta y Periodista
fgullar@uninet.com.br

“Escenas de la vida brasileña” y “Diez escenas de amor y una pintura de Cámara”, en las cuales explora temas diversos y con ellos construye universos de motivos y de hechos pictóricos inesperados. La primera de estas series se inspira en los años de gobierno de Vargas (1930 a 1945) y, por eso se enfoca en personajes de la vida política brasileña, mientras que en la segunda, de carácter intimista, no se interesa por la representación o caracterización de personajes pero sí por la exploración pictórica de la situación erótica sugerida. El hecho de que se trate de series y no de obras aisladas les da un ton peculiar, característico de la pintura de Cámara, además de los otros recursos utilizados por el pintor, como lo es la inserción, en la primera de las series, de objetos domésticos tales como lavabos, y otros o la plancha para engomar de mezcla con los personajes históricos. Tal intención, evidentemente sarcástica y de desmitificación, no se encuentra en la otra serie – “Las Diez escenas de amor” – donde el propósito del artista no es desmitificar más, sino antes, mitificar, es decir, generar una atmósfera de involucramiento y complicidad por parte del espectador.

Vale la pena, sin embargo, tentar entender la presencia de aquellos objetos en la serie histórica de João Câmara. Yo me detengo a considerarlos en una fascinante y metálica “realidad” de cosa representada: los detalles del moledor de café, de la prensa, de la máquina de costura. Nos revela la fascinación del objeto y su rareza es parte, sin lugar a duda, de las intenciones de João Câmara, incluso porque, si se observa bien, él es un genio para desvendar la rareza de las formas, especialmente de las formas humanas. El realismo objetivo de su lenguaje pictórico es mera apariencia: aprendió con los surrealistas a usarlo para hacer más verídica la ilusión, la violencia de la objetividad.

El cuadro estampado en la capa de este número de la DEP (“*Callejón de la Aduana*”) pertenece a una tercera serie – *Dois Cidades* – cuyos temas inspiradores son Recife y Olinda. La figura de este hombre de bastón y sombrero de paja está impregnada de nostalgia y arcaísmo, como en sí todos los demás elementos – iglesias, puentes, paisajes, plazas y calles – que constituyen esta serie, bien distinta a las anteriores; distinción que es básicamente temática, se expresa también en la atmósfera psicológica y en los diversos apoyos que lanzan las manos del artista.

Dos trazos caracterizan básicamente, en mi opinión, la obra de João Câmara Filho: un lenguaje figurativo técnicamente sofisticado y una elaboración intelectual intensa presente desde el principio hasta el final del proceso creador. Esos dos factores determinan, a su vez, la particularidad de su pintura y la sitúan de forma inconfundible en el ámbito del arte brasileño. Si es verdad que é, como parte de

la generación que surgió en los años 60, posee trazos característicos de dicha generación, no hay que menospreciar que en su obra, esos trazos adquirieron función y significación peculiares: el retorno al lenguaje figurativo, por ejemplo, tiene en João Câmara despliegues y consecuencias que no veo en ningún artista contemporáneo.

Se puede definir a los pintores de diversas formas y cada una de ellas corresponderá seguramente a las características específicas de cada uno de ellos. En términos generales, los dividimos actualmente es figurativos y abstractos. No es necesario decir que el lenguaje abstracto de la pintura no corresponde a las necesidad imaginativas de João Câmara, para quien pintar es expresarse a través de las figuras, es decir, de imagen de las cosas, de los objetos, de los animales, de las personal, pero también de entes ficticios tales como ángeles o demonios. Se puede decir que para João Câmara, el pintor, esa distinción es secundaria, ya que la realidad de la pintura es constituida de imágenes y, de esta forma, no importa que sean imagen de seres reales o inventados. Y aquí llegamos a un punto nodal para el entendimiento del arte de Câmara, pintor de la pintura, meta pintor, que dialoga con el mundo no a través de las cosas reales son a través de las imágenes de las representan, y no como una apariencias sino como su esencia. Así entendemos sin embargo que João Câmara actúa como una especie de taumaturgo en el universo de las imágenes, pero también como un prestidigitador (y prestidigitalizador) que nos sorprenden con las apariciones desconcertadoras que provoca. Lo que hace que sea inevitable indagar es si él efectivamente nos muestra la esencia de lo real o arbitrariamente lo inventa. ■■■

