

La revista DEP – Diplomacia, Estrategia y Política es un periódico editado en portugués, español e inglés, sobre temas sudamericanos, publicado en el marco del Proyecto Raúl Prebisch, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE/Funag – Fundación Alexandre de Gusmão/Ipri – Instituto de Investigaciones de Relaciones Internacionales), de la Constructora Norberto Odebrecht S. A., de la Andrade Gutierrez S. A. y de la Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A.

Editor
Carlos Henrique Cardim

Dirección para correspondencia:
Revista DEP
Caixa Postal 2431
Brasília, DF – Brasil
CEP 70842-970

revistadep@yahoo.com.br
www.funag.gov.br/dep

Datos Internacionales de Catalogación en la Publicación (CIP)

DEP: Diplomacia, Estrategia y Política/Proyecto Raúl Prebisch no. 9 (enero/marzo 2009)
–. Brasília: Proyecto Raúl Prebisch, 2009.

Editada en portugués, español e inglés.

ISSN 1808-0480

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

CDU 327(05)

DEP

DIPLOMACIA
Número 9

ESTRATÉGIA POLÍTICA
Enero / Marzo 2009

Índice

5 Argentina-Brasil: un proyecto deseable y ¿posible?
Roberto Lavagna

19 Algunas claves para entender Bolivia
Pablo Solón

35 Estados Unidos, América del Sur y Brasil:
seis tópicos para una discusión
José Luís Fiori

45 Transformación de la matriz sociopolítica y desarrollo
en Chile
Manuel A. Garretón M.

72 Colombia: política exterior, economía y el conflicto
Marta Lucía Ramírez

96 Ecuador, perspectivas de un ex-Presidente
Rodrigo Borja

132 La gran divergencia: dependencia histórica o
dependencia del camino? Resultados de las Américas
Steve De Castro

158 ¿Qué pasó en Paraguay?
Fernando Lugo

168 La paradoja peruana: crecimiento económico y
desaprobación política
Julio Cotler

184 Presentación política, económica y social de Suriname
C.A.F. Pigot

207 Uruguay ante las divisorias del aprendizaje
Rodrigo Arocena

229 La integración energética de América Latina y el Caribe
María A. Hernández-Barbarito

249 Fernando de Szyszlo

Argentina-Brasil: un proyecto deseable y ¿posible?

*Roberto Lavagna**

Las iniciativas de convergencia entre Argentina y Brasil han avanzado sustancialmente desde los acuerdos de 1986. Allí se quebraron, si bien no han desaparecido totalmente, las negativas tendencias a una competencia conflictiva y las menos visibles, pero no menos negativas, a la indiferencia mutua. Ambas actitudes y posturas pueden combatirse sólo con decisión política compartida y con la existencia de planes estratégicos convergentes hasta llegar al punto en que la estrategia pase a ser un proyecto regional.

Para que los objetivos de un proyecto regional puedan cumplirse y, por ende, para que el salto cualitativo dado en 1986 avance decididamente hay, sin embargo, dos escollos no menores que conviene reconocer:

- i) la tendencia registrada, por lo menos desde inicios de los años 80 en adelante, a tener en materia económica y de política exterior conductas no convergentes en el tiempo, y
- ii) la falta en la relación bilateral de una discusión en profundidad sobre la estrategia de desarrollo y de inserción en la región y en el mundo.

* Ex-Ministro de la Hacienda de la República Argentina.
lavagna.r@gmail.com

Tarea casi imposible e inútil dirán muchos pragmáticos para quienes el trazado de una ruta, de líneas de energía, o el aumento del comercio son mucho más efectivos, valen más, tanto a escala nacional como regional, que abstractas discusiones sobre la coordinación de fases de política económica o las aun más lejanas discusiones sobre visiones estratégicas. Quienes argumentan de esta forma contraponen realidades y logros comerciales o de infraestructura al tedio de discursos burocráticos que no llegan a echar raíces en los intereses y necesidades concretas.

Ante este argumento yo diría Sí y No.

Sí, es cierto que con frecuencia en nuestra región – y por qué no decirlo también en el mundo – se hacen más discursos y especulaciones que obras y decisiones concretas, con anclaje en la realidad y en las necesidades inmediatas de nuestros pueblos.

No es cierto, en cambio, que este pragmatismo pueda por sí solo reemplazar la existencia de una “*visión*” de hacia dónde vamos, hacia dónde cambia el mundo y cómo nos adaptamos y nos insertamos activamente en él.

Está allí el ejemplo de la Unión Europea para recordarnos esta doble necesidad de *acción a partir de la reflexión*: ¿qué hubiera sido del proyecto europeo si detrás de la Comunidad del Carbón y del Acero, sectores estratégicos en el momento del diseño del proyecto, no hubiera existido una motivación mucho más profunda? En ese caso una motivación extra económica cual fue crear las bases de una *pax europea* que hiciera imposible la repetición de confrontaciones como las de la I y la II Guerra Mundial. Allí, en la búsqueda de un esquema de paz duradero estuvo la matriz de un proyecto que luego se alcanzó por la vía de acuerdos en políticas para el carbón y el acero y para la agricultura.

Casi por el absurdo uno podría preguntarse si las dificultades actuales de la construcción europea no pasan, precisamente, por la pérdida de visión, por la pérdida de profundidad y por el hecho de que la expansión geográfica quizás se esté haciendo al precio de una mayor superficialidad, anclada exclusivamente en intereses económicos.

El pragmatismo es una condición necesaria pero, decididamente, no es una condición suficiente. Vale la pena por ende, analizar los dos escollos que están frente a nuestro proceso integrador.

I. Conductas no convergentes

En los últimos veinticinco años es posible destacar tres períodos en los cuales las conductas de Argentina y Brasil no han sido convergentes ni en su lectura de la realidad económica ni de la política internacional.

La primera se da en ocasión de la crisis de la deuda que desata México en 1982. Durante una década, los grandes bancos internacionales habían actuado reciclando los recursos extraordinarios que los países petroleros recibieron como resultado del primer *shock* alcista de los precios del petróleo y derivados, del año 1973. En ese proceso de reciclado los países latinoamericanos se encontraron frente a ofertas de crédito claramente más flexibles que lo usual e hicieron uso de esos créditos aumentando de manera sustantiva su endeudamiento externo.

Cuando se produce la crisis, aparecen dos interpretaciones diferentes: la que señalaba que estábamos frente a una crisis de “liquidez” y la de quienes creíamos que había una crisis más grave, de “solvencia”.

Los países centrales y los grandes bancos internacionales que habían actuado como prestamistas sostenían la tesis de la liquidez y su planteo fue evitar “quitas” (*hair cuts*) abiertas y favorecer, como alternativa, un proceso de refinanciación que implicaba algunas reducciones menores del endeudamiento. La tesis de la crisis de “solvencia” en cambio, planteaba que el endeudamiento era insostenible y que eran necesarias quitas explícitas más amplias. De lo contrario quedaría hipotecado el crecimiento de muchos países.

La elección de uno u otro camino no fue mera decisión individual de los países ya que había implícitamente un efecto “dominó”. Si los países deudores, o al menos los de mayor peso, hubieran podido imponer el criterio de que se estaba ante una crisis de solvencia, hubiera sido posible no sólo refinanciar sino aliviar de manera sustantiva las deudas externas.

Esto no ocurrió. Mientras el ministro de Hacienda brasilero Funaro (administración Sarney) se inclinaba por una acción concertada en torno al criterio de solvencia, el gobierno argentino (administración Alfonsín-Sourrouille) prefirió aceptar la tesis de la liquidez y entrar en un proceso de re-escalonamiento de las deudas más de que en una efectiva reducción de la misma.

La segunda ocasión se dio durante la década de los 90. Argentina (administración Menem-Cavallo) entró en un generalizado proceso de

liberalización financiera, de privatizaciones y de fuerte revaluación de la moneda nacional, además de un régimen cambiario rígido como fue el de la “convertibilidad” que opera prácticamente como una Caja de Conversión. En esos años, Brasil por el contrario, mantuvo una mayor autonomía de su política monetaria, cambiaria y económica en general (administración Fernando Henrique Cardoso-Malan). Esta disparidad de políticas económicas, que con el correr de los años se hizo cada vez más marcada, especialmente a partir de 1995 y del período post Tequila, dificultó diseños estratégicos comunes. Más aun, Argentina rodeó estas políticas económicas de un alineamiento internacional muy marcado con los Estados Unidos, en la doctrina conocida en Argentina como la de las “*relaciones carnales*”, usando una expresión del canciller argentino del momento.

Argentina se puso de moda en los mercados internacionales, fue designada aliada extra OTAN, participó de la guerra del Golfo, y operó como el mejor alumno del Consenso de Washington. El grado extremo de este alineamiento no fue compartido por Brasil y si no dio lugar a conflicto abierto, sí generó desconfianzas y hasta competencias inútiles.

El tercero y último ejemplo corresponde a esta década. Al derrumbarse la “convertibilidad” se derrumbó también en Argentina la confianza social y política sobre las políticas ortodoxas del Consenso de Washington. Se produce en Argentina la peor crisis económica y social en un siglo, con el fracaso del sistema financiero para sostener sus compromisos (2001, administración De la Rúa-Cavallo) y el posterior e inevitable *default* abierto de la deuda decretado con gran desprolijidad por un gobierno transitorio que duró solo unos días (administración Rodríguez Saá).

La posterior renegociación de la deuda externa con una muy sustancial “quita” (administraciones Duhalde-Lavagna y Kirchner-Lavagna) y la puesta en marcha de una nueva política económica que tomó distancia de las recomendaciones ortodoxas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) se dieron en un momento en que Brasil optó por las políticas más convencionales. A la flexibilidad y sub-valoración del peso argentino correspondió una permanente revaluación del real brasileño. A tasas de interés bajas en Argentina correspondieron durante un tiempo muy altas tasas de interés básicas en Brasil. (administración Lula da Silva-Palocci/Mantega).

Argentina hace punta a nivel mundial en la política de reducción de la deuda neta con el FMI y con el Banco Mundial. Además, respecto de este último organismo y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se planteó el reemplazo de los programas de “ajuste estructural” por la vuelta a la política tradicional de créditos para proyectos de infraestructura. Brasil tomó más tiempo en acomodarse a la idea de reducción de deuda y, al contrario, los representantes de Brasil abogaron por mantener los programas de ajuste estructural, que implicaban desde nuestro punto de vista más e inaceptables intromisiones en las políticas internas. En esos momentos del lado argentino se preservó la autonomía de la política monetaria mientras que Brasil entró en el esquema más rígido de metas de inflación.

La moda juega hoy a favor de Brasil y claramente en detrimento de Argentina. Sería imposible en estas notas discutir la pertinencia de una u otra de las posiciones antes señaladas. Lo que acá importa recalcar es que no hubo sincronía en la elección de políticas que además fueron, de uno y otro lado, decididas sin la menor consulta con el otro socio. Cuando uno de los países fue flexible, menos ortodoxo y, por ende, más autónomo de factores externos, el otro eligió ser ortodoxo y preocuparse prioritariamente por la opinión de los mercados.

II. Estrategia de desarrollo e inserción e integración regional

El segundo de los obstáculos es el de la falta de una estrategia de desarrollo que no sea sólo el reflejo de decisiones nacionales sino que tenga también una envergadura regional.

Como en el caso anterior, pueden escucharse argumentos contrarios a esta afirmación. Se podrían citar ejemplos de desarrollos estratégicos como la industria nuclear, el sector farmacéutico, o la implantación de soja en Argentina. En Brasil no puede ignorarse la no menos espectacular expansión de la soja, el programa de biocombustibles, el desarrollo de la industria aeronáutica o las políticas de mediano plazo en el sector petrolero que han cambiado a Brasil de ser un importador casi total de petróleo a ser una de las reservas mundiales. Reservas que lo ubicarían, por lo menos, entre los 10 primeros países productores.

Más aun, es posible citar algunos otros ejemplos en cada uno de los países y utilizar esto como un reflejo de estrategias a escala nacional, con impacto indirecto sobre la región.

Creo sin embargo que el tema no es éste. Es obvio que en ambos países hay planes de tipo estratégico. Pero “planes” en plural, no es lo mismo que un “plan” global, integrado. Los planes, en plural, atienden a sectores o áreas específicas y de hecho pueden demostrar ser exitosos y cambiar segmentos importantes de la realidad nacional.

A menos que se piense que la mera sumatoria de planes es un plan estratégico, en visión global, pueden coexistir los éxitos parciales con la insuficiencia global.

Esta es también la posición del ministro de Asuntos Estratégicos del gobierno de Brasil quien hace poco señaló, “lo que interesa es que no hay debate sobre nuestras respectivas estrategias nacionales de desarrollo, no tenemos una comunidad intelectual y precisamos tenerla”.

Por lado una vez mas el ejemplo de Europa está disponible. Mas allá de las libres fronteras internas, particularmente las comerciales, hay numerosos programas de desarrollo científico, tecnológico, industrial y de servicios para el conjunto de países o para sub-grupos de ellos. Ésto y no sólo el arancel externo común diferencia un proyecto de libre comercio de un proyecto de mercado común y unión económica. Precisamente por eso el proyecto actual se parece más a una zona de libre comercio estilo Nafta, que al que fue el proyecto inicial.

El ex presidente Sarney, en la misma línea, dice: “Mas nos equivocamos no processo de integração, quando, em julho de 1990, Brasil e Argentina assinaram a Ata de Buenos Aires, decidiram mudar os rumos e, em vez de focalizar o mercado comum, priorizaram o desenvolvimento de uma área de livre comércio e de uma união aduaneira em um prazo de cinco anos, com os riscos implícitos nessa nova abordagem.”

Desde la perspectiva global podría uno preguntarse y demostrarse que esta sumatoria de planes no ha cambiado el problema más grave dentro de nuestros países que no es otro que el de la enorme desigualdad en la distribución del ingreso y de oportunidades. La fragmentación social, el mal más marcado de los países latinoamericanos, no se ha modificado y las acciones de compensación

vía planes sociales no hacen sino aliviar necesidades del presente sin modificar las condiciones del futuro.

Difícilmente podría Argentina argumentar que tiene una visión global cuando en una década ha pasado de una economía de la sobrevaluación de la moneda nacional y del hiper-endeudamiento, a una economía de moneda subvaluada y a la búsqueda del des-endeudamiento como objetivo esencial. No hay plan estratégico serio que pueda justificar estas variaciones que, además, han tenido su traducción en materia de relaciones internacionales. En los últimos diez años se pasó de una adscripción sin críticas a la política de los países centrales y de los organismos multilaterales a un cierto “izquierdismo” *light*, fuertemente enfrentado a las organizaciones multilaterales.

Igualmente resultaría difícil a Brasil explicar que, más allá de los elogios y la atracción de la inversión, Brasil haya sido entre los países “continente” y de las potencias emergentes (BRIC) el que menos haya crecido. Es muy posible que tanta diferencia con respecto a China, Rusia e India, categoría en la que Brasil aspira a estar, esté relacionada con que la tasa Selic y la libre movilidad de capitales hayan pesado más en la consideración de los poderes públicos y privados del país que la tasa de expansión del producto bruto.

Producto Bruto Interno Promedio tasa anual de crecimiento

Período	Brasil	China	India	Rusia (*)
1980-1989	2,98	9,71	5,57	n.d
1990-1999	1,72	9,99	5,65	-3,80
2000-2007	3,44	9,85	7,10	7,03

(*) Promedio 1993-1999

III. Los escollos a superar

En síntesis, expuestos brevemente, los temas de fondo que nos han frenado en el avance y que aún hoy nos frenan son:

- *Solvencia o liquidez* como conceptos alternativos para diagnosticar crisis financieras;

- *Sobrevaluación o subvaluación* de la relación de cambio con el mundo global;
- *Sustentabilidad macro o aceptabilidad* de los mercados, y
- *Visión estratégica o sumatoria de planes*; o sea visión global, que modifique las cuestiones fundamentales del armado social y de la dinámica económica o visión parcial, sumatoria de planes en áreas relevantes.

Por supuesto hay otras cuestiones que pueden operar en contra del proceso integrador pero, a mi juicio, aquí se reseñaron algunos aspectos relevantes y ciertamente no meramente teóricos. Me parece muy útil reflexionar sobre los aspectos antes indicados que hacen a la organización económica y social, y que tienen, por ende, sus consecuencias políticas, consecuencias de fondo.

IV. Estrategia de desarrollo e inserción en el mundo global

En un mundo crecientemente globalizado aislarse es equivalente a exponerse al atraso y a la irrelevancia. No menos cierto es que abrirse sin una estrategia nacional y regional equivale a renunciar a la posibilidad de crecimiento y distribución.

Si tuviera que expresarse a la globalización gráficamente, seguramente se recurriría a una esfera. En una visión ideal, la globalización puede ser representada por una esfera lisa y perfecta, donde la distancia mínima entre dos puntos tiene una sola solución. La esfera es, además, rígida de modo que la acción que se haga sobre ella no la altera. La realidad, en cambio, puede ser mejor representada por otro tipo de esfera. Una nuez es también una esfera, pero rugosa y en ella la distancia mínima entre dos puntos puede tener más de una solución. Es además lo suficientemente porosa como para que la acción que se haga sobre ella pueda cambiar ciertas condiciones.

Esta diferencia de representación puede también ser la diferencia entre una aceptación *pasiva*, de un solo camino, de la globalización y una aceptación *activa* del mundo global donde se reconoce que puede haber más de un camino para incorporarse a ella.

La ortodoxia económica y social, establecida en los centros intelectuales del mundo desarrollado y en los organismos multilaterales, particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que habitualmente

expresan los intereses y deseos del G7, favorecen la “imagen” perfecta de la globalización. El principio básico es que todo aquello que resista la libre circulación de bienes, servicios y capitales, es negativo e implica perder posibilidades en términos de crecimiento. Hay, sin embargo, en ese pensamiento dominante una excepción, no menor. La globalización ya no es perfecta, pasa a ser rugosa, apta para definir soluciones nacionales, para encontrar caminos diferentes cuando se trata de la libre circulación de personas. En ese caso las barreras, los controles, las políticas restrictivas y selectivas son defendidas y aplicadas cada vez con más fuerza. Los muros se extienden cuando se trata de trabajadores no calificados, pero las puertas tienden a abrirse cuando se trata de personal calificado en universidades y centros de formación del mundo en desarrollo.

Algunos países importantes del mundo en desarrollo -India por ejemplo – han planteado en foros internacionales como la Organización Mundial del Comercio, como estrategia de negociación, una posición diferente: controles para el comercio internacional de bienes y servicios y libertad para el tránsito de personas. Esto es, control para los bienes pero no para los factores de producción o en última instancia libertad para ambos.

Mas allá de esa discusión, que se repite con frecuencia en grandes conferencias internacionales, la realidad práctica desde el mundo en desarrollo gana si adopta la idea de que la *globalización rugosa* es más cercana a sus intereses. Lo es porque ello le permite reconocer la existencia de estadios de desarrollo diferentes; de intentar desarrollar nuevos sectores e ir adaptando progresivamente las productividades a los patrones internacionales; de contrarrestar políticas como las que favorecen en el mundo desarrollado la importación de bienes sin elaboración y discriminan por la vía de una escala arancelaria invertida en contra de los bienes con valor agregado, etc., etc..

Aceptado este principio de entrar a la globalización con márgenes de acción, la gran diferencia es si el mismo se va a expresar a través de políticas puntuales, *ad hoc*, de corto plazo o si forma parte de una estrategia global de país. La diferencia es enorme.

El puro pragmatismo y casuismo de las políticas puntuales conduce a que las políticas queden en manos de empresarios buscadores de renta, que la corrupción se expanda por connivencia con intereses sectoriales y que el valor de las tecnoestructuras del Estado tienda a decaer. Por el contrario, cuando se

define una política nacional estable, con objetivos y horizontes bien definidos, la capacidad de los buscadores de renta se restringe rápidamente y la lucha contra la corrupción tiene dos formidables instrumentos como son el desarrollo de equipos técnicos de alta calidad y la posibilidad de juzgar resultados concretos *versus* los objetivos que respondan al plan estratégico.

Muchas son las voces que se levantan frente a la globalización. Desde quienes asumen un tono decididamente negativo hasta quienes rodean al fenómeno de advertencias y precauciones. La novelista y ensayista francesa Viviane Forrester ha escrito: “No vivimos bajo la garra fatal de la globalización sino bajo el yugo de un régimen político único y planetario, no reconocido: el ultraliberalismo, que rige la globalización y la explota en detrimento de las grandes mayorías. Esta dictadura sin dictador no aspira a tomar el poder sino a dirigir a quienes lo ejercen”¹.

El economista de Harvard, Dani Rodrik dice “lo que no me gusta, y en algunas ocasiones también ocurre, es que unos terminen haciéndose inmensamente ricos mientras otros empeoran su situación y la globalización definitivamente juega un papel contribuyendo también a esa segunda consecuencia.”²

Más cerca, nuestro Aldo Ferrer afirma “la globalización es selectiva y abarca las esferas en donde predominan los intereses de los países más poderosos”.³

Unos y otros tienen razón, pero la globalización como fenómeno tecnológico está allí y parece poco probable pensar un escenario donde haya un retroceso. Por ende, quedan tres alternativas:

- rechazarla y quedar al margen de las corrientes tecnológicas, comerciales y de inversión mundiales;
- aceptarla pasivamente y reducir los beneficios que de ella pueden sacarse, o
- aceptarla de una manera activa, limitando los riesgos y maximizando las posibilidades.

1 “Una extraña dictadura”.

2 “Entrevista diario Clarín”, 13.4.08”.

3 “De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización”.

Para avanzar en la definición de una *inserción activa* es útil pensar en cuáles son los elementos básicos a través de los cuales se desarrollan ventajas comparativas y competitivas.

En ese sentido hay que explorar cuatro grandes elementos de competitividad:

- i) los menores costos laborales;
- ii) dotación natural de factores (clima, tierra, minas);
- iii) las grandes escalas de producción, y
- iv) la diferenciación de bienes y servicios asociados a la disponibilidad de mejores tecnologías de productos y/o de procesos.

Los bajos costos laborales son propios de países con una alta disponibilidad de mano de obra, que en economía se define como abundancia de uno de los factores de la producción: el trabajo. Este ha sido, y es aun, uno de los grandes activos de países como China e India, y en menor grado de otros países en desarrollo como Indonesia.

La dotación natural refleja obviamente disponer de condiciones privilegiadas de tierra, clima, agua o minería.

Las grandes escalas de producción permiten una fuerte reducción de costos fijos, desde la investigación y el desarrollo del producto y de los procesos, hasta la puesta en el mercado, pasando por etapas intermedias como difusión, diseño, cadenas de servicios asociados al bien, etc. Para alcanzar estas escalas son necesarios mercados internos muy amplios en población y en poder adquisitivo y/o fuerte implantación en mercados internacionales relativamente abiertos.

Finalmente, se debe disponer de tecnologías que hacen que la variedad, la utilidad, la calidad de bienes y servicios y el ciclo de renovación sea “diferencial” respecto a la disponible en los mercados mundiales.

Hay hoy en la escena internacional países que disponen de varios de estos elementos sobre los que se asienta la competitividad. Otros, en cambio, pueden contar con sólo uno.

Países como *China* son hoy temibles en términos de competencia porque disponen de enormes recursos de mano de obra de bajo costo relativo,

trabajan con grandes escalas de producción y, más recientemente, se ha ido incorporando a la producción de bienes de base tecnológica.

Otros, en general los *países desarrollados*, lo son al mismo tiempo que pagan altos costos de mano de obra y seguridad social. Ello es así porque en compensación disponen de tecnologías de punta y sobre esa base llegan con bienes (bienes de capital y equipamiento en general, medicamentos, etc..) y/o servicios de valor agregado (software, contenidos audiovisuales, por ejemplo) a mercados mundiales desregulados, con lo que logran así consolidar grandes escalas de producción.

Economías de bajo nivel de desarrollo (África) o escasa integración y diversificación y eslabonamiento interno (países petroleros) sólo operan en mercados basados en recursos naturales, muy especialmente la minería.

Quedan por último *países especializados en bienes altamente diferenciados*, con fuertes especializaciones de valor agregado, ya sea en el rubro de bienes (Ej. Israel en equipamiento de seguridad, Italia en cueros, etc..) o servicios (finanzas y administración de carteras como en varios países europeos).

Si este es el cuadro general, Argentina y Brasil deberían definir sus estrategias nacionales y regionales en este marco.

Repasando los elementos puede advertirse:

- que Argentina tiene población escasa y Brasil relativamente mediana comparada con países del Sudeste Asiático;
- que contamos con condiciones naturales más desarrollo empresario muy importante en sectores productivos de bienes agro-ganaderos y de la pesca, así como con recursos mineros importantes;
- que salvo en algunos bienes intermedios o excepcionalmente en bienes finales (bienes del agro) nuestras escalas de producción son reducidas en el caso de Argentina y medianas en el caso de Brasil, y
- que la inserción mundial aun con escalas productivas más reducidas puede darse sobre la base de la diferenciación de productos. Ello incluye desde los bienes genuinamente de alta tecnología como bienes de capital, hasta bienes alimenticios de elevada calidad, por ende, diferenciados a escala mundial, hasta bienes de consumo con alto diseño, o servicios con valor agregado como pueden ser software, contenidos, etc.

En consecuencia – y salvo excepciones – la inserción activa pasa fundamentalmente para nuestros países, por una “base” de recursos naturales -de los cuales la mayoría tienen carácter de renovables (alimentos) – y de especialización en bienes y servicios diferenciados. Mucha de esta diferenciación forma parte de la cadena de agregación de valor a partir de bienes agro-industriales o de recursos naturales en general.

En el caso de los recursos naturales y adquiridos (agro-ganadería) hay sin embargo un límite al acceso a mercados, que está hoy impuesto por el lado de las políticas de países que subsidian y protegen exageradamente, la producción local. Entre quienes usan activamente esta combinación de subsidios/protección están nada más y nada menos que Estados Unidos, Unión Europea y Japón, es decir, mercados con gran poder adquisitivo.

Es obvio que la situación no es idéntica en el caso de Argentina y Brasil. Basta señalar que la restricción poblacional y la disponibilidad abundante de mano de obra operan mucho más fuertemente sobre Argentina que sobre Brasil.

Otro tanto ocurre con las escalas eficientes de producción donde el tamaño de Brasil es entre dos y tres veces mayor.

Frente a esta ventaja relativa de Brasil, Argentina cuenta con la de tener que desarrollar un aparato económico y de empleo mucho menor, lo cual permite alcanzar el equilibrio ocupacional -por ende, social – de manera más fácil.

No obstante estas diferencias, en lo fundamental al día de hoy ni Argentina ni Brasil cuentan con las ventajas de disponer de un esquema productivo de país desarrollado, ni cuentan con reservas poblacionales comparables a las del Sudeste Asiático.

Está claro que Argentina en particular en términos poblacionales, es un país pequeño que no puede ni debe competir sobre la base de bajos salarios y escasa o nula protección social. Tampoco cuenta hoy, salvo en el sector agropecuario con grandes escalas de producción. Queda por tanto una base comercial de exportación agro-ganadera y pesca y el desafío de acceder a mercados a partir de la diferenciación de bienes y servicios.

De la suma del factor escala de producción que brinda el sector primario, de la diferenciación de productos y del progreso tecnológico que podamos desarrollar dinámicamente depende que el país sea o no capaz de diseñar un esquema de inserción activa en la globalización.

Un modelo de esta naturaleza es un modelo de salarios reales y de beneficios sociales altos, al estilo de los países desarrollados. Para que esto sea sustentable, hay una exigencia clara: lograr el avance tecnológico. Este avance puede darse seguramente por combinación de incorporación de tecnologías disponibles en el mundo, por adaptación de tecnologías o, en casos más limitados, por desarrollo de soluciones tecnológicas propias. *Esto es únicamente posible en un país que acuerde un papel central a la educación en todos sus niveles, incluyendo la formación de oficios y a la ciencia y tecnología. La fabricación de un dulce, el diseño de un objeto, el tratamiento de insumos del agro, la fabricación de una central nuclear, de un avión, de bienes o servicios informáticos, etc., etc. son inalcanzables sin población con capacidad de absorber métodos, de copiar, adaptar, de innovar.*

Si no cumpliéramos con masivos procesos educacionales, no seríamos capaces de sacar ventajas de la globalización. Eso vale tanto para los bienes y servicios diferenciados como para el sector primario donde las ventajas tecnológicas que hacen posible las grandes escalas también requieren de un sistema educativo importante.

La conclusión podría entonces resumirse en:

- *No* a la negación del fenómeno globalizador;
- *Sí* a la preparación, a la definición de la estrategia-país, a la idea de hacia dónde ir, qué hacer, frente a este fenómeno tecnológicamente irreversible;
- El reconocimiento de que hay espacio para una *estrategia regional* donde las alternativas de Argentina y Brasil difieren más por el “grado” que por la sustancia sin que ello signifique minimizar diferencias y, por ende, alternativas, y
- Dar a la *educación*, en el sentido más amplio, un *papel absolutamente fundamental*. **DEP**

Algunas claves para entender Bolivia

*Pablo Solón**

24 de mayo del 2008. Desde la noche anterior grupos de jóvenes con palos y cachorros de dinamita hostigan a campesinos que llegan para recibir al Presidente. Es la víspera del 199 aniversario de la ciudad de Sucre. El ejército y la policía se repliegan para no responder a la provocación de grupos de jóvenes universitarios de Sucre que buscan un enfrentamiento que devenga en luto. El Presidente Evo Morales cancela su viaje. Con el rostro ensangrentado y lleno de miedo, Ángel Vallejos, alcalde de Mojocaya, es arrastrado a golpes junto a una treintena de campesinos hasta la plaza principal de Sucre. Con el torso desnudo son obligados a arrodillarse y a besar la bandera de Sucre mientras jóvenes fascistas queman una “whipala”¹ y un poncho rojo.

Para entender la Bolivia de hoy es necesario tener los ojos puestos en la historia larga de este territorio. Bolivia es un país donde los dilemas de hace mas de 500 años siguen presentes. Es un territorio en rebelión permanente.

La historia tiene demasiados senderos. Lo que ocurre en Bolivia tiene muchas vertientes que no se pueden abarcar en estas páginas . Lo evidente, es que en el país se vive una polarización aguda donde las élites desplazadas del gobierno han hecho resurgir el racismo, el regionalismo y expresiones fascistas para sobrevivir.

Evo Morales llegó al gobierno con el 54% de los votos. Ningún Presidente había sido elegido por mayoría absoluta en las últimas décadas. Todos siempre tuvieron que pactar para ser ungidos Presidentes. La historia desde 1985 fue la historia de pactos entre 3 o 4 partidos neoliberales que se

* Embajador. República de Bolivia.
psolon@gmail.com

1 Bandera y símbolo de los pueblos andinos.

turnaron en el gobierno. El ascenso de Evo significó una doble ruptura tanto por la emergencia de los pueblos indígenas como porque se ha empezado a desarmar el modelo neoliberal.

Es cierto que otros indígenas llegaron al gobierno, pero nunca lo hicieron como Presidentes y menos con una identidad y una propuesta propia alternativa a los dictámenes de las clases dominantes.

Evo Morales pudo haber sido un Mandela, pero optó por ser Evo Morales. Si se hubiera limitado a reivindicar la identidad indígena-originaria y hubiera realizado algunos ajustes en el modelo neoliberal pactando con las antiguas clases dominantes seguramente habría disfrutado de una situación de tranquilidad. Pero él optó por el cambio y rehuyó los pactos al estilo tradicional, es decir las reparticiones de cuotas de poder y prebendas para “sumar” a los adversarios.

¿Por qué Evo Morales optó por este camino? ¿Por qué no cambió su discurso una vez que llegó al gobierno? ¿Por qué no hizo lo que todos los candidatos hacen una vez que llegan a la presidencia?

Evo Morales es la expresión de un proceso muy profundo de cambio que viene de lejos y de muy adentro. Es la resultante de una serie de vectores que confluyen en el corazón de Suramérica.

El retorno de Tupaj Katari

Los indígenas fueron barridos por la colonia pero no exterminados. Diferentes expertos opinan que los aztecas, mayas e incas sumaban en conjunto entre 70 y 90 millones de habitantes al producirse la Conquista. Después de un siglo y medio de conquista y colonización quedaban sólo 3 millones y medio de indígenas. O sea apenas un 5% de la población originaria de estas tierras.

Entre los misioneros que llegaron había distintas ideas sobre la conversión de los indígenas. Unos pensaban simplemente en destruir los templos, prohibir los antiguos rituales y castigar a quienes los practicaban. Otros creían necesario convencer a los indígenas mediante la prédica y el ejemplo, conociendo la lengua y las costumbres de cada pueblo.

Así surgió una mezcla de dominación y resistencia: catedrales sobre antiguos sitios sagrados; y celebraciones indígenas revestidas de rituales católicos.

El choque de dos culturas hace mas de 500 años fue desigual y doloroso. La conquista fue un hecho inevitable, nada pudo la resistencia de los pueblos. El territorio de unos hombres, fue presa fácil de otros, el Dios de amor de los cristianos se olvidó del prójimo, la codicia del oro brilló en los atardeceres de un vasto continente. Pero la espada y la cruz no lograron exterminar ni doblegar a los indígenas.

Desde el principio hubo muchas rebeliones. Una de las mas extrañas fue la enfermedad del baile o “Taqui Onkoy”. Quechuas y Aymaras bailando hasta morir para escaparse de este “nuevo mundo” el cuál no podían comprender. En 1780 se produjeron varias rebeliones indígenas en los Andes contra la colonización española.

Tupaj Katari cercó la ciudad de La Paz en dos oportunidades por más de 170 días movilizandoo un ejército de 40.000 indígenas. Nadie ni nada entraba y salía de la ciudad sitiada. Los españoles pasaron hambre y desesperación hasta que llegaron los refuerzos que les permitieron romper el cerco.

Tupaj Katari fue traicionado por uno de sus colaboradores cuando reunía nuevas fuerzas en las orillas del Lago Titikaka. En noviembre de 1781 fue descuartizado por cuatro caballos en la localidad de Peñas situada en el inmenso altiplano de la hoy llamada Bolivia. Su cuerpo despedazado y dividido por cuatro caballos fue expuesto por todo el territorio en señal de “escarmiento a los indios rebeldes”. Al morir el líder aymara pronunció una frase celebre: “Volveré y seré millones.”

Los españoles rompieron el cerco de Tupaj Katari pero no lo extirparon de la memoria larga de los aymaras y quechuas. La leyenda dice que bajo la tierra los miembros descuartizados de Tupaj Katari se están juntando y que cuando su cuerpo se vuelva a unir volverá convertido en millones.

Es una leyenda por cierto, pero que expresa los sentimientos mas profundos del cambio que vive Bolivia. Después de Evo la historia de este territorio no volverá a ser la misma. Los pueblos indígenas se han reencontrado, han descubierto su fuerza, su identidad y su fortaleza. Ya no es posible pensar en una Bolivia controlada por élites blancas y mestizas dominando a indios sumisos. “Los indios de mierda” como comúnmente les llaman los ricos y poderosos, incluso algunos que son de origen indio, ya no quieren servir en la mesa, quieren sentarse, ser tomados en cuenta y... dirigir!! Esto es

demasiada alevosía para una “sociedad” que siempre los miró desde arriba y que durante siglos discutió como deshacerse, exterminar o convertir a esta “raza enferma”.

El Vivir Bien

Que quieran ser tomados en cuenta, ser tratados como iguales y gobernar es ya un plato muy frío para las élites que han detenido el poder durante los últimos siglos, pero que además estos indios quieran quitarles sus privilegios eso es lo inaceptable. En el fondo, lo que está en juego en Bolivia es la nueva repartición de la torta entre empresas transnacionales, clases dominantes, elites regionales, clase media alta, sectores populares, movimientos sociales y pueblos indígenas.

La propuesta de los pueblos indígenas y movimientos sociales se plasma en lo que se denomina el “Vivir Bien” en oposición a la búsqueda permanente del “vivir mejor” que entraña una competencia constante por superar al otro. Es una propuesta que aspira a la armonía entre los seres humanos, el medio ambiente, las regiones y el mundo, en oposición a la competitividad y la ley del mas fuerte que impera en los mercados mundiales. Según esta concepción uno no debe “vivir mejor” a costa de la explotación del otro, a costa la naturaleza, a costa de la solidaridad y la armonía.

La visión indígena no busca la eliminación del otro sino la redefinición de un nuevo equilibrio mas equitativo que entraña obligatoriamente una redistribución del ingreso y el recorte de privilegios y superganancias a los sectores más pudientes. Una renegociación verdadera y no de migajas.

El país más equitativo en Europa es Austria, donde el 20% más pobre de la población recibe tres veces menos ingreso que el 20% más rico. En Suiza los más ricos reciben hasta siete veces más que los más pobres. En Bolivia ese índice es abismalmente superior: el 20% más rico de la población recibe casi 60 veces más ingreso que el 20% más pobre.

La nacionalización

La nacionalización y recuperación de los recursos y empresas estatales es la palanca para esta nueva redistribución. En el 2004, antes de la nacionalización

de los hidrocarburos, el Estado recibía por concepto de impuestos y regalías 293 millones de dólares. En el 2007 recibió por ese mismo concepto 1.393 millones de dólares.

En el 2005 los ingresos del Estado por concepto de impuestos y regalías de los hidrocarburos eran de 350 millones de dólares en el 2007 llegaron a 1470 millones de dólares. Ese fue el impacto de la recuperación de la propiedad sobre los hidrocarburos y la renegociación de más de 40 contratos con las empresas transnacionales. “Socios y no patrones “es la premisa de este proceso de cambio. El gobierno de Evo reconoce la importancia de la inversión extranjera, pero de una inversión extranjera que verdaderamente invierta y que no busque ganancias fáciles y descomunales en base a la repartición de migajas a los círculos de poder gobernantes. Esto no es del agrado de las multinacionales, es un mal ejemplo que si se generaliza por el mundo sería desbastador para sus ganancias, pero en últimas lo aceptan porque mantienen una ganancia menor pero en última instancia ganancia.

Sin embargo, la relación es tensa con las transnacionales. Algunas añoran el retorno al pasado y postergan sus inversiones para tratar de doblegar al gobierno. Pero el gobierno de Evo no se doblega y por el contrario sigue avanzando, recuperando todas las empresas de la cadena productiva del gas y el petróleo y adoptando medidas en otros sectores como los de telecomunicaciones, fundiciones de minerales y agua.

El planteamiento que está en el nuevo texto constitucional es que tanto los servicios básicos de educación, salud, agua, energía, telecomunicaciones y los sectores estratégicos de hidrocarburos, minería y otros estén bajo control del estado, pudiendo realizarse en algunos casos contratos de prestación de servicios, de realización de obras, pero siempre preservando el patrimonio del Estado.

Este incremento de ingresos esta sirviendo en primer lugar para sanear las finanzas publicas. El 2006 hubo por primera vez desde 1940 un superávit de 3.664.000 dólares. En segundo lugar los niños y los ancianos han sido beneficiados con bonos de escolaridad y una renta de vejez de carácter universal. En tercer lugar se empieza a recuperar la empresa de hidrocarburos (YPFB) que fue recudida a la condición de administradora de contratos de concesión. En cuarto lugar, los departamentos vieron sus ingresos duplicados o triplicados por concepto de redistribución de impuestos de hidrocarburos y regalías.

La pelea por la tierra

Bolivia es un país con una extensión de 1.098.581 km² y 9.5 millones de habitantes, lo que da una densidad de 6.7 personas por km² muy inferior a la de Francia (109 hab/Km²) o Estados Unidos (29 hab/km²). El problema es que la tierra está mal distribuida en Bolivia.

En Bolivia hubo una Reforma Agraria el año 1953 que un problema, pero generó otro. En el altiplano y los valles abolió el “pongueaje”² y les dio tierra a los campesinos y comunidades. Así la tierra pasó a ser “de quien la trabaja”, con la debilidad de que dichas tierras resultaron insuficientes a medida que fue creciendo la población indígena y la sucesión hereditaria fue haciendo aparecer el “minifundio” e incluso el “surcofundio”³.

En el oriente de Bolivia el problema de la tierra fue exactamente el inverso. Primero la Ley de Reforma Agraria no reconoció la existencia de los pueblos indígenas del oriente. Los consideraba “selvícolas” que requerían de la protección y cuidado del Estado. Segundo, le otorgaba al Presidente la facultad de entregar tierras hasta de 50.000 hectáreas en el oriente. Tercero, los sucesivos gobiernos y en particular las dictaduras militares de los 70 dotaron gratuitamente las tierras del oriente a sus familiares, seguidores políticos y pagaron favores con decenas de miles de hectáreas. Así surgió un nuevo latifundio en manos de un grupo familias que utilizaban sus tierras para especular, hipotecarlas, engordarlas, arrendarlas o venderlas.

Grandes y medianos empresarios obtuvieron más del 51% de las tierras distribuidas entre 1953 y 2002, en tanto que campesinos y pequeños agricultores recibieron no más del 5%. En la actualidad, la gran mayoría de pequeños agricultores pobres posee apenas el 1,4% de las tierras cultivadas, mientras que los terratenientes más ricos son dueños del 85%⁴.

En el año 2002 se aprobó la Ley del INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) que tuvo el mérito de reconocer la existencia de los pueblos indígenas del oriente y la dotación de Tierras Comunitarias de Origen, pero

2 Los “pongos” eran una suerte de siervos adjudicados a la tierra que trabajaban gratuitamente para el patrón o el hacendado a cambio del acceso a una parcela de tierra.

3 Surcofundio: Cuando la tierra se divide al extremo de que uno de los hijos es dueño de sólo un surco de tierra.

4 Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, Viceministerio de Tierras.

que estuvo pensada bajo la lógica del Banco Mundial de una reforma agraria asistida por el mercado que buscaba el “saneamiento” de tierras (resolver los conflictos de límites, sobre posiciones, dobles titulaciones y otros vicios legales) para permitir el mercado de tierras. La gran debilidad de la Ley INRA era que no establecía un mecanismo efectivo para la recuperación de los latifundios sino que por el contrario fijaba un procedimiento que más bien favorecía su legalización.

En la Ley INRA se establecía la figura de la reversión de tierras sin pago de indemnización sólo para aquellas que estuvieran “abandonadas”. “Abandono” que se demostraba por el no pago de tributos por la tierra durante dos años. En otras palabras para evitar la reversión por “abandono” un latifundista que nunca hubiera siquiera pisado dichas tierras sólo necesitaba pagar los impuestos según un “autoavalúo” que el mismo hacía de su propiedad.⁵

En el período 1996-2005 se distribuyeron 36.815 hectáreas, en promedio 3.681 hectáreas por año. En los dos primeros años de gestión de Evo Morales se distribuyeron 697.882 hectáreas en los departamentos de La Paz, Pando, Santa Cruz y Tarija, es decir 350 mil hectáreas por año. En el periodo 1996-2007 se distribuyeron en total 734.697 hectáreas de tierra fiscal, 95% en la gestión de Evo Morales.