Construtora

Norberto Odebrecht

Las Exportaciones de Servicios de Ingeniería y la Integración Sudamericana

Por la capacidad de administrar un proyecto, una empresa exportadora de servicios de ingeniería puede ser calificada como una *estructura de negocios*. Para comprender mejor esa actividad, se debe citar como ejemplo una licitación internacional, que permitirá la construcción de una usina hidroeléctrica en el exterior, con condiciones concretas de disputar la licitación. Dichas empresas de ingeniería deben entregar una usina hidroeléctrica lista para entrar en operación. Ello abarca, además de la construcción, no solo las obras civiles con la represa, sino también la compra, instalación y montaje de los equipamientos de generación y transmisión de energía, el proyecto en sí –arquitectura e ingeniería consultiva– y los estudios auxiliares, entre los cuales, por ejemplo, viabilidad e inventario. Si la viabilidad económico financiera del proyecto –que puede llegar a una cifra de mil millones de dólares–, también forma parte del proceso de licitación, la empresa podrá negociar asimismo, para presentar al licitante, las mejores condiciones de financiaciones y garantías ante las instituciones financieras.

www.odebrecht.com.br



Hidroeléctrica de Pichi Picún Leufú

En virtud de sus actividades, las empresas de exportación de servicios de ingeniería deben estar en contacto con los sectores público y privado de los países donde se ejecutan los proyectos. Consecuentemente, por el hecho de estar asociadas a la mejora de las condiciones de infraestructura, contribuyen a la aproximación entre los países y la consolidación de alianzas. Es evidente que esta integración bilateral o multilateral es estratégica, pues promueve el flujo de información e intercambio cultural debido a la necesidad de entender los contextos social, político y económico de las regiones, antes y durante la ejecución de las obras, llegando a la plenitud cuando se utilicen las mismas.

El mercado mundial de servicios de ingeniería moviliza cerca de US\$ 400 mil millones anuales y las exportaciones corresponden a un 30% de ese mercado. Las empresas procedentes de América del Sur, a su vez, poseen una participación del 1% del mercado mundial y, según la misma lógica, solo un 5% de su propio mercado. En términos comparativos, la participación de las empresas europeas y norteamericanas en el mercado mundial es de un 58% y un 21%, respectivamente. En América latina, las empresas europeas detienen un 48% del mercado, al tiempo que las norteamericanas poseen cerca de un 38%. Las asiáticas ocupan el 3º lugar, con un 18% del mercado mundial y un 9% del mercado latinoamericano.

En el periodo de 1980 al 2002, por ejemplo, entre 30 y 40 países fueron incluidos en el *ranking* de las 225 mayores exportadoras de servicios de ingeniería de la publicación norteamericana *Engineering News Record*, principal referencia mundial del sector. En el 2002, específicamente, hubo un total de 34 países. Sin embargo, el mercado se ha visto sumamente concentrado. Este año, solamente las empresas norteamericanas, francesas y alemanas fueron responsables del 43% de las exportaciones totales. Si se suman las exportaciones de las empresas suecas, japonesas y británicas, se llega a un 70% del total. La situación es semejante en el segmento de arquitectura e ingeniería consultiva: solo las empresas norteamericanas, británicas y canadienses representaron un 67% de las exportaciones totales.

Parte del predominio de empresas europeas, norteamericanas y asiáticas se explica por el hecho de que el mercado de servicios de ingeniería es bastante regionalizado. En las empresas europeas su principal mercado de exportación es la propia Europa; las empresas asiáticas son muy actuantes en Asia, y así sucesivamente. Aunque las empresas de América latina concentren su foco en esa región, la penetración es sumamente limitada.



Sistema Viario y Puente Mixto sobre el Río Orinoco

Además de contar con una pequeña base, América del Sur ha disminuido su participación en el mercado de exportación de servicios de ingeniería. En 1991, seis de las 225 mayores empresas exportadoras estaban instaladas en la región, siendo cinco brasileñas. En el 2002, había cuatro empresas, dos brasileñas, una venezolana y una ecuatoriana, que exportaban juntas cerca de US\$ 1.000 millones.

Cabe destacar, sin embargo, el papel del sector en el desarrollo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (Iirsa), programa coordinado operacionalmente por las siguientes entidades: BID, CAF, Bndes y Fonplata, cuyo objetivo es integrar físicamente los doce países del continente sudamericano por medio de proyectos en las áreas de transportes, energía y comunicaciones.