Hay que destacar que a diferencia de los programas de redistribución de la reforma agraria de 1953 y de 1996, las nuevas dotaciones no son individuales sino comunitarias, acceden a financiamiento para programas productivos y prestación de servicios, y contemplan actividades para el manejo sostenible de áreas forestales.

Entre 1996 y el 2005 los gobiernos de Sánchez de Lozada, Banzer, Quiroga, Mesa y Rodríguez sanearon 9,2 millones de hectáreas. En los primeros dos años de gobierno del MAS se saneó 10.2 millones de hectáreas. En otras palabras, en el período 1996-2005 se saneó un millón de hectáreas por año, mientras que en el período 2006-2007 se saneó 5,1 millones de hectáreas por año⁶.

5 Artículo 4° de la Ley INRA (Base Imponible y Exenciones). I. La Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble.

6 Viceministerio de Tierras.

El desplazamiento de las élites

Bolivia siempre fue un país de extrema concentración de riqueza en muy pocas manos. Antes de la revolución de 1952, Bolivia estaba bajo el dominio de los tres barones del estaño . Uno de ellos, Simón Patiño, conocido como el Rey del Estaño llegó a estar entre los hombres mas ricos del mundo. La nacionalización de la minas en 1952 de los barones del estaño no produjo en Bolivia el desarrollo de una burguesía nacional emprendedora. Por el contrario, lo que surgió fue una burguesía y una clase media parasitarias del Estado; una clase dominante burocrática que vivía y aun quiere vivir de las prebendas, los contratos, el cuoteo de cargos, las consultorías, los negociados y las migajas de las empresas extranjeras.

Una investigación⁷ indica que en el año 2002 el 10% del total de la población, aproximadamente unos 830 mil habitantes se apropió de más del 46% de todos los ingresos generados en el país, en tanto que el 10% de los más pobres se conformaron con menos de 0,17% los ingresos.

Esto quiere decir que en el reparto de 100 bolivianos de ingreso entre 100 ciudadanos bolivianos, los 10 más ricos recibieron hasta 46 bolivianos, mientras que los 10 más pobres obtuvieron apenas 17 centavos, es decir 270 veces menos.

En Bolivia no se desarrolló una burguesía nacional con visión de país. El desarrollo de un sector económico asentado en la pujanza de un aparato productivo fue casi inexistente. Los nuevos sectores dominantes se hicieron a la sombra de las transnacionales y del Estado. Su proyecto era inmediatista, familiar y carente de una perspectiva de país.

Desde que se recuperaron las libertades democráticas en 1982 esta burguesía y clase media subsidiarias del Estado se turnaron en el gobierno a través de diferentes pactos entre partidos neoliberales. Tras la caída del muro de Berlín gran parte de la militancia de izquierda de clase media, que en parte tenía lazos familiares con los sectores políticos dominantes, se incorporó al “establishment”. Desde el gobierno desmontaron el régimen capitalista de Estado que existía desde 1952. Los hidrocarburos, la electricidad, la fundición de estaño, el transporte aéreo, las telecomunicaciones, los fondos de pensiones, todo fue privatizado. Nueve años antes de la ronda de Uruguay de la OMC,

7 Comisión Episcopal de Pastoral Social Caritas de Bolivia Investigación realizada por Alfred Gugler.

Bolivia ya había empezado a implementar las políticas de libre comercio. El mercado fue endiosado y las élites gobernantes adoptaron un lenguaje neoliberal a ultranza.

El neoliberalismo no trajo la pregonada inversión extranjera sino la subasta de los recursos naturales y las empresas estatales. La gran mayoría de los sectores dominantes no apostaron por la empresa productiva y siguieron parasitando del Estado y las transnacionales. Las diferencias sociales y el descontento fueron creciendo hasta el resurgir de los movimientos sociales con la llamada Guerra del Agua en el 2000. Ahí comenzó el ascenso de los movimientos sociales y de Evo Morales.

Cuando en el 2006 comenzó el gobierno del MAS⁸ se produjo un corte muy profundo para estas elites. El gobierno fijó el sueldo del Presidente en aproximadamente unos 2000 dólares americanos y estableció que nadie en el Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) podía ganar más que el Presidente. Se cortaron las consultorías de decenas y cientos de miles de dólares. Los contratos lesivos para el Estado fueron parados o revertidos. Evo Morales se tomó en serio eso de que el servidor público debe servir al pueblo y no servirse del pueblo. Por primera vez en décadas, familias de abuelos, padres e hijos que vivieron de la política quedaron desplazados. Ahí empezó el atrincheramiento de estas elites a nivel departamental en las prefecturas, comités cívicos y algunas alcaldías. Ahí la bandera de las autonomías departamentales, que en sí misma no era más que la prolongación de una descentralización en curso, fue exaltada para oponerla al supuesto centralismo del gobierno de Evo Morales. Los medios de comunicación que estaban bajo la propiedad de las elites dominantes sirvieron para articular una oposición que estaba duramente golpeada por el 54% de los votos del MAS y el apoyo creciente de la nacionalización.

Regionalismo y racismo como estrategia de confrontación

El gobierno de Evo Morales se propuso hacer una revolución democrática y cultural en el marco de la institucionalidad democrática. Las nacionalizaciones estuvieron en el marco de la legalidad y se optó por convocar a una Asamblea

8 Movimiento al Socialismo, cuyo verdadero nombre era Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, brazo político electoral de las organizaciones campesinas e indígenas que fue creciendo hasta cobijar a la gran mayoría de movimientos sociales.

Constituyente para que las transformaciones estructurales pudieran ser consolidadas a nivel constitucional.

Ingenuidad y error político, el MAS negoció una convocatoria a unas elecciones para una Asamblea Constituyente que eran imposibles de ser ganadas inclusive con un 90 % de los votos. En cada jurisdicción electoral el partido que obtuviera el primer lugar tendría 2 asambleístas y el segundo aunque sacara el 2 % de los votos tendría un asambleísta⁹. El MAS ganó en casi todos los departamentos incluyendo Santa Cruz pero no obtuvo y nunca podía haber obtenido los 2/3 necesarios para aprobar la nueva Constitución.

El MAS apostó por la concertación. Creyó que las demás fuerzas iban a negociar una nueva Constitución, pero lo que ocurrió desde el primer momento fue un sabotaje, un boicot sistemático a la posibilidad de una nueva Constitución. Primero con el argumento de que todo acuerdo en cualquier instancia de la Asamblea Constituyente debía ser aprobado por 2/3 y luego el tema de la “capitalía plena” para Sucre.¹⁰

El día de la elección de los representantes a la Asamblea Constituyente también se realizó un referéndum para ver qué departamentos querían autonomía departamental. En Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando ganó el SI a las autonomías.

La estrategia de las elites desplazadas del gobierno y del aparato central del Estado fue clara a partir de ese momento. Invocar y azuzar los sentimientos regionalistas contra el poder central del gobierno de Evo. El regionalismo de los departamentos del oriente se combinó con la exacerbación del racismo contra los indígenas que en su mayoría son originarios del occidente, del altiplano. La Unión Juvenil Cruceñista¹¹ salió a golpear indígenas y disidentes en Santa Cruz generando un clima amedrentador y de temor en la población.

Con la Asamblea Constituyente paralizada y bloqueada por la demanda de la “capitalidad plena” y cercada por movilizaciones de universitarios y funcionarios de la alcaldía que impedían el funcionamiento de la misma, el

9 A nivel departamental la primera mayoría tendría solo 2 asambleístas de los 5 en disputa y la segunda, tercera y cuarta fuerza, a un asambleísta cada uno.

10 Sucre es la capital de Bolivia y la sede únicamente de la Corte Suprema de Justicia. La “capitalía plena” implicaba el traslado de la sede de Gobierno y del Parlamento que están actualmente en La Paz a la ciudad de Sucre.

11 Agrupación de jóvenes de Santa Cruz con características fascistas y racistas que esta dentro del Comité Cívico de ese departamento.

gobierno optó por garantizar el desarrollo de las sesiones en un liceo militar a pocos kilómetros de Sucre. Grupos de la Unión Juvenil Cruceñista se desplazaron a Sucre. Algunas emisoras y en particular el canal universitario llamaron a la población para ir a tomar el recinto donde se reunía la Constituyente. En el trayecto se produjeron algunos choques con la policía. Los medios de comunicación empezaron a hablar de una masacre y exacerbaron los ánimos de la población. Los asambleístas aprobaron en grande el nuevo texto constitucional y se retiraron para evitar mayores enfrentamientos. La turba en la ciudad quemó el edificio de la policía, la cárcel, la casa del prefecto y varios autos. En el enfrentamiento murieron 3 personas.

La Asamblea Constituyente terminó sus sesiones en la ciudad de Oruro. El nuevo texto constitucional fue aprobado en detalle en ausencia de un sector de la oposición. En el proyecto constitucional se incluyeron aquellos temas que habían sido consensuados en las comisiones. La oposición no reconoció el nuevo proyecto de Constitución y redactó en 48 horas el texto de un Estatuto Autonomático para Santa Cruz.

El gobierno les planteó compatibilizar el texto del nuevo proyecto de Constitución con el proyecto de Estatuto Autonomático. Los prefectos y la oposición se negaron a ello y convocaron a referendos en los cuatro departamentos donde había ganado el SI a las autonomías. Dichos referendos no fueron convocados por el Congreso como manda la Ley del Referéndum y el texto de la pregunta era sedicioso porque llamaba a aprobar e implementar de manera inmediata dichos Estatutos Autonomáticos a sabiendas de que la Constitución Política del Estado vigente no contempla la figura de autonomías departamentales. El gobierno no reconoció el carácter legal de los referendos y los calificó de consultas costosas sin poder vinculante. El Tribunal Constitucional no se pronunció porque la oposición en el Senado hasta ahora bloquea la elección de los miembros faltantes.

La tensión fue aumentando a medida que se acercaba la fecha de la realización del primer referéndum en Santa Cruz. Las agresiones, el clima amedrentador y confrontaciones promovidas esencialmente por la Unión Juvenil Cruceñista continuaron. El objetivo era provocar al gobierno para que recurriera a las fuerzas públicas para imponer un estado de sitio y evitar el referéndum. El gobierno nacional no cayó en la provocación. La consulta pasó en medio de una gran abstención que llegó al 38 %. El SI al Estatuto

Autonómico obtuvo el 85 % de los votos válidos emitidos. Con matices el panorama se repitió en los otros tres departamentos¹².

El día después de los llamados referendos, los Estatutos no se pudieron aplicar efectivamente porque no estaban en el marco del ordenamiento jurídico nacional vigente. Los Prefectos se hicieron llamar Gobernadores pero legalmente siguieron firmando como Prefectos.

Durante todo este proceso el gobierno insistió en la necesidad de acordar primero el capítulo de autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional. Era el camino correcto: hacer nacer a la madre (la nueva Constitución) y luego a los hijos (los Estatutos Autonómicos). Pero la estrategia de la oposición no era la de concertar sino la de desestabilizar y desgastar al gobierno con la esperanza de que caiga en la provocación de las confrontaciones violentas y se produzca un caos total que lleve a la caída del gobierno o a su absoluto debilitamiento.

La “oposición” al gobierno no es un todo articulado. Está configurada por los prefectos y comités cívicos de algunos departamentos y por los partidos neoliberales que tienen la mayoría en la Cámara de Senadores. Entre prefectos, dirigentes cívicos y dirigentes políticos hay una constante pugna de liderazgo en la oposición. Esas discrepancias se plasmaron cuando la oposición en el Senado aprobó la ley de convocatoria al referéndum revocatorio para Presidente, Vicepresidente y prefectos, que el gobierno había propuesto hace meses, sin tomar en cuenta que algunos prefectos podían perder y ser destituidos.

Quizás pensaron que el Presidente iba a vetar dicha ley por temor a una derrota después de los resultados del llamado “referéndum” de Santa Cruz. Pero Evo ese mismo día saludó la decisión de preguntar la voluntad del pueblo y de dejar la provocación violenta para pasar a las urnas de manera legal y democrática.

Los resultados del Referéndum

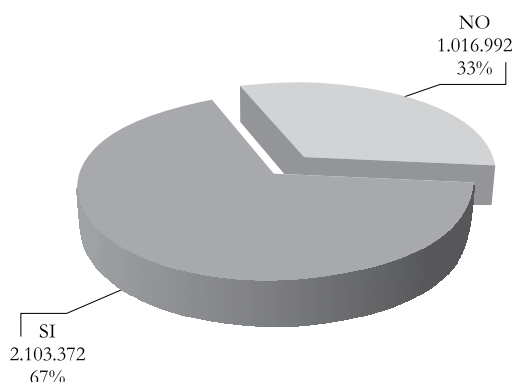
El 10 de agosto se llevó a cabo el Referéndum Revocatorio para Presidente, Vicepresidente y Prefectos con la participación de misiones de observadores de la Organización de Estados Americanos, Unasur, Mercosur y diferentes países

12 En el Beni la abstención fue del 31 % y el SI obtuvo el 80,5%, en Pando la abstención fue del 45 % y el SI obtuvo el 78 %, en Tarija la abstención llegó al 39 % y el SI alcanzó el 78 % de los votos válidos emitidos.

de Europa, Asia y América Latina. La justa electoral fue precedida de varias acciones de provocación y violencia que llegaron a impedir incluso la visita de los Presidentes de Argentina y Venezuela a Tarija el 5 de agosto.

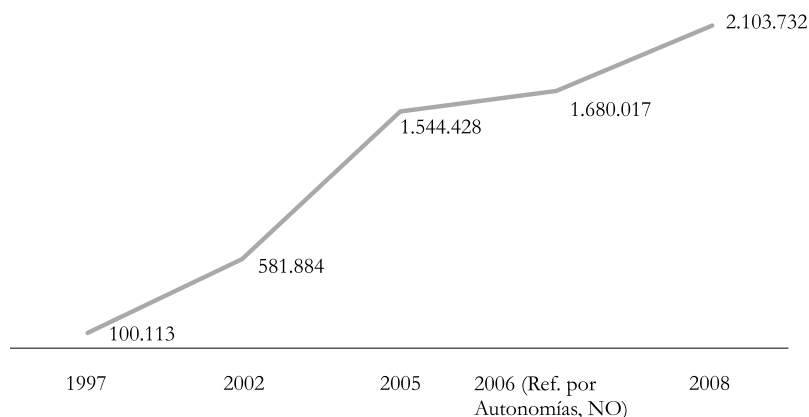
El resultado fue contundente, el Presidente y VicePresidente de la República fueron ratificados por el 67.41% de los votos. En números absolutos alcanzaron 2.103.732 votos.

Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera?

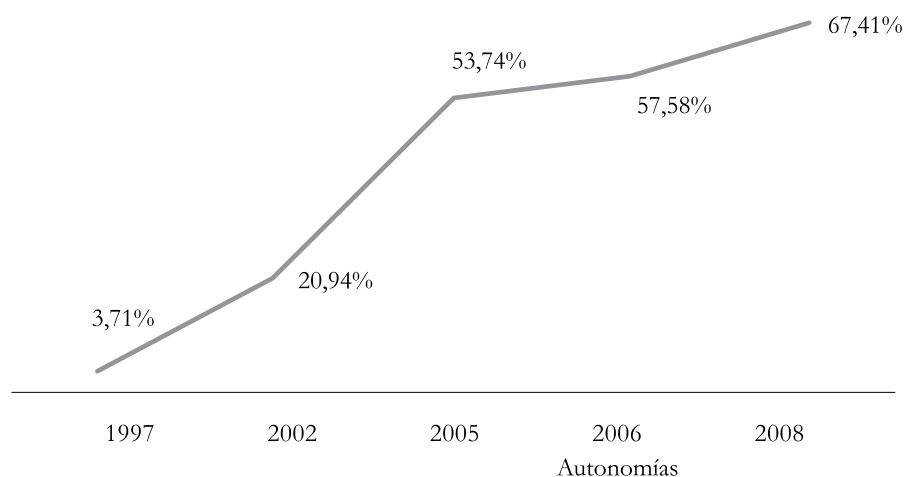


En 11 años la votación del MAS se ha incrementado en más de 2.000.000 de votos. El porcentaje obtenido por el MAS ha pasado de 3.7% al 67.4%, siempre en constante ascenso.

Votación por el Movimiento al Socialismo 1997-2008

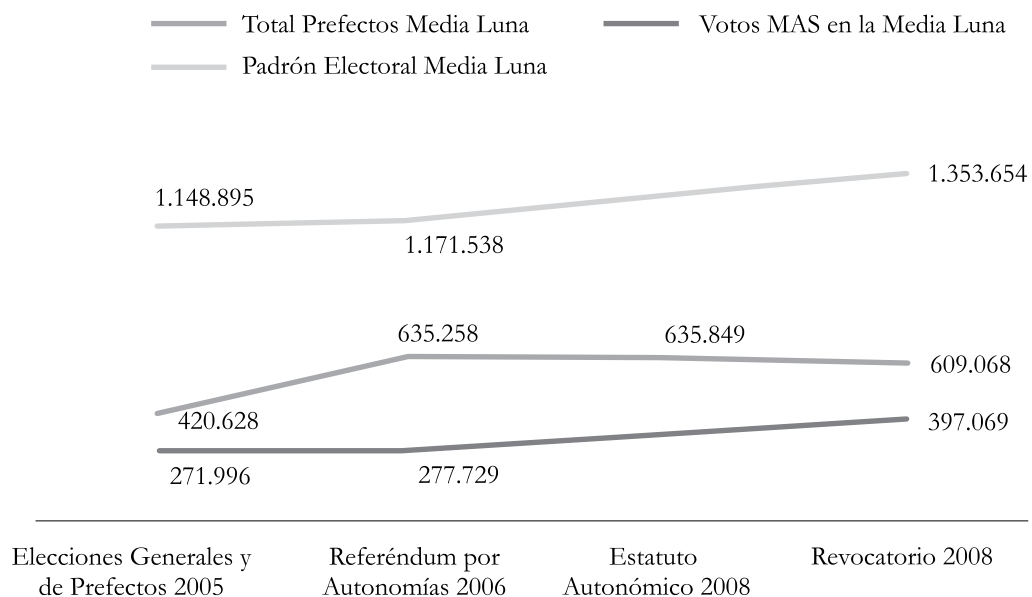


Porcentajes de Votación por el Movimiento al Socialismo 1997-2008



Por su parte los prefectos de la denominada Media Luna perdieron 26.190 votos entre los referéndums del 2006 y 2008 mientras el MAS en esa misma región y en ese mismo periodo incrementó su votación en 182.116 votos.

Votos MAS vs. Prefectos en la Media Luna



El MAS no solo conquistó más de los 2/3 de los votos sino que ganó en 95 provincias de las 112 que tiene el país demostrando que la llamada “media luna” se asemeja más a un “cuarto menguante”.



Estados Unidos, América del Sur y Brasil: seis tópicos para una discusión

*José Luís Fiori**

1. En este inicio del siglo XXI, está cada vez más claro que la disputa entre las grandes potencias no acabó en 1991. Solamente se desaceleró – temporalmente – como es de costumbre tras una gran guerra o una victoria contundente, como fue el caso de la victoria norteamericana en la Guerra Fría. En esta ocasión, no hubo una rendición explícita de los derrotados, ni un “acuerdo de paz” entre los victoriosos, que consagrara un nuevo orden mundial, como ocurrió luego después de la Segunda Guerra Mundial. No había, en aquel momento, otra potencia con el poder y la capacidad de negociar o limitar el arbitrio unilateral de Estados Unidos y los norteamericanos tampoco tenían disposición de negociar o limitar su nueva posición de poder en el mundo. La proyección internacional del poder americano comenzó inmediatamente después de su independencia y se prolongó, de forma continua, a través de los

* Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).
jlfiori@uol.com.br

siglos XIX y XX. Mas fue sólo en la segunda mitad del siglo XX, después de la “crisis de los 70”, que los Estados Unidos adoptaron una estrategia imperial explícita¹, que obtuvo una sólida victoria en 1991, alimentando el sueño de un poder global absoluto o de un imperio mundial. Después de 2001, esta estrategia victoriosa asumió una postura bélica y después de 2004, enfrentó sucesivos reveses, que se sumaron a la expansión de China y de India y al renacimiento de Alemania y Rusia, para traer de vuelta al centro del sistema mundial, la competencia y los conflictos entre las grandes potencias. Esta inflexión está asociada, en general, a las dificultades estadounidenses en el Medio Oriente, y al fracaso de su “guerra global” contra el terrorismo. Con todo, detrás de esta situación coyuntural, es posible identificar también, un cambio estructural, a largo plazo, que también fue provocado – en gran medida – por la proyección global del poder americano. En este sentido, se puede decir que la política externa reciente de Estados Unidos, fue responsable por dos guerras indefinidas, y por el fracaso de su proyecto para el “Gran Oriente Medio”. Pero, al mismo tiempo, se puede decir que el expansionismo americano también fue responsable – paradójicamente – por el éxito económico de China y de India y de toda la economía mundial después de 2001, el mismo éxito que está fortaleciendo los competidores de Estados Unidos, dentro del sistema interestatal. O sea, como ya vimos, la política expansiva de la potencia hegemónica termina activando y profundizando las contradicciones del sistema mundial, y fortaleciendo la resistencia de los Estados desafiados por el avance de los Estados Unidos, pero al mismo tiempo, éstos se fortalecen con el éxito de la economía americana. Es obvio, que estos cambios internacionales no son obra exclusiva de Estados Unidos e implican decisiones y políticas de otros países y procesos que están fuera del control norteamericano. Con todo, no hay duda de que el expansionismo de largo aliento y los recientes reveses de los Estados Unidos tienen una gran importancia para comprender la coyuntura

1 El gobierno Reagan combinó el mesianismo anticomunista de Carter con el liberalismo económico de Nixon, proponiéndose eliminar la Unión Soviética y construir un nuevo orden político y económico mundial, bajo el mando incuestionable de Estados Unidos. Hoy está claro que esta estrategia adoptada en la década de 1980 bajo el liderazgo de Estados Unidos y Gran Bretaña, aceleró la brusca transformación en la organización y funcionamiento del sistema mundial que estaba en pie en las dos décadas precedentes. Poco a poco, el sistema mundial fue dejando para atrás un modelo “regulado” de “gobernanza global” liderado por la hegemonía benevolente de Estados Unidos y fue desplazándose hacia un nuevo orden mundial con características más imperiales que hegemónicas”, en J. L. Fiori (2004). “O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites”. In: J. L. Fiori (org). *O poder americano*. Petrópolis: Editora Vozes. p. 93 y 94.

internacional de este inicio del siglo XXI. Es el aumento exponencial de la presión competitiva que está alcanzando todas las regiones del mundo, alimentando disputas hegemónicas y anunciando una nueva carrera imperialista entre las grandes potencias. En este sentido, resumiendo: la expansión del poder americano después de la crisis de los años 70 y en particular después de la Guerra Fría, junto con su proyecto/proceso de globalización económica, encendió de nuevo la lucha hegemónica entre los Estados y las economías nacionales en casi todas las regiones del sistema interestatal capitalista. Por otro lado, los gobiernos reafirman su papel en la vida económica, suben barreras proteccionistas y asumen el mando de sus estrategias nacionales de desarrollo, con sus empresas y sus “fondos soberanos”. Casi todos los países vuelven a regular sus mercados, de una forma u otra, incluyendo el mercado financiero norteamericano.² Ya no se habla de “regímenes” y “gobernanza mundial”, y no existe más consenso sobre la “ética internacional”³.