Para disputar los contratos, las constructoras extranjeras ofrecen a los países que realizan la inversión en infraestructura un crédito a la exportación. Dicho crédito se destina a la financiación de bienes y servicios exportados para el proyecto y, así, complementa los recursos totales necesarios a la inversión. En lo que hace a las garantías, y por el hecho de que los países desarrollados posean un sistema financiero con mayor capacidad de crédito, el Convenio de Créditos Recíprocos (CCR) surge como un instrumento estratégico regional para nivelar las condiciones de competencia para los países sudamericanos.

El CCR funciona como una combinación de un mecanismo de *clearing* sumado a un mecanismo de garantías mutuas. En el Convenio, los bancos centrales de los doce países participantes (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) se comprometen a aceptar los débitos provenientes de operaciones de importación y exportación cursadas dentro del mismo. Los débitos y créditos de todos los países se ven compensados multilateralmente cada cuatrimestre, pues solo se transfieren los saldos resultantes y, consecuentemente, hay una necesidad más reducida de transferencia de divisas. En 1966, año en que se creó el convenio, la importación de productos de la región no llegaba ni a US\$ 1.000 millones. Hoy día, es de US\$ 45 mil millones. Sin embargo, el valor podría ser más elevado si las actuales restricciones al CCR fuesen revistas y se explotasen más intensamente sus ventajas.

El auge del funcionamiento de ese sistema tuvo lugar en los años ochenta. En 1989, el 91% del total de las importaciones sudamericanas se llevaron a

cabo por medio del CCR, que alcanzó US\$ 10 mil millones. En 1996, comienzo del periodo de gran liquidez internacional, en que se incrementaron los flujos de capitales destinados a los países de América del Sur, dichas operaciones se vieron disminuidas drásticamente, en virtud del fin de su obligatoriedad. El movimiento a lo largo del 2003, de US\$ 1.400 millones, comprueba la caída brusca. Para lograr los objetivos referentes a la integración regional, el CCR necesita volver a recibir una adhesión constante de los 12 países que forman la Aladi. Operado con transparencia, el mismo puede atraer cada vez más recursos del mercado y volver a ser un producto financiero de gran utilidad estratégica.

Finalmente, cumple destacar que la importancia del convenio se torna aún más evidente en momentos en que el mercado financiero internacional se retrae, pues fortalece la cooperación multilateral entre los bancos centrales. Para comprender mejor esa función del CCR, se la debe comparar con un antiguo sistema europeo. Antes de la Comunidad Europea, en 1950, se creó la Unión Europea de Pagos. El formato y los objetivos de ambas son semejantes. Al representar un medio de pago de las operaciones de comercio exterior inter bloque, ellos cumplen la función de una moneda común. Al contribuir a la estabilidad entre las monedas de los distintos países, el convenio reduce su vulnerabilidad ante la valorización del dólar. Por lo tanto, el CCR favorece la condición de los países sudamericanos de competir con las naciones desarrolladas por medio del fortalecimiento de los sistemas financieros de los Estados incluidos en el convenio, de la expansión del comercio regional y de la viabilidad de proyectos de infraestructura en el ámbito de la integración física de América del Sur. Dicho fortalecimiento es vital, especialmente en este momento en que el mundo camina hacia la formación de grandes bloques económicos regionales. ■■■

Grupo Andrade Gutierrez

Una epopeya en los confines del mundo
La historia de la carretera construida sobre
el agua, en plena floresta

Una obra de contornos épicos, construida bajo las condiciones ambientales y logísticas más terribles y difíciles que consolidó el certificado de madurez de la ingeniería brasileña al enfrentar las situaciones más adversas. Este puede ser un resumen breve de lo que fue la construcción de la carretera Manaus - Porto Velho, una obra monumental realizada por la Constructora Andrade Gutierrez en las entrañas de la floresta amazónica, desde julio de 1968 hasta diciembre de 1975. Mucho más que una obra de ingeniería, por más diferenciada que esta haya sido, la ejecución de la BR-319 lleva el signo de la gran aventura humana que es transformar la tierra para transformar sus sueños y proyectos.

Es difícil imaginar otro escenario más desafiador: el corazón de la selva amazónica, desconocido e inaccesible, completamente inundado por lluvias

www.agsa.com.br

diarias, castigado por un calor sofocante y fértil en enfermedades como la Malaria y Fiebre Amarilla. Los árboles gigantes redujeron a los hombres, hundidos hasta las rodillas, abandonados por el mundo civilizado, lejos de sus amigos, sin televisión, sin radio, sin cualquier acceso inmediato a la vida que conocían. Porque en tales condiciones se concretó la construcción de esta carretera que cortaba pantanos y marañas para comunicar las capitales de Amazonas y de Rondonia.

Las décadas del 60 y 70 marcaron el proyecto brasileño de apertura a nuevas fronteras. En el esfuerzo de promover la interiorización del país y la integración de la Amazonía, lo que implicaba la construcción de carreteras y ocupar grandes espacios del territorio nacional, Andrade Gutierrez consiguió anticiparse convirtiéndose en una empresa pionera en las obras de la región. La empresa participó en las obras de Belém - Brasíla, con campamentos en los municipios de Estrela do Norte y Vista Alegre, en Pará. Pero aún había una enorme diferencia entre los estados amazónicos. En Pará, aún se veía, a lo largo de la carretera, las señales de la permanencia del hombre, tales como aserraderos y hospedajes. En Amazonas, sólo la soledad y el aislamiento. El vacío y los imponderables.

Lección de vida

Los números comprometidos en la BR-319 impresionan. Para comenzar, en los 874 km de carretera pavimentada, construidos prácticamente sobre el agua, en un terreno invariablemente plano, con áreas de pantanos e inundaciones. El proyecto construyó 17 obras especiales, 20,8 millones de m³ de terraplenado, 18,1 millones de m³ de compactación controlada, 1,1 millón de m² de sub-base de suelo estabilizado y 855 mil m³ de base estabilizada de suelos lateríticos.



Construcción de la carretera BR-319
Manaus-Porto Velho

Para hacer todo eso no alcanzaba ser sólo una buena constructora, de capacidad comprobada en obras de ingeniería compleja. La ejecución de ese proyecto exigió mucho más, hombres preparados para enfrentar el infierno de

las adversidades, madurez en el manejo de equipos, creatividad para encontrar las mejores soluciones técnicas y operacionales en los desafíos cotidianos, perfecta organización y dominio absoluto de los aspectos logísticos.

Bajo tantos condicionantes, la carretera Manaus - Porto Velho se convirtió en una escuela sin precedentes, una lección tanto de ingeniería como de estructura administrativa. La cuestión logística se presentó como la más delicada. Como no hubo ninguna estructura de apoyo a lo largo del trayecto, fue necesario preocuparse no sólo con los aspectos de ingeniería, sino también con la provisión de los cientos de empleados y sus familias, aislados en la mayor floresta del mundo.

Todas las provisiones, alimentos, piezas de reposición de máquinas, equipos, eran llevadas en barco o en avión. Los equipos más pesados demoraban hasta ocho días para llegar a su destino, transportados a lo largo de los ríos por grandes barcas. “Esta obra fue sin duda la más completa traducción de nuestras ambiciones y de nuestra capacidad de realización”, recuerda un ingeniero que vivió su día a día de los trabajos.

Las dificultades parecían no tener fin y fue preciso reunir variados conocimientos. Para aquellos hombres que estaban en la floresta y también para los que se quedaron trabajando en las oficinas de apoyo, aquella fue una de las más difíciles obras ejecutadas por la ingeniería brasileña. Realización que exigió tecnología, logística, capacidad administrativa y mucho coraje para enfrentar lo desconocido y la fuerza bruta de la naturaleza. Por un lado, la selva enmarañada, como un misterio y un peligro. Por el otro, la adaptación del equipo a un ambiente hostil, a las diferentes costumbres, tales como la alimentación, casi que exclusivamente a base de pescado y harina.

La invención de la tierra

El aspecto más preocupante de la BR-319 estaba en la cantidad de lluvia. El trabajo de terraplenado, en la región que registra el mayor índice pluviométrico del mundo, fue arrastrado, lento, con interrupciones frecuentes y bastante oneroso. Una verdadera prueba de fuego para ingenieros, encargados, maestros de obra, tractoristas y, principalmente, para todos los hombres de la línea de frente que tuvieron que abrir picadas, derrumbar árboles, crear claros donde pudieron montar los campamentos. Lo que se construía en un día, la lluvia lo destruía a la mañana siguiente.

La obra fue organizada en dos frentes: uno, salió de Porto Velho en dirección a Manaus. Otra, en sentido opuesto. Ambas vivieron momentos difíciles, en función de las áreas de bajos. Desde el Kilómetro 25 al 40, a partir de Manaus, todo quedaba bajo agua durante el período de lluvias. Desde el km 40 al 100, se alternaban los trechos inundados.