2. En el caso de América del Sur, el impacto de esta presión competitiva sistémica y global tiene características particulares porque se trata de un continente donde nunca hubo una verdadera disputa hegemónica entre sus propios Estados nacionales. Primero, fue colonia, y después de su independencia estuvo bajo la tutela anglo-sajona: de Gran Bretaña hasta el final del siglo XIX, y de Estados Unidos hasta el inicio del siglo XXI⁴.

2 “Se levantan barreras nacionales hasta en la Internet, el símbolo del mundo sin fronteras. Fue proyectada para permanecer fuera del alcance de los gobiernos, transfiriendo poder para individuos u organizaciones privadas. Ahora, bajo presión de Rusia, China y Arabia Saudita, la empresa americana que distribuye direcciones en la Internet está buscando la manera de poder usar los alfabetos de sus lenguas maternas. Estamos asistiendo, paso a paso, a la balcanización de la Internet global. Está transformándose en una serie de redes nacionales”, dice Tim Wu, profesor de Derecho de la Universidad de Columbia, en Nueva Cork, Bob Davis, “Neonacionalismo amenaza la globalización”, *The Wall Street Journal*, reproducido en *Valor Económico*, 29 de abril de 2008.

3 Carr, E. H. *The twenty years' crisis, 1919-1939*. N.Y.: Perennial. p. 150.

4 En agosto de 1823, el ministro de relaciones exteriores británico, George Canning, le propuso al embajador americano en Londres, Richard Rush, una declaración conjunta, contra cualquier “intervención externa” en América Latina. El Presidente James Monroe, apoyado por su secretario de estado, John Quincy Adams, declinó la oferta inglesa. Sin embargo, tres meses después, el propio Monroe le propuso al Congreso Americano, una doctrina estratégica nacional casi idéntica a la de la propuesta británica. Fue así que nació la “Doctrina Monroe”, el 2 de diciembre de 1823. Como era de esperarse, los europeos consideraron la declaración de Monroe impertinente y sin importancia, partiendo de un Estado que todavía era irrelevante en el contexto internacional. Tenían razón: basta registrar que Estados Unidos sólo reconoció las primeras independencias latinoamericanas después de recibir el aval de Gran Bretaña, Francia y Rusia. Incluso después del discurso de Monroe, se rehusaron a considerar el pedido de intervención de los gobiernos independientes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Por eso, desde temprano, los europeos y los propios latinoamericanos comprendieron que la Doctrina Monroe había sido concebida y sería sustentada durante casi todo el siglo XIX por la fuerza de la Marina y de los capitales británicos.

Es estos dos siglos de vida independiente, las luchas políticas y territoriales de Sudamérica nunca alcanzaron la intensidad, ni tuvieron los mismos efectos que en Europa. Tampoco se formó, en el continente, un sistema integrado y competitivo, de Estados y economías nacionales, como ocurriría en Asia después de su descolonización. Como consecuencia, los Estados latinoamericanos nunca ocuparon una posición importante en las grandes disputas geopolíticas del sistema mundial y funcionaron durante todo el siglo XIX, como una especie de laboratorio de experimentos del “imperialismo del libre comercio”. Tras la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría, los gobiernos sudamericanos se alinearon con Estados Unidos a excepción de Cuba después de 1959⁵. Al terminar la Guerra Fría, durante la década de 1990, de nuevo, la mayoría de los gobiernos de la región adhirieron a las políticas y reformas neoliberales preconizadas por Estados Unidos. A partir de 2001, sin embargo, la situación política del continente cambió con la victoria, en casi todos los países de América del Sur, de fuerzas políticas nacionalistas, desarrollistas⁶ y socialistas. Con la gran novedad que esta inflexión hacia

5 Después de 1991 y del fin de la Guerra Fría, los Estados Unidos mantuvieron y ampliaron su ofensiva contra Cuba, a pesar de mantener relaciones amistosas con Vietnam y China. En el auge de la crisis económica, provocada por el fin de sus relaciones preferenciales con la economía soviética, entre 1989 y 1993, los gobiernos de George Bush y Bill Clinton trataron de hacer jaque mate a Cuba, prohibiendo a empresas transnacionales norteamericanas, instaladas en el exterior, negociar con los cubanos, y después imponiendo multas a empresas extranjeras que tuviesen negocios con la isla, a través de la ley Helms-Burton 1996.

6 La elección de Fernando Lugo para Presidente de Paraguay en 2008, fue una más de la serie de victorias de las fuerzas políticas de izquierda, siguiendo las elecciones de Hugo Chávez, Luis Ignacio da Silva, Michelle Bachelet, Nestor y Cristina Kirchner, Tabaré Vázquez y Rafael Correa. Este cambio político-electoral trajo de vuelta algunas descartadas durante la década neoliberal de 1990. Son ideas y políticas que se remontan, de cierta manera, a la revolución mexicana y en particular al programa del Presidente Lorenzo Cárdenas adoptado en la década de 1930. Cárdenas fue un nacionalista y su gobierno hizo una reforma radical, estatizó la producción de petróleo, creó los primeros bancos estatales de desarrollo industrial y de comercio exterior de América Latina, invirtió en la creación de infraestructura, practicó políticas de industrialización y de protección al mercado interno, implantó legislación laboral y adoptó una política externa independiente y antimperialista. Después de Cárdenas, este programa se transformó en el denominador común de varios gobiernos latinoamericanos que en general, no fueron socialistas ni siquiera de izquierda. Aún así, sus ideas, políticas y posiciones internacionales se transformaron en una referencia importante del pensamiento y de las fuerzas de izquierda latinoamericanas. Basta recordar la revolución campesina boliviana de 1952, o el gobierno democrático de izquierda de Jacobo Árbenz en Guatemala, entre 1951 y 1954, la primera fase de la revolución cubana entre 1959 y 1962, y el gobierno militar reformista del General Velasco Alvarado en Perú, entre 1968 y 1975. En 1970, estas ideas reaparecieron también en el programa de gobierno de la unidad popular de Salvador Allende, que proponía una radicalización del “modelo mexicano” con la aceleración de la reforma agraria y la nacionalización de las empresas extranjeras productoras de cobre, al mismo tiempo que defendía un “núcleo industrial estratégico”, de propiedad estatal, que debería transformarse en el embrión de una futura economía socialista.

la izquierda ocurre conjuntamente a un nuevo ciclo de crecimiento de la economía mundial. Después de 2001, hubo una retomada del crecimiento económico, en todos los países del continente suramericano, acompañando el ciclo expansivo de la economía mundial. La novedad, en este nuevo ciclo de crecimiento suramericano es el peso decisivo de la presión asiática sobre la economía continental. En particular, China, que ha sido la gran compradora de las exportaciones sudamericanas, sobre todo, minerales, energía y granos, y ha aumentado de forma continuada sus exportaciones a la región. A su vez. Los nuevos precios internacionales de las *commodities*, fortalecieron la capacidad fiscal de los Estados y están financiando políticas de integración de infraestructura energética y de transportes del continente.

Además los nuevos precios de la energía y de los minerales permitieron la formación de reservas en monedas fuertes, disminuyendo la fragilidad externa de la región y aumentando su poder de resistencia y negociación internacional. Así, las abundantes reservas en moneda fuerte de Venezuela, ya le permitieron actuar, en dos oportunidades, como ‘prestamista’ *in extremis* de Argentina y de Paraguay. De todo punto de vista, China está cumpliendo un papel nuevo y fundamental en la economía suramericana, aunque no es probable que se involucre en la geopolítica regional. Lo que sí es importante es que este ciclo de expansión de la economía mundial ha presionado a las economías suramericanas y ha fortalecido sus Estados nacionales. Ya no se puede escapar de la concurrencia y al mismo tiempo, el éxito económico coyuntural está potenciando el poder interno y externo de estos Estados. Llega al final, la larga ‘adolescencia asistida’ de América del Sur, pero el precio de este cambio, a mediano plazo, debe ser el aumento de conflictos dentro de la propia región y el incremento de la competencia hegemónica entre Brasil y Estados Unidos, por la supremacía en América del Sur. A no ser que Brasil opte y luche para mantenerse en la condición de “socio menor” dentro del espacio hegemónico, y dentro del “territorio económico supranacional” de los Estados Unidos, siguiendo el camino de Canadá y México en Norteamérica.

3. En el caso de Brasil, su pasado pesa fuertemente sobre su posición futura, porque se trata de un país que nunca tuvo características expansivas, ni nunca disputó la hegemonía de América del Sur con Gran Bretaña o Estados Unidos. Después de 1850, Brasil no enfrentó más guerras civiles

ni amenazas de división interna, y tras la Guerra de Paraguay, en la década de 1860, Brasil tuvo apenas una participación puntual, en Italia, durante la Segunda Guerra Mundial y algunas participaciones posteriores en fuerzas de paz de las Naciones Unidas y la OEA. Su relación con sus vecinos de América del Sur, después de 1870, fue siempre pacífica e de baja competitividad o integración política y económica, y durante todo el siglo XX, su posición dentro del continente fue de socio auxiliar de la hegemonía continental de Estados Unidos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Brasil no tuvo mayor participación en la Guerra Fría, pero a pesar de su alineamiento con Estados Unidos, comenzó la práctica de una política externa un poco más autónoma, a partir de la década de 60. En la década de 70, en particular durante el gobierno del general Ernesto Geisel, Brasil se propuso un proyecto de “potencia intermedia”, profundizando su estrategia económica desarrollista, rompiendo su acuerdo militar con Estados Unidos, ampliando sus relaciones afro-asiáticas y firmando un acuerdo atómico con Alemania. Sin embargo, su crisis económica de los años 80 y el fin del régimen militar desactivaron este proyecto que fue completamente olvidado en los años 90, cuando Brasil volvió a alinearse con Estados Unidos y su proyecto de creación del ALCA. No obstante, recientemente, después de 2002, la política externa brasileña mudo de rumbo y asumió una posición más agresiva de afirmación suramericana e internacional, de los intereses y del liderazgo brasileño. Así ocurre con la prioridad que se le está dando a la integración suramericana y al estrechamiento de las relaciones con algunos países de África y Asia, en particular, China, India y África del Sur. Sin embargo, Brasil todavía enfrenta limitaciones importantes para expandir su poder internacional: primero, debido a su no reconocimiento estratégico de la existencia de un competidor o adversario en la lucha por la hegemonía suramericana, por el simple hecho de que este competidor responde por el nombre de Estados Unidos de América; en segundo lugar, debido a la falta de organización estratégica de su crecimiento económico, que por esta razón, fue muy bajo en las dos últimas décadas; debido a la baja capacidad de coordinación de sus inversiones públicas y privadas fuera de Brasil, en particular, en América del Sur; y por fin, debido a la fuerza política, dentro de las elites brasileñas, y del mismo *establishment* de su política externa, de la posición favorable al mantenimiento de Brasil como socio menor dentro del espacio hegemónico

norteamericano y dentro del “territorio económico supranacional” de Estados Unidos.

4. Con relación a la posición norteamericana dentro del hemisferio, hay que prestar atención en sus elecciones presidenciales de 2008, porque éstas forman parte de un proceso de realineamiento de la estrategia internacional de Estados Unidos. Este proceso deberá tomar algunos años, pero es poco probable que Estados Unidos abdique de los tres “derechos de intervención” – auto atribuidos – que orientaron su política hemisférica durante el siglo XX: i. En caso de “amenaza externa”; ii. En caso de “desorden económica”; y iii. En caso de “amenaza a la buena democracia”. En el periodo de la Guerra Fría, los Estados Unidos patrocinaron en todo el continente, guerras civiles, intervenciones militares y regímenes dictatoriales contra un supuesto “enemigo externo”. Después del fin de la Guerra Fría, patrocinaron en los mismos países, intervenciones financieras y reformas económicas neoliberales para combatir un supuesto “desorden económico interno” y garantizar el cumplimiento de los compromisos financieros internacionales de América Latina. Finalmente, a partir de 2001, Estados Unidos han incentivado claramente las fuerzas políticas conservadoras y la opinión pública contra los gobiernos que ellos llaman “populistas autoritarios” y que serían una amenaza para la democracia.

5. En esta encrucijada norteamericana, es interesante recordar y reflexionar sobre los grandes principios que orientaron la política externa de Estados Unidos con relación a América Latina en la segunda mitad del siglo XX. Estos principios fueron formulados por el principal geoestratega estadounidense del siglo XX, nacido en Ámsterdam en 1893, y muerto en Estados Unidos, en 1943, Nicholas Spykman. Murió todavía joven, a los 49 años y dejó sólo dos libros sobre política externa norteamericana: el primero, *America's Strategy in World Politics*, publicado en 1942 y el segundo, *The Geography of the Peace*, publicado un año después de su muerte, en 1944. Dos libros que se transformaron en la piedra angular del pensamiento estratégico estadounidense de toda la segunda mitad del siglo XX y del inicio del siglo XXI. Llama la atención el gran espacio dedicado a la discusión de América Latina y en particular, a la “lucha por América del Sur”. Parte de una separación radical entre la América anglosajona y la América de los latinos. En sus palabras, “las tierras situadas al sur del Río Grande constituyen un mundo

diferente a Canadá y Estados Unidos. Y es desafortunado que las partes de habla inglesa y latina del continente se llamen ambas América, evocando una similitud entre ellas que de hecho no existe” (p. 46)⁷. En seguida, propone dividir el “mundo latino” en dos regiones, del punto de vista de la estrategia americana, en el subcontinente: una primera, “mediterránea”, que incluiría México, América Central y el Caribe además de Colombia y Venezuela; y una segunda que incluiría toda América del Sur al sur de Colombia y Venezuela. Hecha esta separación geopolítica, Spykman define a “América Mediterránea como una zona en la que la supremacía de Estados Unidos no puede ser cuestionada. En cualquier circunstancia se trata de un mar cerrado cuyas llaves pertenecen a Estados Unidos, lo que significa que México, Colombia y Venezuela (por ser incapaces de transformarse en grandes potencias), estarán siempre en una posición de absoluta dependencia de Estados Unidos” (p. 60). En consecuencia, cualquier amenaza a la hegemonía americana en América Latina vendrá del sur, en particular de Argentina, Brasil y Chile, la “región del ABC”. En palabras del propio Spykman: “para nuestros vecinos al sur del Río Grande, los norteamericanos seremos siempre el “Coloso del Norte”, lo que significa un *peligro*, en el mundo del poder político. Por esto, los países situados fuera de nuestra zona inmediata de supremacía, o sea, los grandes Estados de América del Sur (Argentina, Brasil y Chile) pueden tentar contrabalancear nuestro poder a través de una acción común o a través del uso de influencias externas al hemisferio” (p. 64). En este caso, concluye: “una amenaza a la hegemonía americana en esta región del hemisferio (la región del ABC) tendrá que ser contestada a través de la guerra” (p. 62). Lo más interesante es que si estos análisis, previsiones y advertencias no hubiesen sido hechas por Nicholas Spykman, parecerían fanfarronadas de alguno de estos populistas latinoamericanos que inventan enemigos externos y que se multiplican como hongos, según la idiotez conservadora.

6. Después de Nicholas Spykman, Henry Kissinger fue el intelectual que ocupó la posición más importante en la formulación e implementación de la política externa norteamericana en las décadas de 1960 a 1970. Tuvo una participación decisiva en la vida política interna de América del Sur. Basta leer los documentos oficiales americanos que ya están disponibles, y las distintas investigaciones periodísticas y académicas que apuntan para el involucramiento

7 Spykman, N. *America's strategy in world politics*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1942.

directo del ex Secretario de Estado estadounidense, con la preparación y ejecución de los violentos golpes militares que derrocaron los gobiernos elegidos de Uruguay y Chile en 1973 y de Argentina en 1976. Además, existen innumerables procesos judiciales – en varios países –⁸ involucrando Henry Kissinger con la operación Cóndor,⁹ que integró los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, para secuestrar, torturar y asesinar personalidades políticas de oposición. Siempre causó perplejidad entre los analistas, el apoyo de Kissinger y de la diplomacia americana a estas “intervenciones militares” que se caracterizaron por su extraordinaria truculencia. Aunque no es difícil entender lo que ocurrió, cuando se examinan los intereses estratégicos de Estados Unidos y su defensa en América del Sur desde la perspectiva de largo plazo trazada por Spykman, en 1942. Spykman definió el continente americano, del punto de vista geopolítico, como primera y última línea de defensa de la hegemonía mundial de Estados Unidos. Dentro de este hemisferio, consideraba improbable que surgiera un desafío directo a la supremacía de Estados Unidos, en la “América Mediterránea”, en la que incluía México, América Central y el Caribe, pero también, Colombia y Venezuela. No obstante, consideraba que podría surgir un desafío de esta naturaleza, en la región del ABC, en el Cono Sur de América. En este caso, consideraba inevitable el recurso a la guerra. La sigla ABC se refiere a Argentina, Brasil y Chile, pero la región del ABC incluye también el territorio de Uruguay y Paraguay, incluyendo exactamente los mismos cinco países que estuvieron involucrados en la operación Cóndor. En este sentido, se puede decir que Henry Kissinger siguió rigurosamente las recomendaciones de Nicholas Spykman con relación al control de esta región geopolítica. Su única contribución personal, fue la sustitución de la “guerra externa”, propuesta por Spykman, por la “guerra interna” de las

8 En Francia, Henry Kissinger fue llamado a deponer por el juez Roger Lê Noire, en el juicio sobre la muerte de ciudadanos franceses en la Operación Cóndor y bajo la dictadura militar chilena. Lo mismo ocurrió en España, con la investigación del juez Juan Guzmán, sobre la muerte del periodista americano Charles Horman bajo la dictadura chilena. También en Argentina, donde Kissinger está bajo investigación por el juez Rodolfo Carnicoba, por estar involucrado en la Operación Cóndor, así como en Washington, donde existe un proceso en la corte federal con acusación contra Kissinger por haber dado la orden de asesinar al General Schneider, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas chilenas en 1970.

9 El interés sobre el asunto se reavivó recientemente, con el libro del periodista Christopher Hitchens, *The Trial of Henry Kissinger* (2002), y por la reseña de Kenneth Maxwell del libro de Meter Kornbluh, “The Pinochet file: a declassified dossier on atrocity and accountability”, publicado en la revista *Foreign Affairs*, diciembre 2003, sobre las relaciones de Kissinger con el régimen de Augusto Pinochet, en particular, con el asesinato de Orlando Letelier, en Washington, 1976.

Fuerzas Armadas locales contra sectores de sus propias poblaciones nacionales. Incluso en este punto, Kissinger no fue original: recurrió al método que había sido utilizado por los británicos, en la India, durante 200 años, y en todos los lugares en los que Gran Bretaña dominó Estados débiles, utilizando sus clases dominantes (elites) divididas y subalternas, para controlar sus propias poblaciones locales. En las décadas de 80 y 90, Henry Kissinger se alejó de la diplomacia directa pero mantuvo su influencia personal e intelectual sobre el *establishment* americano y las elites conservadoras suramericanas. En 2001, publicó un libro sobre el futuro geopolítico y sobre la defensa de intereses americanos alrededor del mundo.¹⁰

Con relación a América del Sur, el autor atenuó la forma pero mantuvo el “espíritu” de Spykman: según Kissinger, América del Sur sigue siendo esencial para los intereses americanos, y debe ser mantenida bajo la hegemonía de Estados Unidos. Sólo que hoy, la amenaza a esta hegemonía, ya no viene de Alemania, ni de la Unión Soviética, viene de dentro del propio continente. En el plano económico, la amenaza viene de los proyectos de integración regional que excluyan o se opongan al ALCA. En el plano político, viene de los populismos y nacionalismos que están renaciendo en el continente. **DEP**

Traducción: Soledad Rojas

10 Kissinger, H. *Does America need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21st century*. New York: Simon&Schuster, 2001.

Transformación de la matriz sociopolítica y desarrollo en Chile

*Manuel A. Garretón M.**

Chile hacia los años 50

A inicios del siglo veinte, Chile comienza a gestar lo que denominamos la matriz sociopolítica clásica para América Latina: estatal, nacional, popular, democrática y partidaria para el caso de Chile. El modelo económico y social hasta ese entonces se basaba en un sistema de libre mercado conocido como el modelo de desarrollo hacia fuera, basado en el paradigma más ortodoxo del libre comercio. El modelo económico ortodoxo se combinaba con un sistema oligárquico de democracia restringida con grandes niveles de exclusión política y social. El rol del Estado durante este período fue mínimo y a la par de la expansión capitalista las ciudades de desarrollo minero e industrial que atraían grandes flujos migratorios del campo y del centro del país. En consecuencia, sobrevino una aguda problemática social que puso de manifiesto la crisis del modelo oligárquico, el cual se vio definitivamente colapsado tras la crisis mundial de 1929, obligando a cambiar la estrategia

* Universidad de Chile.
mgarreton@mi.cl

de desarrollo definitivamente e iniciar una nueva era en que el Estado por primera vez asume un rol.

La denominada “cuestión social” de los años 20 para aludir al problema de exclusión insostenible del nuevo proletariado, generó un clima propicio para importantes transformaciones sociales. Desde 1880 hasta los años veinte se fueron generando grupos políticos progresistas de clase media y un emergente movimiento obrero que alcanza un importante nivel de organización hacia 1922 con la fundación del Partido Comunista. Si bien es cierto los grupos progresistas hasta los años 20 no despertaron gran efervescencia electoral, sí ayudaron a colocar nuevos temas en la agenda social y bajo la candidatura del liberal Arturo Alessandri Palma que alcanza la presidencia en 1920 se consiguen importantes avances.

Bajo el gobierno de Alessandri, se redacta una nueva Constitución en 1925 que recibió una fuerte influencia de las doctrinas sociales constitucionales imperantes en el siglo XX a partir de las cartas fundamentales señeras que fueron la Constitución Mexicana (1917) y la Soviética (1918), de forma que la nueva Constitución chilena estuvo destinada a asegurar un grado de bienestar mínimo a los ciudadanos, con la protección explícita del trabajo, la industria y las obras de previsión social. Gracias a las bases institucionales de la Constitución de 1925, se dicta el código del Trabajo en 1931, un Código Sanitario. Mediante esta Constitución se establece un sistema Presidencialista democrático, para dejar a tras las experiencias traumáticas de parlamentarismo que llevara a fuertes crisis institucionales a finales del Siglo XIX, asimismo establece una nueva ley de elecciones que incorpora la proporcionalidad como principio rector de la representación en el Congreso, la separación absoluta de la Iglesia y el Estado, crea el Banco Central y se dictó una nueva legislación bancaria, la ley de presupuestos y la Contraloría General de la República.

La Constitución de 1925 entregó una base institucional para el desarrollo de los posteriores procesos sociales que veremos más adelante y que ayudan a constituir la matriz sociopolítica clásica basada en elementos como una institucionalidad económica relativamente moderna, democratización política, protección social, rol promotor del Estado, laicismo. Todo ello, sin embargo, con un carácter relativamente precario y sujeto a regresiones parciales debido, hasta los sesenta, a la exclusión del campesinado y sectores pobres urbanos, y a la presencia de enclaves oligárquicos y económicos como la propiedad

extranjera de la gran minería, la resistencia de los sectores propietarios y la falta de coaliciones políticas estables entre el centro y la izquierda, expresiones políticas de los sectores medios y populares respectivamente.

La Gran Depresión de 1929 afectó a Chile de forma estruendosa más que en muchos países de América Latina y el mundo gracias a que se desplomaron las exportaciones de salitre y cobre por ende disminuyeron los ingresos fiscales y las reservas, lo que devino en cesación de la deuda externa hacia 1931. La estrategia para sortear la crisis fue la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que implicó la disminución de las importaciones, combinadas con políticas de expansión de la demanda interna y control del tipo de cambio. Se abandona el patrón oro y se implementan una serie de medidas destinadas a fortalecer la producción y demanda nacional ante el cierre de los mercados internacionales aplicando cuotas y aranceles, desincentivando la importación de bienes de consumo junto con políticas monetarias y fiscales anticíclicas.

El producto de la aplicación del modelo ISI naturalmente fue el desarrollo de una industria nacional bajo el fomento y protección del Estado mediante instituciones como La Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) creada en 1939, que generaron una simbiosis entre un Estado empresario y un sector privado fuertemente subsidiado. El sistema capitalista permaneció incuestionable en sus bases hasta los años 50 bajo una adaptación circunstancial a la crisis del 29 en primera instancia y posteriormente a la consolidación de una idea o modelo de “Estado de Compromiso”, una versión latinoamericana del welfare state nunca consolidado en Chile.

La aplicación de estas medidas en una primera instancia fue más bien una respuesta natural y racional a la crisis, ya que no era posible otra salida viable ante el descalabro financiero internacional y con posterioridad la II Guerra Mundial. Sin embargo hacia fines de la II Guerra Mundial, la profundización de estas medidas se ve reforzada por el surgimiento de una ideología latinoamericanista fundada en la teoría del desarrollo o estructuralismo impulsado por la Cepal a mediados de los años 40.

La matriz estatal-nacional-popular-democrático-partidaria

El modelo social chileno o matriz sociopolítica predominante en el siglo XX puede definirse como estatal democrático, nacional popular y político-

partidario, y podría caracterizarse por la imbricación entre política y sociedad civil, incluida la economía, con un rol preponderante y articulador en torno del Estado del sistema de actores políticos o sistema partidario.

Se trataba, así, de la afirmación de la identidad de una comunidad nacional que se va haciendo con el trabajo y las luchas de sus actores representativos en el campo político. Ello significa un esfuerzo de incorporación social amplia y la búsqueda de resolución de conflictos en el marco institucional, y no por la fuerza o la coerción y exclusión.

En el plano político, que fue siempre la principal expresión de la idea nacional-estatal-democrático-popular-partidaria, estaba la Constitución de 1925 y una institucionalidad que buscaba el respeto a la ley y a las libertades, al mismo tiempo que la responsabilidad del Estado y del servicio público. También las leyes sociales de la época, el voto universal y la incorporación de masas a la política desde 1920. En esta idea radicó el eje de los proyectos del Partido Radical y los partidos de la Izquierda en el Frente Popular con la integración de clases medias y sectores populares, de la Patria Joven y la Revolución en Libertad del proyecto democratacristiano de los sesenta y de la Vía Chilena al Socialismo encabezada por la Unidad Popular y el Presidente Allende entre 1970 y 1973. En el plano socioeconómico, este proyecto se expresó en la industrialización a través del rol dirigente del Estado, la educación pública gratuita y las Universidades de cobertura nacional, la reforma agraria y, más adelante, las nacionalizaciones y el Servicio Nacional de Salud, entre muchos otros hitos significativos. Incluso, en una época ya pasada, el servicio militar cumplió hasta un cierto momento un rol de integración nacional.

Con los gobiernos del Frente Popular desde 1938 a 1952, comienza una etapa sólida de reformas sociales y crecimiento industrial con políticas destinadas a generar una base de infraestructura para la producción y un sistema de protección social para la clase obrera y media. Entre 1940 y 1953, la industria creció en un promedio de 7.5% al año, llegando a aumentar su participación en el PNB de un 7.9% en 1929 a un 23,0 % en 1955.

Los resultados del período indican que, independientemente de la orientación política o ideológica de los gobiernos que se sucedieron por más de cuarenta años, había un cierto consenso político y social básico en torno al esfuerzo industrializador y al papel del Estado como eje fundamental del desarrollo, mediante instituciones como la Corfo, que controlaba el 30% de

la inversión total en bienes de capital, 25% de la inversión pública y un 18% de la inversión bruta total. No obstante, el acuerdo sobre el rol del Estado no quitaba la existencia de discrepancias desde el campo económico y político de la derecha, así como divergencias sobre las orientaciones sociales en el campo mesocrático-popular o de centro-izquierda. La política de industrialización y desincentivo del comercio exterior a su vez tenía una discusión política implícita relacionada con los movimientos de trabajadores representados en las estructuras políticas del Estado y los partidos, estos movimientos obreros establecieron alianzas con el nuevo empresariado industrial en perjuicio del sector agrícola terrateniente más relacionado con las exportaciones, elemento que sería un punto conflictivo a la hora de la crisis del modelo ISI.

Hacia fines de los años cincuenta el modelo comienza a colapsar. La inflación y el desempleo fueron signos de severos problemas producto de la aplicación de las medidas proteccionistas sobre la economía, que a pesar de mostrar índices de mejoramiento en cuanto a la calidad de vida y acceso a los servicios en la población, auguraba un muy mal escenario futuro. El gobierno conservador de Carlos Ibáñez del Campo electo en 1952 intentó realizar reformas al modelo cepalino sin éxito con las recomendaciones de la misión económica norteamericana Klein-Saks (1955), restringiendo la oferta monetaria y el gasto público, que dado a lo recesivo de los resultados no pudieron ser aplicadas.

El modelo sustitutivo de importaciones no dio todos los frutos esperados. Las críticas hacia él apuntan a que generó un aparato burocrático excesivo e ineficiente para sostener la infraestructura de beneficios sociales y sectores productivos ineficientes, junto con ello, la anhelada independencia del sector externo no se logró, ya que se elevó la dependencia de importaciones de bienes de capital y materias primas para satisfacer la producción interna, la distorsión de precios mediante subsidios, la falta de competencia y, en consecuencia, alza de precios y desempleo, llevaron al modelo a un cuestionamiento mayor que agudizó la confrontación ideológica entre defensores del modelo cepalino y sus detractores, partidarios de una modernización neoliberal.

Fue en 1958 con la llegada al poder del conservador Jorge Alessandri Rodríguez que se intentó un proceso de reforma capitalista modernizadora, que buscó poner al sector privado como motor del desarrollo pero con una política fiscal activa al estilo keynesiano. Se estableció un

tipo de cambio nominal como una especie de ancla para el control de precios, junto con el sustento de créditos externos al gobierno, es decir una política keynesiana de endeudamiento fiscal para activar la demanda interna mediante el gasto del fisco. A pesar de lo acertado de las reformas, éstas no dieron los resultados esperados ni suficientes para sostener un crecimiento de la producción ni el control de precios, puesto que la estrategia modernizadora carecía de una coherencia de mediano plazo con las medidas de ajuste planteadas y el control de precios gracias a la contención a las medidas de Alessandri, que tuvieron sólo un efecto momentáneo para controlar la inflación. Por otro lado, estas medidas no contaron ni con el apoyo del sector empresarial ni con una mayoría política consistente.

El Gobierno del demócrata cristiano Eduardo Frei Montalva (1964), pondría en marcha un proceso de reformas junto con un plan denominado “La Revolución en Libertad” sustentado en una estabilización cambiaria gradual no recesiva, reforma agraria y un fuerte fomento a las organizaciones sindicales campesinas, modernización industrial con un importante rol promotor del Estado en el fomento de la industria de las telecomunicaciones y la industria petroquímica, además del comienzo de la nacionalización del cobre (denominado “chilenización”) que más tarde concretaría el gobierno de la Unidad Popular.

Entre 1965 y 1973 se configuran las tendencias reformistas, cuya principal plataforma fue la integración creciente de los sectores populares más pobres de los mundos agrarios y urbanos, en el plano económico, político y social. Bajo el gobierno de Eduardo Frei, las reformas adquirieron un carácter más gradual, en tanto, bajo el gobierno de Allende, la estrategia fue de cambios radicales, fundamentalmente en el plano de la organización económica y social. Exceptuando la ampliación de la ciudadanía, no se plantearon reformas al sistema político-institucional en ninguno de los dos gobiernos reformistas.

Las principales reformas en el campo económico (reforma agraria, nacionalización del cobre) estaban relacionadas con el sistema de propiedad de sectores considerados estratégicos para el desarrollo. A su vez, las reformas de ampliación democrática estuvieron centradas en la organización social y la incorporación a los mecanismos electorales de campesinos, jóvenes y analfabetos. Bajo estos gobiernos, se dictó la ley de sindicalización campesina, que ayuda a la incorporación a la vida política al sector rural, secularmente

postergado de sus derechos sociales y políticos; se extendió el derecho a voto a los analfabetos y se rebajó de 21 a 18 años la edad para ejercer el sufragio. Durante ambos gobiernos, hubo un absoluto respeto a la Constitución y al ejercicio regular de las instituciones democráticas y la plena vigencia de las libertades públicas y del Estado de Derecho.

El espectro político sufría un doble proceso: de ampliación, por un lado, con la gestación de partidos de izquierda escindidos de la Democracia Cristiana, y de polarización y rigidización, por otro, a través de la unificación de la derecha en un partido de corte más nacionalista y autoritario (Partido Nacional), la autonomización del centro más ideológico y con proyecto alternativo propio (Democracia Cristiana), y la agrupación de la izquierda en torno a la matriz marxista leninista y un proyecto de corte más radicalmente anticapitalista.

Desde la crisis del 29 hasta 1973, el Estado jugó un papel central no sólo en la orientación del desarrollo y el “ordenamiento” de los actores económicos y sociales bajo un modelo desarrollista común, sino que además fue el articulador social y político por excelencia. Los gobiernos de turno, de derecha, centro o izquierda, mantuvieron políticas económicas de protección a la industria nacional, subsidio a los agentes económicos (como las bajas tasas de interés al crédito) y redistribución del ingreso sistemática y progresiva, asumiendo, por una parte, funciones en la regulación de los salarios y los precios y, por otra, aumentando las prestaciones sociales de Educación, Salud y Vivienda en el presupuesto fiscal. De hecho, la inversión social es incluso reconocida hoy como uno de los efectos duraderos del desarrollismo. Además, se la valora como una base sin la cual no habría sido posible el crecimiento que hoy exhibe la economía chilena. Los resultados económicos del período analizado muestran tendencias moderadas pero sostenidas de crecimiento, bajo desempleo y tasas razonables de inversión, aunque con altos índices de inflación, lo que muestra el carácter más político del derrumbe de la democracia de 1973.

El rasgo principal de la matriz clásica es la centralidad de la política. Ello no sólo respecto de los procesos económicos, también en la constitución de actores sociales y en el plano de las orientaciones culturales, sin negar la autonomía propia de esta dimensión. Es cierto que estamos en presencia de orientaciones culturales que valorizan la educación, la igualdad y solidaridad, los proyectos colectivos de nación, el carácter mesocrático, pero donde tampoco están ausentes componentes meritocráticos y también clasistas y oligárquicos,

provenientes de la presencia de la cultura del campo o la hacienda. Pero la identidad chilena y el proceso de construcción de identidades colectivas en el interior de ella tuvo a la política como lugar o eje central. Ésta fue mucho más que los procesos que definen el gobierno y sus decisiones. Fue el modo particular de constituirse como sociedad, una forma de vida social. La política fue el principal lugar de respuesta a las preguntas por el sentido, y las instituciones el principal instrumento de esas respuestas, configurando una perpetua ambigüedad o hipocresía entre la aceptación de la norma y la duda de su valor intrínseco.

Pero la particularidad de la política chilena es que se trataba de una política de carácter más partidario que personalizado o populista, como ocurría en otros países de América Latina. La existencia de un espectro ideológico partidario completo, antes que se completara la participación de las masas en la vida social y política, le dio a esta centralidad de la política un carácter altamente ideológico, que se radicalizará en los sesenta y que ligaba ideología abstracta con reivindicacionismo concreto.

El modelo nacional popular, estatal democrático y político partidario, que hemos descrito a grandes rasgos, pese a sus realizaciones, mostró grandes contradicciones y limitaciones. Entre ellas, la marginación o subordinación e incorporación tardía de campesinos, pobladores urbanos, mujeres y ámbitos regionales. La exclusión y avasallamiento de diversas formas culturales e identidades no ligadas a la expresión política, especialmente la de los pueblos originarios. El sectarismo consistente en la apropiación e identificación de la idea nacional popular con un determinado sector, social, político o cultural, excluyendo a los otros, segregando en vez de integrar. Una cultura que no incentivaba la creatividad individual ni la diversidad de expresiones, sino una homogeneidad aparente que ocultaba rasgos de mediocridad, discriminación, clasismo e hipocresía. Por último, una excesiva dependencia de la economía respecto de la política en aquellos aspectos de carácter más estrictamente técnico.

Son precisamente estas contradicciones y la dificultad de superarlas, las que crearán las condiciones propicias para una crisis que será aprovechada por los sectores dominantes de la economía y las Fuerzas Armadas para realizar su propio proyecto socioeconómico y político, ajeno por completo a los principios del modelo vigente hasta entonces. En 1970 hay una crisis de legitimidad del modelo de desarrollo capitalista y de sus consecuencias sociales,

pero no del régimen democrático. Durante el período 1970-1973, en cambio, se desarrolla la crisis de legitimidad democrática que provocará el derrumbe de todo el sistema político.

La Unidad Popular y la crisis político económica

El conjunto de partidos de la izquierda chilena, agrupados en la Unidad Popular bajo el liderazgo de Salvador Allende, compartía con las fuerzas políticas chilenas, en cualquier punto del espectro ideológico, la aspiración revolucionaria del cambio radical y global de la sociedad. En el caso de la izquierda, éste se entendía en el sentido socialista, como la sustitución de la sociedad capitalista, pero, a diferencia de la generalidad de los países latinoamericanos, manteniéndose en el marco de un régimen democrático. Por otro lado, el proyecto de contenido, la transformación del modelo capitalista y el inicio de la transición al socialismo, pagaba el precio de las visiones predominantes de la época, como el determinismo económico de la vida social y política, las elaboraciones ideológicas a través de sistemas relativamente monolíticos de pensamiento y, sobre todo, la ausencia de modelos referenciales para el pensamiento de izquierda que no fueran los socialismos históricos o reales ni la matriz marxista leninista revolucionaria.

Pese a ello, logró formularse tentativamente una visión propia, la “vía chilena al socialismo”, cuya mejor expresión doctrinaria es la definición que hace Salvador Allende en su Primer Mensaje al Congreso como Presidente, en 1971, al defender la relación entre democracia política y democracia económica y social. Por su parte, el programa de la Unidad Popular hacía referencia, por un lado, a ciertas metas y formulaciones estratégicas, y por otro, a medidas específicas de corte básicamente redistributivista y de satisfacción de necesidades de las grandes mayorías. El vínculo entre ambas era la expropiación de los monopolios, que daría al Estado el excedente necesario para reorientar el aparato productivo hacia la satisfacción de tales necesidades.

Con un espíritu eminentemente anticapitalista, el programa económico de la Unidad Popular, se enfocó en una política redistributiva en pos de la democracia económica, basada en cambios estructurales en la propiedad mediante un programa de nacionalizaciones dirigido a la gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón; la banca, el comercio exterior y los monopolios estratégicos. Se intervinieron empresas privadas de distribución

consideradas estratégicas y otras fueron tomadas por organizaciones de trabajadores arbitrariamente al igual que muchos predios agrícolas no alcanzados por la reforma agraria del período anterior. Por otra parte se redujeron las tarifas de los servicios públicos y aumentaron los salarios mediante emisión de circulante del Banco Central provocando una fuerte inflación que llegó a un 293% en 1973.

Más allá de las insuficiencias teóricas y programáticas del proyecto de la Unidad Popular y de un discurso que exacerbaba la identidad del actor social popular, haciéndolo excluyente y confrontativo, se trataba de la búsqueda de la cuadratura del círculo: hacer una revolución por métodos no revolucionarios y democráticos, sin contar con la mayoría institucional que, en Chile, se construye sólo a través de los partidos políticos. La necesidad de una estrategia de construcción de mayoría, de cuya ausencia la Democracia Cristiana tiene también una cuenta que saldar con su pasado, es la gran lección del período. Y, sin duda, la Concertación de Partidos por la Democracia que sucede al régimen militar en 1990 no se explica sólo por la necesidad de lucha contra la dictadura militar, sino también, precisamente, por el aprendizaje de dicha lección. De cualquier modo, analizar la realidad del período 1970-1973 y de su culminación en el golpe militar de 1973 sólo en términos de un fracaso por debilidad e inviabilidad de un proyecto y su estrategia sería pecar de desconocimiento. Esos tres años estuvieron marcados por una lucha política, en que un sector de la oposición a la Unidad Popular y al gobierno de Allende intentó, desde el primer momento, su derrocamiento, objetivo que también era buscado, en esa época, por el gobierno norteamericano.

El proyecto autoritario neo-liberal

Entre 1973 y 1989 se produce la interrupción del régimen democrático con el Gobierno militar de facto, bajo el liderazgo de Augusto Pinochet. El golpe de Estado pone fin a la regularidad institucional que había vivido el país, con escasas interrupciones en más de 150 años de vida republicana, con la disolución del Congreso; la asunción de la facultad legislativa por una Junta de Gobierno; la prohibición de los partidos políticos; la suspensión de los mecanismos electorales, la práctica eliminación de las libertades públicas, la represión masiva y sistemática de quienes se consideraba partidarios del gobierno anterior y opositores al nuevo régimen, la subordinación del Poder

Judicial al gobierno de facto. El modelo institucional del régimen autoritario se consolida al aprobarse en un plebiscito fraudulento la Constitución de 1980 que dará lugar a un proceso de institucionalización autoritaria, que desembocará ocho años después en el plebiscito de 1988.

Estamos aquí frente a la presencia de un proyecto contrarrevolucionario. La historia del régimen militar chileno desde 1973 hasta 1981/1982, es la historia de un doble proceso. Por un lado, la represión y desactivación de los actores previamente constituídos, lo que dada la naturaleza de tal Constitución, pasa por la supresión de la actividad político partidaria, que se manifiesta en un primer período bajo el manto de la Iglesia. Por otro lado, la personalización, mezclando los rasgos de dictadura personal y régimen institucional, del poder político y militar en el General Pinochet y la conformación de un núcleo hegemónico donde se combina este poder político personalizado con la conducción socio-económica del Estado a cargo de un equipo tecnocrático ligado muy rápidamente al capitalismo financiero, conocido como los Chicago Boys.