Frente a tanta agua, fue necesario literalmente inventar una tierra firme donde fue construida la carretera. De esta forma, en el período de seca, se excavaron las laterales de la carretera y la tierra fue colocada arriba del trazado. En la época de lluvias, esas zanjas se llenaban de agua y se transformaban en enormes piscinas de hasta 10 metros de profundidad. Fueron comunes los accidentes de vehículos que salían de la carretera y caían en esas zanjas.

En los registros de la memoria oral recogidos a lo largo de la obra, un jefe de mantenimiento describió de esta forma una situación inusitada: “en la época de las lluvias, la gente no andaba por la carretera... encima de ella, ¡no! Era en barco, al lado, porque el agua llenaba los dos lados a lo largo de 80 kilómetros. Entonces, en vez de ir en coche íbamos en barco...”.

La creatividad de los equipos de obra fue esencial para superar los problemas. Se desarrollaron soluciones técnicas y nuevos equipos, tales como vehículos adaptados con grandes neumáticos de baja presión para andar en el barro y secadores a diesel que eliminaban el exceso de humedad del suelo, antes de la mezcla con cemento. O hasta que una máquina que desenrollaba un enorme plástico para cubrir la pista a la menor señal, dada por un empleado que estaba arriba de un árbol de 30 metros, de aproximación de las lluvias.

Para complicar aún más este cuadro de dificultades, hasta las piedras esenciales para lograr la sub-base del pavimento estaban a 420 kilómetros de distancia, en una cantera que estaba bajo el agua durante un buen período del año. En la época de la seca, el cascajo era retirado, colocado en las barcazas y transportado hasta la obra, en un trabajo que se extendía por varios días.

Solidariedad y coraje

Las precarias condiciones de vida y la responsabilidad de ejecutar, en este contexto adverso, un proyecto de importancia estratégica para el país ayudaron a moldear un comportamiento ejemplar de todo el equipo, del que sobresalieron el compañerismo y la solidaridad. Lentamente fue ganando

la seguridad de que se luchó por algo mayor que la supervivencia. Se luchó contra los propios límites para dejar una marca inequívoca de la superioridad humana.

El comienzo de las obras fue terrible. Las casas eran barracas hechas de hojas de cocotero, construidas con la ayuda de los habitantes de la región. El suelo, de tierra suelta, sin piso. El campamento se parecía más a una aldea indígena. Algunos vehículos fueron adaptados como departamentos para ingenieros, como cocina y administración.

Difícil es imaginar la vida de esta forma, con un agravante más: la ausencia de luz eléctrica hacía imposible el uso de heladera y lograr una reserva de comestibles era un problema serio, dificultando la provisión de alimentos del equipo. Era común una secuencia de días en los cuales la comida se resumía a salchicha y palmito en lata.

La carne bovina era traída en avión y lanzada desde las alturas e inmediatamente cocinada para que durase dos o tres días. Los ribereños pasaron a hacer negocios con la empresa, trayendo, en sus pequeños barcos, vacas y pescado. En aquel lugar, no era de extrañar que mucha gente haya demorado en saber que Brasil había conquistado el tri-campeonato mundial de fútbol...



Carretera finalizada: obra de la empresa Andrade Gutierrez en el Congo

Con el pasar del tiempo, la proporción que la carretera fue imponiendo su trayecto entre los interminables caminos del agua, saliendo de la región más inundada, el trabajo se hizo más fácil, volvió a la normalidad. Los equipos subsiguientes encontraron condiciones de vida más adecuadas. Las casas de paja fueron substituidas por otras más resistentes. La electricidad llegó y fue posible la instalación de la ducha, la heladera y la televisión.

Aunque el aislamiento aún era grande y persistían las dificultades ambientales, emocionales y técnicas. Para neutralizar estas presiones, sólo era posible con mucha energía, fe y disposición de todos los que participaron de la obra.

Un aprendizaje completo

La inserción de Andrade Gutierrez en el selecto grupo de las mayores constructoras del mundo se debe sobremanera a esta obra. El pionerismo del proyecto, las dimensiones exageradas de todo lo que necesitó hacerse, los cambios estructurales que la empresa fue obligada a incorporar y la formación del perfil psicológico y profesional de las personas que trabajaron en la obra se transformaron en una lección de vida.

La carretera Manaus - Porto Velho fue el gran laboratorio que moldeó a la constructora y la capacitó para los años siguientes.