El contenido principal del proyecto civil-militar era, por un lado, revertir las relaciones entre economía y Estado, reduciendo éste al máximo posible en sus tareas integrativas, y redistributivas y en su papel de referente de la acción colectiva, sin dejar de usarlo para las tareas coercitivas y para la implantación del modelo mismo. Por otro lado, se trataba de impulsar un conjunto de transformaciones sociales e institucionales, que fueron conocidas como “modernizaciones”, cuyo significado principal era la atomización de las relaciones sociales, reduciéndolas a mecanismos de mercado y cortando su vinculación con la acción política.

La fórmula autoritaria-neoliberal se planteó como una superación radical de las fórmulas precedentes, la capitalista tradicional, la fórmula mixta de los sesenta y la de orientación socialista de la Unidad Popular. Con la supresión de la política, el régimen militar pudo realizar las transformaciones que el núcleo tecnocrático estimó necesarias, las que se impusieron desde el Estado, sin contrapesos sociales. Los costos sociales del ajuste han sido largamente analizados y los efectos sobre la sociedad actual y futura son indudablemente una onda de largo plazo. La fórmula neoliberal produjo no sólo una reestructuración económica, sino también una intervención en la política, que significó un modelo institucional de régimen, plasmado en la Constitución del 80; un reordenamiento social que significó la emergencia del

actor empresarial y la disolución de los actores sociales populares; y cambios en las orientaciones culturales de los actores sociales y políticos.

El plan económico estabilizador y refundacional del Gobierno Militar se basó en la desarticulación del Estado de Compromiso de la matriz sociopolítica clásica, y la construcción de un nuevo proyecto que devendría, desde el punto de vista de nuestro enfoque analítico en un matriz neoliberal. Primeramente se establecieron políticas para controlar los desequilibrios macroeconómicos con principal prioridad el control de la hiperinflación y posteriormente la apertura comercial unilateral e indiscriminada, la liberalización de los precios y del mercado financiero. Asimismo, se comenzó a dismantelar el aparato estatal sobre todo el sistema empresarial estatal por medio de privatizaciones, inclusive de algunas áreas tradicionalmente pertenecientes al Estado como es el sistema de pensiones y la atención en salud. El endeudamiento externo fue un pilar fundamental para implementar las reformas de la nueva economía, arma de doble filo que luego en 1982 hizo caer a la banca chilena en default con la crisis de la deuda mundial.

Junto con la introducción de cambios radicales en la economía (liberalización, apertura externa y privatización) el gobierno militar transformó las políticas sociales. Estos cambios se movieron en seis direcciones principales: drástica reducción de recursos, afectando con particular intensidad vivienda, salud y educación (y dentro de ellos, las mayores reducciones en inversión y remuneraciones para el personal en esos sectores); transferencia de funciones ejecutivas y reubicación de servicios al sector privado y desconcentración geográfica de ministerios y servicios; introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos públicos (subsidio a las demandas); implementación de medidas concretas dirigidas a reducir literalmente los programas universales y focalizar los recursos públicos para ser gastados en los segmentos más pobres de la población; desarrollo de programas sociales compensatorios para situaciones de extrema pobreza; y debilitamiento del poder de los trabajadores y de los sindicatos con un estricto control de la expresión colectiva de demandas sociales.

A pesar de la falta de un coherente “paquete de reformas administrativas”, como tales, el gobierno militar, desde el momento del primer ajuste de política en 1975, ejecutó un conjunto de medidas que transformaron profundamente el aparato del Estado. Entre esas están las masivas privatizaciones de empresas

públicas – dejando algunas privatizaciones “pendientes” y eximiendo la gran minería del cobre – como también la privatización de los servicios públicos, especialmente la seguridad social; la reubicación de las funciones de servicios públicos; la reubicación del déficit fiscal de las municipalidades en áreas de la educación y la salud; la drástica reducción de empleados públicos y la eliminación de agencias; la reestructuración y debilitamiento de ministerios “sociales” y la modernización de los “económicos”; la nueva regionalización del país con un sello militar; legislación administrativa que generó creciente inestabilidad; y el establecimiento de una Ley Orgánica Constitucional, la cual hizo que las modificaciones a este cuerpo legal fueran enormemente difíciles.

Consecuentemente, a pesar de algunas medidas iniciales de racionalización financiera y administrativa, en la práctica, resultó un deterioro pronunciado de la gestión pública, dado que las autoridades económicas del régimen militar consideraban al Estado, por definición, ineficiente. La permanente arbitrariedad, autoritarismo y devaluación de las funciones públicas devastaron la moral de los burócratas. Sus salarios fueron reducidos desproporcionadamente por los ajustes fiscales. El gobierno de Pinochet, obsesionado con las privatizaciones, abandonó a los empleados de los servicios públicos a su destino.

Así, se promovió una noción extremadamente negativa del rol del Estado, identificando modernización y administración eficiente con el sector privado. El pensamiento político dominante asoció al sector público con anticuadas, burocráticas y anacrónicas ideas e imágenes. Como consecuencia, todos los empleados públicos fueron injustamente considerados como ineficientes. Esta prejuiciosa visión, que rechazaba las funciones y efectividad de las políticas públicas, continuó bajo los siguientes gobiernos democráticos, entre los grupos políticos de derecha y sectores empresariales. Detrás de estos argumentos hay, por una parte, un interés en impedir la generación de estrategias de regulación, y por otra, un interés en privatizar todo lo disponible en capital y servicios públicos. Pero aquí, adicionalmente, hay también un aspecto político ideológico mayor: castigando a un sector que es visto como responsable por la crisis de 1973 y eliminando la intervención estatal, entendida como la principal causa de la politización de la sociedad. Neoliberales y neoconservadores, subrayando la ineficacia de la acción del Estado y sus supuestamente efectos dañinos en el crecimiento económico, de hecho comenzaron un poderoso freno en la modernización endógena de la administración pública, oponiéndose a varias iniciativas de reforma intentadas por los gobiernos democráticos.

En 1981/1982, producto de la crisis de la deuda se produce una crisis del modelo económico que permitió la irrupción de protestas populares y de la oposición en el espacio público. Es a partir de 1986 que el régimen logra recomponer en parte su modelo económico y preparar el escenario del plebiscito de 1988, en el que la oposición acepta participar para transformarlo de mecanismo de proyección del régimen en mecanismo de desencadenamiento de un proceso de término de la dictadura y paso a un régimen democrático.

Es cierto que el régimen militar logró imponer un nuevo modelo de desarrollo, pero ello fue después de un estruendoso fracaso en los años 1981-1982, que significó crecimiento regresivo durante un período, logrando una cierta recuperación a partir del año 1986, no tiene sentido, entonces, hablar de un milagro económico chileno. Sin embargo no existió tal recuperación respecto de ningún indicador social si se compara con los años setenta.

En síntesis, la dictadura militar y su modelo neo-liberal produjeron un cambio en la matriz socio-política chilena, aunque como no creó una nueva, implicó básicamente su desarticulación.

Democracia y matriz híbrida

La transición política en Chile se desencadenó con el resultado del Plebiscito de 1988. En ese momento, se canceló definitivamente toda posibilidad de regresión autoritaria pese a las intenciones claramente no democráticas del pinochetismo civil y militar. Y ella terminó con el ascenso del primer gobierno democrático en Marzo de 1990. Desde entonces, cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro izquierda, formada por la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia (PPD), y, de menor importancia, el Partido Radical Social Demócrata, han dirigido con dos Presidentes demócrata cristianos (Patricio Aylwin 1990-1994; Eduardo Frei 1994-2000) y dos socialistas – PPD (Ricardo Lagos 2000-2006; Michelle Bachelet 2006-2010). Se resolvía así parcialmente uno de los grandes problemas de la sociedad chilena en el siglo XX: la existencia de una imbricación entre actores sociales y sistema partidario se había expresado al nivel de cada polo partidario democrático progresista, pero, con la excepción del Frente Popular de finales de los treinta, no se había expresado en una coalición democrático progresista que uniera centro e izquierda. Y decimos parcialmente, porque la configuración

de los actores sociales había cambiado de tal modo que ya no era igualmente representable en su integridad por el sistema partidario.

El primer gobierno democrático, de Patricio Aylwin, definió la tarea nacional en términos de “transición a la democracia” y apuntó hacia la idea de un “crecimiento con equidad”, manteniendo los equilibrios macro-económicos y buscando corregir los efectos sociales del modelo económico. Asimismo, definió un método de negociaciones y acuerdos puntuales que llamó “democracia de consensos”. Lo cierto es que ya no se estaba en ninguna transición ni tampoco hubo, como hemos dicho, verdaderos consensos. Pero, en todo caso, cualquiera sea la crítica que se haga a estas definiciones por parciales o insuficientes, hay que reconocer que metas y orientaciones hubo y que, en términos de ellas, el gobierno avanzó. Al contrario, cabe recordar que durante el segundo gobierno de la Concertación – pese a una muy buena performance económica hasta 1997 y a los importantes avances en términos de obras públicas y de reforma a la justicia y a la educación, en materia de proyectos y orientaciones, de metas que movilicen energías sociales y culturales, el país fue a la deriva, sin una brújula compartida y, por lo tanto, sin conducción política. En el gobierno de Ricardo Lagos, se recuperó el liderazgo presidencial: La meta fue planteada en términos de ser un país desarrollado en el segundo centenario de la existencia como nación independiente. Sin embargo, tal meta, pese a los enormes avances en materia de infraestructura, reformas sociales e inserción internacional está lejos de conseguirse ni tampoco pareciera que el conjunto de los actores sociales y políticos se encaminan con claridad en la misma dirección. En el gobierno de Bachelet, primer gobierno paritario en el Ejecutivo de hombres y mujeres dirigido por una mujer en América Latina, y que es de sólo cuatro años de acuerdo a las reformas constitucionales de 2005, lo que ha primado, tanto en la campaña como en los primeros diez meses del gobierno es la idea de un nuevo estilo, llamado “ciudadano”. Este se define por agendas de medidas concretas, pero que por carecer de un proyecto u horizonte político que le dé sentido al conjunto del accionar gubernamental, con excepción de la propuesta genérica de un sistema de protección que se materializaría en una reforma previsional anunciada a fines del 2006, ha sido desbordado por problemas que no estaban en la agenda, el más significativo de los cuales fue el movimiento estudiantil de la educación media.

Pero el término de la transición no significó que, junto a gobiernos plenamente democráticos, el régimen político y la sociedad hubieran alcanzado

la democracia propiamente tal. Se trató de una transición incompleta que dio origen a una democracia restringida, de baja calidad y llena de enclaves autoritarios. La tarea no era ni continuar con la transición, ya terminada, ni consolidar el nuevo régimen post-autoritario que ya estaba consolidado en la medida que no había regresión autoritaria posible. Era reformar profundamente ese régimen y generar una auténtica democracia política, donde no fueran los poderes fácticos o las minorías políticas las que fijan los límites de la voluntad y soberanía populares. En otras palabras, había que resolver los problemas dejados por la transición y que ésta no había resuelto.

Los éxitos relativos de la democratización política chilena pagaron un costo que puede apreciarse en los grandes problemas no resueltos, es decir, fracasos relativos debidos no a la naturaleza misma del proceso, sino a su conducción política.

Se ha insistido mucho en el carácter consensual de la transición chilena. Lo cierto es que lo que ha primado, ha sido la ausencia de debate sobre los grandes temas que definen la sociedad y las bases fundacionales de la democracia, compensado sólo por la ilusión del consenso. Este sólo existió, en realidad, para terminar con la dictadura. Lo que hubo después fueron acuerdos circunstanciales o puntuales entre gobierno y oposición. Pero nadie en ninguna parte del mundo habría osado llamar a estos últimos “democracia de consensos”. La ausencia de verdaderos consensos en los temas básicos de reconstrucción de la sociedad post-dictatorial, se explica, por un lado, por el veto de la minoría y los poderes fácticos (organizaciones empresariales, grupos económicos que controlan los medios de comunicación, las mismas Fuerzas Armadas, en parte, el Poder Judicial, la minoría electoral de derecha con capacidad de veto dado el sistema electoral). Por otro, porque no ha habido debate sobre los temas cruciales o este debate ha sido ahogado por las exigencias de estabilidad económica o política. Por último, porque sigue existiendo un trauma del disenso, el conflicto y la confrontación, a los que se demoniza o patologiza. Y para que haya consenso societal básico, debe haber debate y conflicto.

En este sentido, los problemas centrales sobre los que ha existido un debate limitado en algunos casos y nulo en otros, pero que en ninguno han dado origen a consensos, son la cuestión de la justicia en materia de violación de derechos humanos bajo la dictadura, la reforma regional, el problema mapuche,

el tema de la igualdad y la redistribución, los temas ligados a la convivencia y la reproducción vetados en general por la Iglesia, el modelo constitucional, la reformulación del modelo de desarrollo ante la globalización, etc. Vale la pena indicar, en cambio, que un cierto consenso sobre la prioridad de la educación, que dio origen a la reforma educacional en el gobierno de Frei pero que acusó sus límites con la movilización estudiantil de 2006 originándose un nuevo debate y nuevos mecanismos de consenso otra vez parciales y precarios, la lucha contra la pobreza, que generó la Comisión Nacional contra la Pobreza aunque se omitió el tema de redistribución, y la modernización de la Justicia y la reforma del Código Penal con la creación del Ministerio Público y el juicio oral, son sin duda avances importantes.

Sin duda que democratización política chilena fue exitosa en la medida que desplazó a la dictadura, impidió la descomposición de la sociedad al controlar las variables macro-económicas, y aseguró un gobierno formado por la coalición democrática mayoritaria. Pero no puede hablarse de “transición ejemplar” o “exitosa” si se consideran el resultado de este proceso y la calidad de este régimen democrático. Este se caracteriza por la precariedad institucional, la presencia de poderes fácticos y la debilidad de representación debido a las tensiones entre actores políticos y sociedad. Asimismo, por la fragilidad de sus bases culturales, debido a la ausencia de consensos básicos, y a la falta de cohesión, unidad y dirección societal, debida al resquebrajamiento del poder estatal.

La ausencia de una crisis económica inicial, que, en muchos otros casos de transiciones, alteró la correlación de fuerzas pro-democráticas y abrió espacios de desestabilización o deslegitimación, por parte de poderes fácticos o por distanciamiento de sectores medios y populares, no forzaba a los primeros gobiernos democráticos a políticas que tuvieran efectos anti-populares o regresivas para resolver una crisis coyuntural heredada. No se había heredado una crisis sino un modelo, lo que en es un problema estructural mucho más grave, que había al menos que corregir sino sustituirlo.

Sin embargo, la consecuente oportunidad de concentrarse en los aspectos propiamente políticos para completar la transición superando los enclaves autoritarios, desgraciadamente no fue aprovechada y la prioridad absoluta dada a la estabilidad económica, desincentivó la constitución y acción de movimientos y actores sociales y dañó su relación con la política y los partidos.

Es cierto que Chile se ha destacado en el último decenio entre sus pares latinoamericanos por ser una notable economía emergente de la región y los índices en materia de ingreso, crecimiento, superación de la pobreza, resumidos en los índices de desarrollo humano, son de los mejores de la región. Sin embargo, subsisten los problemas en torno al modelo socio-económico que mencionaremos y que pueden erosionar no sólo el dinamismo del crecimiento, sino que pondrán en peligro los avances realizados y la existencia misma del país como comunidad en el plano social. Ello ha estado en el origen de las discusiones en torno a la corrección o cambio del modelo económico, que en la campaña presidencial de 2005 fueron planteadas principalmente por la candidatura de la izquierda fuera de la Concertación.

El primero de estos problemas se refiere al ritmo, tipo y metas del desarrollo económico. Se ha planteado la meta de ser un país desarrollado en el 2010, lo que ya será imposible tanto en términos de ingreso per cápita como en términos de una distribución “desarrollada” de los frutos del crecimiento. Y es aquí, entonces, donde se plantea el problema de fondo. El modelo de crecimiento del mundo sobre la base del papel principal de las fuerzas transnacionales de mercado y de lo que se ha llamado la nueva economía, ha dejado de ser un modelo de desarrollo. Crecimiento y desarrollo ya no van de la mano y el problema estructural del empleo es la mejor ilustración al respecto, lo que exige intervenciones directas del Estado y la sociedad en la economía. Pese a que se han firmado acuerdos económicos internacionales de enorme significación, y se han realizado reformas socio-económicas como el Plan Auge en Salud o Chile Solidario en materia de lucha contra la pobreza, ellas son claramente insuficientes. La discusión en torno a la naturaleza misma del modelo de crecimiento basado en exportaciones sin alto valor agregado y con una tasa desempleo que parece estructural, apenas ha tenido esbozos que muy luego son apagados, por cuanto en todos los ámbitos parece que las únicas voces que influyen y que fijan incluso la agenda de los organismos públicos son las de los grandes grupos y organismos empresariales, sus organizaciones gremiales y sus medios de comunicación.

Y éste es precisamente el segundo gran problema no resuelto por el modelo de socioeconómico chileno, el de los actores del desarrollo. Por un lado, el país ha vivido un clima cíclico de relaciones entre gobierno y sectores empresariales, pasando de guerrillas verbales con recriminaciones por parte del gobierno y amenazas del sector empresarial, a declaraciones de plena

confianza y respaldo mutuo, especialmente cuando se hacen presentes buenos resultados de la política económica. Lo cierto es que, pese a significativas excepciones, el nivel de ideologización y los intereses desatados de ganancia a toda costa tan generalizados, hace que Chile no pueda contar con uno de los motores necesarios del desarrollo económico en el actual modelo de economía vigente en el mundo, como es una clase empresarial con responsabilidades, no frente a ganancias a cualquier costo o a sus caprichos extra-económicos, sino frente al país, para lo cual necesita pensarse en términos de éste y del papel propio como agente de desarrollo en permanente cooperación y relación con el Estado.

Por otro lado, subsiste una actitud crítica o tímida respecto del papel más activo del Estado en su capacidad dirigente y movilizadora. Es cierto que en una economía altamente globalizada como la chilena en comparación, por ejemplo a los socios principales del Mercosur, se hace muy difícil la formulación de políticas económicas activas. Pero también es cierto que en lo referente al rol regulador e incentivador en la economía, protector en lo social, redistribuidor de recursos y riquezas y generador de igualdades, y promotor de áreas indispensables como la investigación o el medio ambiente, con la excepción de las obras públicas, el Estado está aún atrasado y presa de las auto-limitaciones que la ideología neo-liberal ha impuesto como sentido común. La misma modernización del Estado, aunque ha producido avances interesantes en la informatización y en los niveles de atención al usuario, no ha escapado a la perspectiva de medirse con los indicadores propios del mundo privado o del mercado. Reinstalar el papel dirigente, regulador y protector del Estado sigue siendo una tarea prioritaria, sin la cual no podrá resolverse el problema de las desigualdades a que haremos mención. Cabe recordar que la participación del Estado en el producto nacional es muy baja y que hay un amplio margen para caminar desde un modelo liberal a uno social-demócrata sin que ello afecte el crecimiento.

El tercer problema se refiere a las consecuencias de la situación económica en el campo social, las que han significado un relativo estancamiento, especialmente en lo referido al empleo, las igualdades socio-económicas y la capacidad de acción de los grupos y sectores sociales más afectados.

Respecto del empleo, aún cuando se han producido avances indudables como el seguro de desempleo y la creación de nuevos puestos por parte del

Estado y cuando las cifras de desempleo han descendido en el último año con una creación importante de empleos, la cuestión de fondo permanece: hoy el crecimiento ha dejado de ser equivalente a desarrollo, integración social y, por lo tanto, en términos de la OIT “empleo decente para todos”, lo que obliga a introducir ya sea modificaciones al modelo de crecimiento, ya sea acciones complementarias que pueden ser contradictorias con algunas de sus premisas o supuestos, de modo de volver a vincular crecimiento y desarrollo.

En el plano de las desigualdades socio-económicas, hay que recordar que éste es el principal talón de Aquiles de la sociedad chilena, en la medida que la pobreza, al menos en la dimensión estadística, se ha reducido significativamente, como hemos indicado, en gran parte debido al crecimiento y a políticas sociales eficaces del Estado. En la campaña presidencial del 2005/2006 volvió a aflorar el tema de la desigualdad como el principal problema de la sociedad chilena y ello penetró todas las candidaturas, incluida la derecha. Sin embargo, el elemento principal para generar una mayor igualdad, que es la redistribución, uno de cuyos elementos indispensables es la reforma tributaria, ha estado ausente de los programas tanto de la derecha opositora como de la Concertación y de las medidas de gobierno. La única medida al respecto ha sido el aumento del IVA, de carácter eminentemente regresivo.

Así, como el modelo de desarrollo previo basado en la industrialización y el Estado tenía ciertos defectos intrínsecos que había que corregir desde fuera de él, éste también tiene perversiones que forman parte de su naturaleza. En efecto, el modelo económico predominante no favorece, como lo hacían la industrialización y el Estado en otras décadas, la creación de bases materiales e institucionales donde puedan constituirse actores sociales que organicen establemente las nuevas demandas y que puedan expresarse o negociar con representantes en la instancia política, es decir, los partidos. Al desestructurar la acción colectiva, se privilegia sólo la dimensión corporativa ligada al poder económico y se generan acciones defensivas esporádicas. A ello hay que agregar la ausencia de una institucionalidad adecuada tanto en el sentido de normas y regulaciones como de organización del Estado para procesar los conflictos y demandas, lo que se ha demostrado en los escándalos por denuncias de coimas y fraudes en el sector público durante 2002 y 2003 y que llevó a una agenda de reformas parciales importantes, pero que no transformaron la estructura del Estado ni su relación con la sociedad.

El descontrapeso entre organizaciones sociales, especialmente de los sectores más vulnerables, y los actores más poderosos que actúan en la economía, los poderes fácticos, no sólo parece no haber disminuido sino que se ha agudizado. Esto hace que los actores sociales debilitados, se vean obligados a poner como única tarea de su acción sus propios problemas particulares, con lo que disminuye su preocupación por las grandes cuestiones nacionales y aumenta su demanda puramente corporativa, lo que se refuerza al no contar como en otra época con un sistema partidario en el que los sectores sociales se sientan escuchados e incorporados por la clase política, con la excepción de la derecha que expresa directa y únicamente los intereses empresariales y militares, y del Partido Comunista, sin mayor proyección política, que suma cualquier descontento contra los gobiernos de la Concertación.

Si en algo parece ser exitoso el modelo económico chileno es en su inserción en el proceso de globalización. Es evidente que la economía chilena ha sido impactada por la globalización de una manera más fuerte que otras del continente, entre otras cosas por su propia dependencia histórica a los fenómenos externos en todos los planos, pero también por la naturaleza de su economía, más abierta que las otras, en parte porque la apertura y los ajustes se hicieron antes que la globalización se impusiera como el fenómeno central de fin de siglo. En materia económica, más de un 50% del PGB está vinculado al sector externo.

Respecto de la pobreza, la política de los gobiernos de la Concertación ha implicado, entre otras medidas, un aumento sostenido del gasto social, la creación de agencias especiales como el Fosis en Mideplan para proyectos de los propios actores y la Comisión Nacional para la Superación de la Pobreza, el Programa Chile Solidario y Puente que implican una fuerte asistencia directa a todas las familias de los sectores indigentes y, recientemente, la definición de las políticas sociales, más allá de sus aspectos focalizados como una política orientada a respetar y promover derechos garantizados judicialmente en el marco de un Estado de protección, ejemplo de lo cual serían el Plan Auge en salud, la expansión de la educación pre-escolar y la proyectada reforma previsional.

Vale la pena indicar que los últimos datos de la Encuesta Casen dados a conocer en Junio de 2007 muestran un mejoramiento en la situación de pobreza e indigencia, producto de los programas y principios enunciados

Con todo, hay dos consideraciones en esta materia. Por un lado existe un debate sobre el modo de cálculo de la pobreza en el sentido que si se recalcula en términos actuales el valor de la canasta básica, la pobreza alcanzaría a cifras cercanas al doble de lo que arroja la Encuesta Casen, lo que no implica desconocer la tendencia positiva, pero sí relativizar los resultados estadísticos. Por otro, es evidente que cualquiera sea el cálculo, lo que varía es una línea estadística y no una línea sociológica, es decir, se puede ya sea caer en cualquier momento de la línea, ya no poseer las condiciones estructurales de sustentabilidad de una situación de no pobreza, lo que significa seguir siendo sociológicamente pobre aunque se esté por encima de la línea de pobreza en un determinado momento.

Respecto de la distribución de ingresos, sólo en el último período se logra un cierto mejoramiento, pero éste es más aparente que real si se calcula la distancia en términos de deciles o percentiles. También cabe señalar que la distribución de ingresos autónomos mejora considerablemente a favor de los más pobres cuando interviene la acción del Estado a través de ayudas y subsidios.

Síntesis y conclusiones

La matriz socio-política clásica chilena privilegió la articulación e imbricación entre fuerzas sociales y partidos políticos. Fueron éstos, de centro y de izquierda en conjunto en los treinta y separadamente en los sesenta, los que jugaron el papel de “coalición redistributiva”, lo que expresaba el rol central de la política en la definición y trayectoria del modelo de desarrollo.

El régimen militar y las transformaciones socio-económicas impulsadas por él, que significaron básicamente el paso a un nuevo modelo de desarrollo, tuvieron una significación más profunda que la mera desarticulación de la sociedad predominante hasta los setenta. Se intentó reemplazarla por otra. En su tipo puro, se trataba de un proyecto neo-liberal, que implicaba, más que la autonomización de la economía respecto de la política, la utopía de la subordinación de ésta a aquélla. Se apostaba a los mecanismos de mercado como la nueva “columna vertebral” constitutiva de actores sociales que reemplazara tanto el sistema de representación partidaria como el rol referencial central del Estado.

Desde el punto de vista de la desarticulación de la matriz previa, el régimen militar tuvo éxito. Desde la perspectiva de su reemplazo por la matriz neo-liberal, fue un fracaso. Ni quedó en pie el antiguo modelo socio-económico ni se impuso consistentemente el modelo neo-liberal en lo que no tuviera que ver con la estrategia de crecimiento, al menos desde que se estableció un régimen democrático, por baja que sea la calidad de éste. Junto a la descomposición del modelo previo, subyacen elementos de él en una nueva articulación con rasgos parciales del proyecto neo-liberal y con rasgos nuevos que no pertenecen ni a uno ni a otro.

De modo que el Chile de la post-transición presenta el revés de la tesis de Aníbal Pinto aplicable a la matriz clásica, que definía una contradicción básica entre una economía atrofiada y un sistema político institucional y cultural desarrollado. Esta debilidad del sistema económico, planteaba la cuestión de autonomizar la economía de sus amarres políticos. Hoy día el problema es exactamente el inverso: una economía en despegue, al menos hasta mediados de los noventa y recuperado su ritmo hacia el 2005, pero sobre todo despegada del país y la sociedad. Frente a ello, un sistema político, institucional y cultural atrofiado. Baste recordar los enclaves autoritarios (Constitución e institucionalidad, clima de impunidad por la violación de los derechos humanos bajo la dictadura y solución parcial en materia de justicia, existencia de actores no democráticos expresados en el “pinochetismo político”) la debilidad del sistema de descentralización y regionalización, la crisis del sistema educacional y el colapso de la educación superior, la enorme debilidad de los actores sociales especialmente para negociar con el poder económico, el retraso apenas superado de la institucionalidad sobre la organización familiar, las dificultades para redefinir un nuevo rol dirigente y protector del Estado. Sin desconocer los avances que el régimen democrático ha hecho en varios de estos planos, éstos son siempre parciales porque quedan encerrados en el marco institucional heredado. A su vez, la naturaleza del modelo socio-económico ha impedido que en momentos de crisis económica, como en 1998 y 1999 se cuente con los recursos institucionales que permitan afrontarla.

Así, pareciera que estamos frente a una matriz socio-política o una sociedad de tipo híbrido respecto de su modelo de constitución predominante en la mayor parte del siglo XX. Ella presenta un rasgo de continuidad y un rasgo de ruptura, además de elementos que se definen autónomamente y que son propiamente emergentes.

La ruptura consiste en que la economía se ha autonomizado de la política, y se ha sometido aparentemente a su propia dinámica de desarrollo, en la que el Estado sólo acota pero no define la dirección. Pero esto no significa que la economía obedezca a dinámicas propias del desarrollo nacional, sino que es esta autonomización respecto de la política o del Estado, va acompañada de una nueva subordinación o dependencia, esta vez respecto de las fuerzas transnacionales de los mercados. Quizás el elemento central de esto sea que el modelo socio-económico de crecimiento ha dejado de ser un modelo de desarrollo, o dicho de otra manera, que la economía no puede asegurar por sí misma la integración social, como puede verse en el caso del empleo.

Los conflictos sociales parecieran reflejar la contradicción entre un país que resuelve relativamente bien sus problemas económicos de corto plazo, pero que ha dejado pendientes o mal resueltos los problemas institucionales, políticos y culturales y también los que se refieren a un modelo de desarrollo de largo plazo sustentable socialmente, donde el problema central es el de la desigualdad social. Frente a las fórmulas de desarrollo seguidas antes de la dictadura militar y frente al modelo neo-liberal, los gobiernos democráticos han definido su estrategia como de desarrollo con equidad. Tanto en el campo del crecimiento económico, hasta la crisis de 1997-1998, como en el de la superación de la pobreza y en el del gasto social del Estado, los avances han sido significativos. Sin embargo, las desigualdades socio-económicas se mantienen y, en algunos casos aumentan.

Es evidente que ya no puede plantearse como la problemática chilena ya no es la “transición a democracia y a la economía de mercado”, como fue indicado hace ya más de una década, a comienzos de los noventa. Si la democracia alcanzada es incompleta y de débil calidad, ya no estamos más en situación de transición, sino de la necesidad de una profunda reforma política. Por otro lado, el modelo de economía de mercado neo-liberal o “modelo privatizador” está agotado como base de un desarrollo nacional integrado y auto sustentable, aquí y en todas partes del mundo. El mundo se mueve dificultosamente hoy entre las tendencias globalizadoras y la necesidad de reponer el papel orientador de los Estados nacionales y sus alianzas.

Sin volver a la antigua subordinación de la economía a la política, lo que es prácticamente imposible, cabe pensar en fórmulas alternativas a las actuales que pasan por devolver al Estado, a nivel nacional y de los bloques supra nacionales, un rol dirigente en el desarrollo, establecer marcos normativos

regulatorios sobre las fuerzas del mercado y asegurar el control ciudadano sobre tales marcos y fuerzas. En otras palabras, reconociendo que política y economía son cosas distintas y autónomas, se trata también de introducir los principios éticos de la democracia en el funcionamiento de los mercados.

Dicho de otra manera, lo que está en juego en los próximos años es la existencia del país como comunidad con un sentido colectivo en el que se expresa su pluralidad y diversidad. El proyecto de país, sus formas de convivencia, las identidades que lo constituyen y su inserción autónoma en el mundo globalizado, son el meollo de la política hoy día.

De modo que los problemas fundamentales del país post-transición tienen que ver con la organización de la polis, de la capacidad de conducción, de hacer que en la política se expresen los problemas culturales y sociales y que la economía se ligue al desarrollo general de la sociedad. Ello quiere decir que no hay propiamente una crisis de lo político y su legitimidad, ni siquiera en los jóvenes. Lo que hay es una crisis de la capacidad y de la actividad políticas para dar cuenta de lo político y no girar en torno a sí misma. A la larga, el riesgo es que ello lleve a una crisis de legitimidad.

En la situación actual el congelamiento de la dimensión político-institucional, respecto de una base económica dependiente de la economía transnacional, se explicaría por dos factores. Por un lado, la presencia de los enclaves autoritarios institucionales defendidos por la oposición de derecha heredera del régimen militar. Por otro, la ausencia de modelos y proyectos alternativos de índole político-cultural, una de cuyas causas es el mismo éxito obtenido por los gobiernos de la Concertación. Dada esta ausencia, predominan las “fuerzas naturales” de la economía transnacional.

Pareciera ser muy temprano para zanjar la cuestión de si estamos ante una matriz emergente de relaciones entre Estado y sociedad, o si se trata de una situación de transición a otro modelo que no conocemos. Las interrogantes abiertas por la situación económica mundial y el futuro de procesos de globalización e integración económica acentúan esta duda.

En todo caso, el futuro de la sociedad chilena radica en su capacidad de construcción de un sistema socio-político que rescate la idea de una comunidad nacional que no se reduce a un mercado ni a conjunto de instrumentos y técnicas. Lo que el país necesita ya no es un “milagro económico” sino un gran salto adelante que debe ser político, institucional y cultural.

Bibliografía

- Angell, Alan. "Chile Since 1958." In: Bethell, L. (ed.) *Chile since independence*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1993.
- Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.
- Corbo, Vitorio. "Problemas, teorías del desarrollo y estrategias en América Latina." *Estudios Públicos*, n° 32, 1988.
- Correa S., Sofía et al. *Historia del siglo XX chileno: balance paradójal*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2001.
- Díaz, Álvaro. "Tendencias de la reestructuración económica y social en Latinoamérica." In: *Revista Mexicana de Sociología* n° 14 (Octubre-Diciembre), 1994.
- Drake, Paul e Iván Jaksic, eds. *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM Ediciones, 1999.
- Ffrench-Davis, Ricardo. *Políticas económicas en Chile 1957-1970*. Santiago: Cieplan-Universidad Católica de Chile, 1973.
- Ffrench-Davis, Ricardo. "Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile, 1950-1989". In: *Colección Estudios* n° 28. Santiago: Cieplan, 1990.
- Ffrench-Davis, Ricardo. *Entre neoliberalismo y crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Buenos Aires: Siglo XXI Eds., 2004.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNSP). *La pobreza en Chile. Un desafío de equidad e integración social*. 1: 52. Santiago: FNSP, 1996.
- Garretón, Manuel Antonio. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Garretón, Manuel Antonio. "Balance y perspectivas de la democratización política chilena." In: Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant Rondón. *La Caja de Pandora, el retorno de la transición chilena*. Santiago: Planeta/Ariel, 1999.
- Garretón, Manuel Antonio. *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al fin de siglo*. Santiago: LOM Editores, 2000a.

- Garretón, Manuel Antonio y Malva Espinosa. *Tendencias de cambio en la matriz socio-política chilena. Una aproximación empírica*. Santiago: Informe final Proyecto Fondecyt. Marzo, 1995.
- Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria, 1986.
- Heise Julio. *150 años de evolución institucional*. Santiago: Ed. Andrés Bello, 1977.
- Marcel, Mario. “Privatización y finanzas públicas.” In: *Colección Estudios*. n° 26. Santiago: Cieplan, 1989.
- Marcel, Mario y Carolina Tohá. “Reforma del Estado y la gestión pública.” In: René Cortazar y Joaquín Vial (eds.). *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago: Cieplan-Domen, 1998.
- Meller, Patricio. *Un siglo de economía política chilena. 1880-1990*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1996.
- Menéndez-Carrión, Amparo y Alfredo Joignant Rondón. *La Caja de Pandora, el retorno de la transición chilena*. Santiago: Editorial Planeta/Ariel, 1999.
- Moulián, Tomás. “Desarrollo político en Chile”. In: *Colección de Estudios*. n° 18. Santiago: Cieplan, 1982.
- Moulián, Tomás. *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: Ediciones LOM, 1997.
- Oyarce, Héctor. *Los procesos de modernización, el Estado y la política*. Santiago. (Manuscrito), 1997.
- Pinto, Anibal. *Tres ensayos sobre América Latina y Chile*. Buenos Aires: Solar-Hachette, 1971.
- Raczynski, Dagmar. “Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos.” In: *Colección de Estudios*. n° 39. Santiago: Cieplan, 1994.
- Suárez, Christian. “Reseña del gobierno de Chile.” In: *Selección de Documentos Clave 7*. Caracas: CLAD, 1990.
- Tolosa, Cristián y Eugenio Lahera. *Chile en los noventa*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.
- Varios autores. *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década*. Santiago: Cuadernos del Bicentenario, 2003.
- Vergara, Pilar. *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago: Flacso, 1985. **DEP**

Colombia: política exterior, economía y el conflicto

*Marta Lucía Ramírez**

1. Conflicto en Colombia y su incidencia internacional

Antecedentes

El actual conflicto colombiano no puede ser visto desde una óptica reciente. Este obedece a un largo proceso de fragmentación territorial, exclusión política, pobreza y una tradicional polarización política y por ende, debe ser visto como un proceso de mediana duración. Los grupos armados ilegales que actualmente operan en el país se basan en factores históricos para legitimar su accionar, para combatir al Estado y para atacar a las elites políticas y económicas del país. Inclusive hay quienes afirman que las décadas de conflicto armado que ha sufrido Colombia responden a una tendencia histórica belicista de los colombianos, dejando de lado los alcances y los importantes logros de la institucionalidad nacional como por ejemplo ser la democracia más antigua del continente suramericano y la ausencia casi total de dictaduras autoritarias en el siglo XX.

* Senadora de la República de Colombia.
kvallejoc@hotmail.com

A partir de la década de los treinta del siglo XIX, luego de la disolución de la Gran Colombia, la nueva nación se sumergió en una serie de contiendas políticas, ideológicas y de luchas por el poder que enfrentaron principalmente a Liberales y Conservadores pero también a regiones enteras entre sí. Entre 1899 y 1903 se da la llamada Guerra de los Mil Días.¹ Esta última gran guerra civil, la Guerra de los Mil Días, culmina con la derrota de los liberales y asegura un largo periodo de gobiernos conservadores. Pero el verdadero resultado final de esta y de todas las otras guerras intestinas es la fragmentación del territorio, el freno al desarrollo económico del país y la precariedad de un Estado central. La consecuencia más visible de esta situación es la pérdida del Istmo de Panamá, hasta entonces territorio colombiano.

En abril de 1949 se da el magnicidio del candidato presidencial Jorge Eliecer Gaitán, un carismático líder popular. Las teorías de conspiración, las acusaciones de lado y lado y la desesperación desatan la furia de las clases populares en todo el territorio nacional y polariza aún más al país. Con este hecho se inicia el sangriento periodo conocido como “La Violencia” y es visto por muchos como el episodio que da inicio al actual conflicto colombiano. Durante estos años los partidos políticos, liberales y conservadores, vuelven a dirimir sus diferencias por la vía de las armas. Vale aclarar que esta vez no se da una guerra civil como aquellas del siglo XIX. En este caso, son iniciativas que también provienen desde la sociedad colombiana y el campesinado. Son formas violentas de resolver problemas económicos, de posesión de la tierra y de exclusión política, entre otros, enmarcados en diferencias ideológicas. Se habla de una guerra civil no declarada con grandes persecuciones políticas, unas desde el mismo gobierno conservador, otras desde las autodefensas liberales. Nace la figura del bandolero, un campesino frecuentemente liberal que huye de las persecuciones políticas y se desplaza hacia tierras inhóspitas del sur-oriente del país donde forma sus propias comunidades al margen del gobierno central, se convierte en la semilla del futuro guerrillero.

El periodo de “La Violencia” se resuelve mediante la figura de la breve dictadura militar del General Rojas Pinilla (1953-1957), el único dictador en la historia reciente de nuestro país. En respuesta a la dictadura surge en 1957 el Frente Nacional. Con el fin de acabar con las disputas políticas en

¹ Acosta, Gutiérrez y Leonardo, Coronel. *Conflicto colombiano. Historia y contexto*. Imprensa de las Fuerzas Militares del Ejército de Colombia.

el país, las directrices liberales y conservadoras acordaron la alternancia de cada uno de los partidos en el poder por cuatro periodos presidenciales. A pesar de que el acuerdo sí logró disminuir la polarización bipartidista y reducir los índices de violencia, también dejó por fuera de la contienda política a muchos sectores que no hacían parte de las elites de los partidos tradicionales. Esta exclusión política fue vista como un hecho más en el que la oligarquía colombiana retenía su poder, y llevó a muchos de estos sectores excluidos a tomar posiciones más radicales. Para este momento se aprecia el comienzo de los nuevos matices de la violencia, atada a los discursos de corte comunista que tenían como objetivo realizar transformaciones revolucionarias del Estado, incubando guerrillas como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), entre otros.

En este orden de ideas se identifican otros factores que entrañan el surgimiento de estas organizaciones criminales en la primera mitad de los años 50 y 60: La dinámica de la Guerra Fría, la revolución cubana, la crisis interna e institucional colombiana, los problemas agrarios en el país, la radicalización de la juventud, en especial la estudiantil, los rezagos de las autodefensas campesinas liberales de la época de “La Violencia” y las tendencias al radicalismo político en algunos de los sectores de la dirigencia sindical, generan la consolidación de las guerrillas tal y como las conocemos hoy en día.

A continuación analizaremos el surgimiento y la actualidad de dos de los grupos guerrilleros más importantes de todos los tiempos en Colombia, las FARC y el ELN. Dejaremos de lado otras guerrillas que surgieron en los setenta como el EPL y el M-19 ya que estos hoy no existen y por tanto no hacen parte de la configuración actual del conflicto colombiano.

La guerrilla de las FARC – EP

La guerrilla de las FARC surge formalmente en 1964 de la unión de varios grupos de bandoleros que deciden renunciar a una amnistía general ofrecida por el Presidente Alberto Lleras Camargo a todos los grupos de “bandoleros” que se habían trasladado hacia la región de los llanos orientales colombianos. Allí logran conformar una importante base social que, en muchos casos suplantó la precaria presencia estatal. Se definen como grupos guerrilleros

de corte marxista – leninista y empezaron a buscar la toma del poder por la vía del derrocamiento militar del gobierno de turno, alentados por la victoria militar de Fidel Castro en Cuba.²

Las décadas de los sesenta y setenta transcurren para la guerrilla de las FARC sin grandes cambios. Son un grupo de campesinos armados que toman posesión de tierras lejanas y aisladas del acontecer nacional. Es solo hasta 1982, durante la Séptima Conferencia Nacional, que las FARC optan por una estrategia que combine “todas las formas de lucha”, es decir, la lucha en los ámbitos político, económico, social y militar. La organización adopta la sigla “EP”, Ejército del Pueblo, cuya estrategia pasa de la defensiva a una ofensiva total en busca de la toma del poder político convirtiéndose en una amenaza constante para el Estado colombiano y para todos los gobiernos legítimamente constituidos hasta el presente.³

La guerrilla del ELN⁴

El Ejército de Liberación Nacional ELN, aparece en la escena pública del país en la década de los 60 buscando el derrocamiento del gobierno colombiano mediante una revolución de corte marxista con un sistema de tipo socialista que erradicaría el capitalismo del Estado colombiano. Desde un principio, la gran diferencia entre el ELN y las FARC, es que este primero fue un movimiento creado por estudiantes universitarios estimulados por la Revolución Cubana, con una marcada influencia de las teorías políticas de Ernesto el “Che” Guevara y la participación de la influencia de la “Teología de la Liberación.”⁵ En contraste, las FARC es un movimiento campesino que surge más de la necesidad de autodefensa que de un verdadero propósito político.