La combinación de garra y profesionalismo, característica de la empresa desde su nacimiento, fue duramente colocada a prueba. Tal vez la más importante de toda su historia. Gracias a esa energía y a ese extraordinario trabajo, Andrade Gutierrez se tornó no sólo especializada en trabajos en la Amazonía, sino la empresa de los grandes desafíos.

La empresa atravesó durante los 70 una fuerte presencia en el Norte, en especial en Amazonas, Pará y Rondonia. Obras como la de Puerto Trombetas, Perimetral Norte y diversos trabajos en la capital amazonense construyeron una lista de realizaciones sin paralelo en el país, creando las condiciones de know-how y de excelencia que le aseguraron el pasaporte para obras en el Exterior.

Fue justamente esta experiencia le dio credenciales para actuar en África, en la construcción de la estratégica carretera Epena – Impfondo - Dongou, en el Congo. Autoridades y técnicos de aquel país revisaron y analizaron la carretera Manaus - Porto Velho al comienzo de los 80, comparando las condiciones similares y la capacidad de Andrade Gutierrez de superarlas. El contrato con el gobierno del Congo fue firmado en 1983, en un clima de gran expectativa. Al final, hasta entonces, esta obra había sido intentada, sin éxito, por diversas empresas europeas.

El desafío era enorme. Fue necesario superar la floresta densa y los pantanos, en lugares aislados, distante a 900 km de la capital del país y sólo accesible en barco o avión. Lluvias intensas y endemias tropicales eran amenazas constantes. En este territorio inhóspito trabajaron dos mil personas, en una grande epopeya más. Inaugurada en 1988, la carretera de 134 km continua siendo esencial para la circulación de las riquezas y fomentar el desarrollo en el norte del Congo.

Ésta es la empresa Andrade Gutierrez. El coraje de asumir obras consideradas imposibles, el aprendizaje de diversas culturas, la capacidad de adaptación a condiciones adversas, la confianza y la experiencia para superar obstáculos técnicos, operacionales, logísticos y humanos, consolidaron el perfil de una empresa diferenciada y especialmente apta para transformar en realidad, proyectos considerados imposibles. ■■■

DEP

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Año 1 Número 2 Enero/Marzo 2005

Indice

5	Perspectivas del Mercosur <i>Eduardo Dubalde</i>
30	Educación y cultura en Bolivia <i>Fernando Cajías de la Vega</i>
43	Alianza argentino-brasileña <i>Hélio Jaguaribe</i>
54	Panorama de la seguridad en Sudamérica <i>Francisco Rojas Aravena</i>
80	Drogas, conflicto y Estados Unidos. La Colombia de principios de siglo <i>León Valencia</i>
107	La política petrolera y el futuro de la Amazonía ecuatoriana <i>Guillaume Fontaine</i>
122	Una odisea constitucional <i>David de Caires</i>

-
- 138 El fracaso de la política en la democracia
y la impronta de la realidad
Carlos Mateo Balmelli
-
- 161 Comunidad Andina:
integración para el desarrollo en la globalización
Allan Wagner Trzón
-
- 180 El sistema electoral de la República de Surinam
Samuel Polanen
-
- 186 Uruguay integrado
Tabaré Vázquez
-
- 202 Venezuela: de un sistema político a otro
Carlos A. Romero
-
- 229 Gil Imaná Garrón
José Bedoya Sáenz
-

Sumário

-
- 5 La política exterior argentina
en el marco de la integración regional
Rafael Bielsa Leila Rachid
-
- 22 La nueva política exterior boliviana
Juan Ignacio Siles del Valle
-
- 41 Conceptos y estrategias de la diplomacia
del gobierno Lula
Celso Amorim
-
- 49 La política exterior de Chile en los inicios del milenio
María Soledad Alvear Valenzuela
-
- 68 La política exterior colombiana: gobernabilidad
democrática, responsabilidad compartida
y solidaridad
Carolina Barco
-
- 93 La política exterior del Ecuador
Patricio Zuquilanda-Duque
-
- 115 La política exterior de Guyana: Respuestas a los
cambios en el contexto mundial
Sannel Rudolph Insannally
-

129 La política exterior del Paraguay
Leila Rachid

142 La política exterior del Perú: una opción nacional
en el proceso global
Manuel Rodríguez Cuadros

175 La política exterior de la República de Suriname
Maria Levens

184 Política exterior del Uruguay
Didier Opertti Badán

208 Los venezolanos y su democracia
Jesús Arnaldo Pérez

229 Antonio Berni – *Primeros Pasos*
Alberto G. Bellucci