Hoy el ELN se encuentra en un proceso de paz con el actual gobierno. Aunque la organización persiste, se encuentra fraccionada y claramente debilitada gracias a los duros golpes militares que les han sido asestados por la Fuerza Pública colombiana.

2 Pizarro, Leongomez y Marquetalia, Eduardo. *El mito fundacional de las FARC*. Periódico de la Universidad Nacional de Colombia UN, Unimedios. n° 57. 9 de Mayo de 2004.

3 Ibid. Unimedios. n° 57. 9 de Mayo de 2004.

4 www.semana.com/wf_Imprimir_Articulo.aspx?Idart=100803&ver=CO1XOxSMba.... 14/04/2008.

5 Rangel Suarez, Alfredo. “El conflicto armado en Colombia y la experiencia internacional.” In: *Guerra Insurgente: Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*. Bogotá: Intermedio Editores, 2001.

Expansión y consolidación de las guerrillas y surgimiento de grupos paramilitares

Durante la Presidencia de Belisario Betancur (1982-1986) se impulsó otro proceso de paz que genera condiciones de diálogo con las FARC y con otros grupos guerrilleros. A pesar de que varios de estos grupos se acogen a las amnistías ofrecidas, las FARC y otras guerrillas optarían por expandirse hacia el control de algunas de las partes del territorio en donde era más débil la presencia del Estado; al tiempo crecía la influencia del narcotráfico y principalmente del cartel de Medellín.

Durante el mismo periodo los primeros grupos paramilitares empezaban a organizarse en aquellas zonas del país donde el accionar guerrillero estaba arrinconando a la población civil, especialmente a importantes ganaderos y comerciantes, por medio del secuestro, la extorsión y el robo de bienes y ganado. En principio, estos grupos fueron de carácter civil y tenían el supuesto fin de proveer seguridad a poblaciones desprotegidas por el Estado. A pesar de su rápido crecimiento, este fenómeno se continuó tratando como un elemento aislado y no se veía como una verdadera amenaza a la estabilidad del Estado.

La expansión de estos grupos se dio gracias a varios factores, por ejemplo, el apoyo de la sociedad civil y de los empresarios, ganaderos y comerciantes en las regiones donde los paramilitares hicieron replegar a la guerrilla. El apoyo de algunos miembros de la Fuerza Pública también fue importante. Las autodefensas empezaron a cumplir tareas “sucias” que las fuerzas del Estado no podían ejecutar. Actuaban en muchos casos, aunque de manera independiente, con la complacencia de sectores de las Fuerzas Militares pero vale aclarar que la creación o el apoyo de estos grupos nunca respondió a una política de Estado como si fue el caso de otros países, por ejemplo Guatemala, durante el gobierno militar de Ríos Montt, en donde inclusive se llegó a reglamentar dichos grupos.

En 1991 se redacta una nueva Constitución política. Esta tenía, como principal ideal, hacer confluir a todos aquellos sectores que no se sentían incluidos en el plano político en Colombia por medio de una apertura democrática, dando espacio a nuevos sectores y nuevos partidos políticos.⁶ Siendo la prioridad de la administración Gaviria la lucha contra los carteles de la Droga y específicamente contra el Cartel de Medellín encabezado por

⁶ Gutiérrez Sanín, Francisco. Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. *Revista Análisis Político*, n° 57, Bogotá, Mayo-Agosto, 2006, pág. 106-125.

Pablo Escobar, hubo como consecuencia un descuido de las organizaciones paramilitares que ya se aliaban abiertamente con otros capos de la droga. El caso más célebre fue la organización de “Los Pepes”, una supuesta alianza entre los hermanos Castaño, jefes de autodefensas, con el cartel de Cali para dar de baja al líder del narcotráfico en Colombia Pablo Escobar. Los grupos “Paras” aumentaron la ya compleja situación del conflicto interno colombiano con el surgimiento de otro frente generador de violencia. Se disputaron el negocio de la droga con los grupos guerrilleros y con otros carteles de la droga. Tomaron el control, a sangre y fuego, de regiones enteras que funcionaban como corredores estratégicos o que albergaban grandes cultivos ilícitos. A medida que avanzaban, estas organizaciones tejieron una serie de redes mafiosas que hacia mediados de los años noventa se vieron permeadas por el negocio del narcotráfico con la excusa de obtener recursos para sus campañas antisubversivas. Finalmente, los dineros del narcotráfico fueron utilizados como medio de financiamiento de sus poderes locales y para el desmesurado enriquecimiento de los principales capos mafiosos. La creación del grupo Autodefensas Unidas de Colombia en 1997 (AUC) y el ocultamiento ante la opinión pública de su carácter narcotraficante, los mostró para la época y hasta inicios de esta década, como una organización con cierta motivación política en contraposición a las Guerrillas, justificando su aparición y su permanencia como un grupo antisubversivo.

Por su parte, las FARC, que ante la embestida de la fuerza pública contra los principales capos del cartel de Medellín habían pasado de resguardar los cultivos ilícitos y los laboratorios para el procesamiento de la droga, a tomar el control del negocio del narcotráfico en todas sus fases, pasan de tener novecientos hombres y nueve frentes de combate en los ochenta, a tener casi quince mil hombres y sesenta frentes de guerra a fines de los años noventa. El ELN, en el mismo lapso, tuvo un crecimiento de setenta combatientes y tres frentes de acción, a tres mil quinientos hombres y treinta frentes. Hacia mediados de la década de los ochenta estos grupos armados ocupaban ciento setenta y cinco municipios de los aproximadamente 1092 que existen en Colombia.

Presidencia de Ernesto Samper

El periodo presidencial de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) se vio gravemente afectado por los escándalos derivados de la filtración de dineros del narcotráfico en su campaña política a la Presidencia de Colombia. Esto

motivó a los grupos guerrilleros a combatir al Estado colombiano aduciendo que este era narcotraficante e ilegítimo. La grave crisis política sumada a la falta de legitimidad produjeron un estancamiento en las Fuerzas Armadas y en el accionar estatal.

Presidencia de Andrés Pastrana

El Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) accede a despejar 42.000 km de territorio nacional en busca de una negociación de paz con las FARC. Este proceso, como es bien conocido, resulta en un rotundo fracaso dada la falta de voluntad política de este grupo guerrillero y la ausencia de confianza entre las partes. Durante estos años, las FARC se consolidan en el suroccidente del país y aumentan su actividad narcotraficante y el número de secuestros. Es durante este proceso de paz que la candidata presidencial Ingrid Betancourt y la mayoría de secuestrados políticos son retenidos.

Gobierno de Álvaro Uribe Vélez

El fracaso de los diálogos de paz y la percepción que inundó a la población colombiana sobre la falta de voluntad política de algunos grupos guerrilleros catapultó a Álvaro Uribe y a su política de mano dura frente a estos grupos hacia la presidencia de la República (2002-2010). Uno de sus proyectos bandera fue el Plan Colombia, parte de su política de Seguridad Democrática, que será expuesta con mayor detalle adelante.

El conflicto después del 11/9

En el contexto interno colombiano, los grupos armados al margen de la ley de tendencia comunista, quedarían sin fundamento, cuando se da el derrumbe del mundo socialista, sumado a una reorganización del Estado que empezaría luego de la promulgación de la Constitución del 91. Sin embargo, las nuevas formas de financiación como las extorsiones, la iniciación de las formas de financiación a través del narcotráfico, los secuestros y el tráfico ilegal de armas, entre otros, hacen al conflicto colombiano más dinámico desde el punto de vista financiero y militar y por tanto permite su persistencia.

Después de los actos de terrorismo en septiembre de 2001, en los Estados Unidos y los acontecimientos del 11- M en España, generan la configuración de un nuevo orden mundial enfocado al combate del terrorismo en todas sus

formas. Por ser grupos narcotraficantes y que emplean métodos terroristas contra la población civil, y por considerarse como una amenaza a la seguridad nacional norteamericana, los grupos guerrilleros y paramilitares son incluidos en las listas de grupos terroristas de la Unión Europea y los Estados Unidos.

La política exterior colombiana y los nuevos desafíos

La diplomacia colombiana se ha adaptado a las nuevas exigencias de un mundo globalizado e interdependiente. Ha dinamizado las relaciones bilaterales con prácticamente todos los países del continente americano. Ha desarrollado estrategias de integración con toda la región latinoamericana, especialmente con los países andinos. Se ha avanzado en el concepto del desarrollo integral de la región, especialmente de las zonas fronterizas. Para este efecto se han fortalecido las comisiones de vecindad con países como Brasil, Perú, Panamá, Venezuela y Nicaragua. El país también ha visto con especial atención el potencial cultural y económico de países caribeños y centroamericanos adelantando planes de cooperación con gobiernos que hace poco no hacían parte del interés nacional.

Por otro lado, la Cancillería colombiana se ha convertido en actor principal en la lucha contra las drogas, el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley. Junto con la Presidencia de la República ha implementado las campañas para promulgar el “Concepto de Responsabilidad Compartida”. La idea de estas campañas es concientizar a los consumidores de droga de los efectos devastadores que tiene” cada raya de cocaína que inhala, que no solo se está haciendo daño a sí mismo sino que está matando a un colombiano”. Las consecuencias directas del consumo de drogas en Europa o Estados Unidos son el aumento del crimen organizado, los asesinatos, los secuestros y la destrucción del ambiente a causa de los tóxicos y herbicidas que se utilizan en los cultivos ilícitos.

La transnacionalización del conflicto armado colombiano es ahora inocultable, especialmente tras la operación militar que terminó con la vida de alias “Raúl Reyes”, segundo al mando de las FARC, en territorio ecuatoriano. Los computadores encontrados en su campamento exponen la insistente infiltración y las diferentes actividades que este grupo ha sostenido en los países andinos. Lo más preocupante es que de acuerdo a estas y muchas otras pruebas recolectadas por el Estado colombiano y por agencias internacionales

es que también está comprobada la tolerancia mostrada por algunos de nuestros vecinos hacia este grupo terrorista. Varios de los países que estuvieron involucrados en la pasada crisis de marzo y que han criticado duramente al gobierno colombiano y a las fuerzas militares de Colombia por la muerte de Raúl Reyes fueron sistemáticamente advertidos de la situación por los organismos de inteligencia colombianos⁷.

La cruzada diplomática emprendida por la cancillería colombiana también ha traído buenos resultados. Hoy en día contamos con el apoyo resuelto de gobiernos decididos a combatir al terrorismo en sus propios territorios. Es el caso de Brasil, con quien tenemos altos niveles de cooperación en temas de narcotráfico y lavado de activos.

La política exterior colombiana también está comprometida con la lucha en contra de las nuevas amenazas globales, que no solo afectan a nuestro país sino a todo el hemisferio: narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, crimen organizado, medio ambiente, desastres naturales, pobreza, emigración, entre otros.⁸ Los temas de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario hacen parte activa de la agenda interna colombiana. La Política Exterior Colombiana durante el gobierno Uribe ha diseñado programas tendientes a mejorar las condiciones de vida de nuestros connacionales en los diferentes países de residencia y su proceso de inserción en las sociedades locales. Se han suscrito acuerdos laborales, migratorios, educativos, de seguridad social y de disminución del costo de envío de las remesas con países receptores de inmigrantes colombianos así como incentivos para que estos colombianos puedan ahorrar y adquirir vivienda.⁹ Así, el gobierno colombiano ha logrado convertir “una política exterior para el Estado, en una política exterior para la sociedad”¹⁰.

7 Los países fueron alertados, así: en dos ocasiones, a Bolivia; en dieciséis a Ecuador; en diez, a Venezuela; en cuatro, a Perú; en cuatro, a Argentina; en siete, a Brasil, sobre la presencia de miembros y de contactos del grupo terrorista; así, como la ubicación de los campamentos y hasta las actividades ilícitas que se estaban conduciendo en Ecuador, como las emisoras que se encuentran en ese territorio.

8 Rojas, Aravena Francisco. *Seguridad en las Américas. Los desafíos post conferencia: operacionalizar los consensos y articular los conceptos*, p. 7.

9 Conceptos Rectores de la Política Exterior Colombiana, 2002-2006.

10 Ardila, Marta; Cardona, Diego y Tickner, Arlene B. *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fescol – Hanss Seidel – Stidtung, 2002.

2. La Política de Defensa y Seguridad Democrática

Al posesionarse Álvaro Uribe Vélez como Presidente de la República en el año 2002 la guerrilla de las FARC estaba revitalizada y fuertemente establecida en importantes zonas del país tras el sorprendente fortalecimiento que había logrado durante las conversaciones de paz con el pasado gobierno de Andrés Pastrana. Las posibilidades de una salida negociada al conflicto eran ínfimas.

Uribe Vélez lideró el diseño de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, fundamentada en la reconquista del territorio nacional por parte de la fuerza pública y las instituciones estatales y reconociendo al narcotráfico como una de las principales amenazas contra la integridad de la población civil y al terrorismo como su principal arma de acción.

El éxito rotundo de esta Política se debió a que no sólo se enfocó en el componente militar de la guerra y en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, sino que reconoció que sin el trabajo articulado de todos los entes estatales y de la población civil no sería posible mantener el control territorial alcanzado por las fuerzas militares. Uribe Vélez determinó que de manera simultánea con la recuperación militar del territorio, debía entrar el aparato estatal para traer educación, desarrollo económico y social a las regiones, con el fin de fortalecer a la población civil y lograr así su colaboración para evitar que los grupos narcoterroristas volviesen a tomar control del área. Además, sería la herramienta más eficaz para evitar el reclutamiento de más civiles.

Al interior de las Fuerza Armadas se instauró una política de fomento a la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, esto con el fin de mejorar las finanzas de la institución armada. El tema de la defensa de los Derechos Humanos por parte de la fuerza pública ha sido de suma importancia y ha logrado ubicar a las Fuerzas Militares como algunas de las instituciones más legítimas del país. Estas garantías se han traducido en un alto apoyo de la población civil a las Fuerzas Armadas y al mismo gobierno.

Las finanzas de las Fuerzas Armadas se manejan así:

- “El 62% de los recursos ha sido destinado a financiar acciones orientadas a la protección de la población mediante el fortalecimiento de la capacidad militar buscando hacer presencia en todo el territorio nacional y permitir el desarrollo económico y social de regiones tradicionalmente afectadas por la violencia;

- Un 16% se ha destinado a restablecer las condiciones de gobernabilidad de zonas anteriormente influenciadas por grupos al margen de la ley y organizaciones narcoterroristas;
- El 14% ha permitido mantener una capacidad disuasiva frente a una tentativa de amenaza externa;
- Un 6% se ha destinado a la lucha contra la producción ilícita de drogas, y
- Un 2% a crear y mantener sistemas de evaluación de gestión y rendición de cuentas a través del fortalecimiento de los sistemas administrativos.”¹¹

Resultados de la Política de Seguridad Democrática

Ya que la Política de Seguridad Democrática encuentra su fundamento en la aplicación de la Acción Integral para lograr mediante la lucha de la Guerra Política comprendida en su integridad, derrotar a los agentes generadores de violencia en Colombia, incluyendo amenazas transnacionales como el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia organizada, los resultados de la Política son los mismos resultados de la aplicación de la Acción Integral en el país.

Cabe recordar que al momento de posesionarse Álvaro Uribe Vélez como Presidente de la República en el año 2002, más de la mitad del territorio nacional en extensión no contaba con la presencia de sus autoridades civiles, ya que por amenazas en contra de sus vidas y de las de sus familiares, Alcaldes, Gobernadores, Diputados y Concejales se habían visto obligados a renunciar a sus cargos y a buscar refugio en las grandes ciudades del país. Ésta fue una de las primeras conquistas del Presidente y de su equipo de trabajo: retornar las autoridades a sus respectivas regiones, que habían sido abandonadas a la suerte de los grupos narcoterroristas y de la delincuencia, haciendo totalmente nula la presencia del Estado y no dejándole otra opción a sus habitantes que someterse al mando de los violentos. Hoy en día, la totalidad de las cabeceras municipales del país cuenta con presencia cuando menos, de la Policía Nacional.

En sus Memorias al Congreso 2005-2006, el entonces Ministro de Defensa Nacional, Camilo Ospina Bernal, hizo un resumen de los excelentes resultados que ha producido la Política de Seguridad Democrática para “mejorar el ambiente económico y social del país”, habiendo logrado una

¹¹ Ministerio de Defensa Nacional. *Memorias al Congreso 2005-2006: Camilo Ospina Bernal*. Bogotá, Julio de 2006.

“consolidación de la autoridad, apoyada en sólidos principios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad, [que ha] permitido recuperar el control de la mayor parte del territorio nacional, particularmente en aquellas áreas en donde los grupos armados al margen de la ley venían afianzando su poder y en las zonas de importancia estratégica para el país”.¹²

Específicamente en cuanto a los objetivos incluidos en la Guerra Política y Acción Integral, entre 2002 y 2006 se han logrado con la Política de Seguridad Democrática: 9.897 desmovilizaciones individuales y 30.635 desmovilizaciones grupales de miembros de los grupos armados ilegales, amplia protección de la población civil con la disminución de homicidios (40,3%), masacres (63%), desplazamiento interno (24%) y secuestro (72%). La Red de Cooperantes conformada por civiles ha probado ser un instrumento de vital importancia en su consecución. Igualmente se ha logrado combatir de manera contundente y exitosa el narcotráfico, fuente última de financiamiento de los grupos ilegales y combustible de la situación violenta del país, implementando mecanismos tales como las Familias Guardabosques y Familias en Acción, haciendo una vez más, uso de la Acción Integral.

En cuanto al componente social y económico, se evidenció un crecimiento del 4,6% en el promedio anual del cuatrienio por primera vez desde 1974-1978; el aumento de la inversión del 8,61% del PIB al 15,23%, el desempleo decreció ostensiblemente durante los 4 años; la matrícula oficial se incrementó en 18,3%, correspondiente a 1,4 millones de cupos de educación básica y media; 8 millones de nuevos beneficiarios ingresaron al régimen subsidiado de salud; y se disminuyó la pobreza del 57 al 49,2%, entre otros.

Adicionalmente, pero no menos importante, se logró que la comunidad internacional reconociese a los grupos armados por lo que son: simples organizaciones terroristas sin ideales políticos en beneficio de la población civil.¹³

Por otra parte, en el año 2005, las ONG Foreign Policy y Fondo por la Paz incluyeron a Colombia en el lugar número 14 en el mundo dentro de los

12 Ministerio de Defensa Nacional. *Memorias al Congreso 2005-2006: Camilo Ospina Bernal*. Bogotá, Julio de 2006.

13 Ministro de Defensa Nacional, Juan Manuel Santos. En entrevista hecha por: Tarazona Estrada, Jacqueline. *Conquista de la paz: nueva fase de consolidación de la Política de Seguridad Democrática*. Bogotá: Revista Ejército, ed. 135, marzo de 2007.

países con el mayor Índice de Estados Fallidos. Los aspectos que registraron una más alta (peor) calificación, fueron: las presiones demográficas, las fugas humanas, el desarrollo desigual y la pérdida de legitimidad del Estado.

En tan sólo un año, es decir, en el año 2006, Colombia descendió al puesto número 27, mejorando sustancialmente sus indicadores. Es de resaltar que el indicador respectivo a la pérdida de legitimidad del Estado descendió de una calificación de 9,8 sobre 10, siendo 10 la peor, a 8,7, y el Indicador total bajó de 95 puntos a 91,8¹⁴.

Teniendo en consideración que este indicador fue desarrollado para medir, precisamente, la probabilidad de que el Estado fracase, convirtiéndose así su territorio en una cuna para la inseguridad tanto propia como para la comunidad internacional, se observa en la mejora en la calificación, cómo gracias a la política estatal desarrollada en estos campos estratégicos se ha logrado disminuir el riesgo en beneficio de la preservación y garantía de la seguridad nacional.

Por último, la última encuesta de opinión de los colombianos llevada a cabo por la firma Invamer-Gallup, cuyos resultados fueron revelados el pasado mes de marzo de 2007, que mide, en palabras de Mao Tse-tung, la temperatura del agua en la que nadarán los peces, demuestra que: el 72% de los colombianos aprueba la gestión del Presidente Álvaro Uribe Vélez, el 76% de las fuerzas militares, el 72% de la ONU y del Plan Colombia, mientras que el 92% desapruueba de las FARC, el 91% del ELN y el 86% de las Autodefensas¹⁵.

El triunfo de la institucionalidad es aplastante y el fracaso de la ilegalidad notorio en una Guerra Política cuyo objetivo principal es la victoria sobre la población civil, ya que, como lo afirmó el propio Presidente Álvaro Uribe el 2 de junio de 2006: “En los Estados de opinión el arma más importante para garantizar la seguridad ciudadana, para derrotar el terrorismo, es la confianza de la ciudadanía en la Fuerza Pública”.

14 Fondo por la Paz y Foreign Policy. Informes 2005 y 2006. http://www.redri.org/Noticias/estados_fallidos_2006_fundforpeace.htm;

15 Invamer – Gallup. Marzo de 2007. La firma Invamer Gallup adelantó la encuesta entre mil hombres y mujeres mayores de 18 años en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Utilizó el mecanismo de llamada telefónica bajo el sistema aleatorio. La recolección de la información se llevó a cabo entre el 27 de febrero y el primero de marzo de 2007. Tiene un margen de error del 3 por ciento y un grado de confiabilidad del 95 por ciento.

La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática

La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática fue expedida para el sector defensa para el periodo 2006 – 2010 dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos”. Los cambios obedecieron a la nueva circunstancia estratégica del 2006, creada gracias a los éxitos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática entre el 2002 y el 2006. Algunos de estos cambios, por ejemplo, fueron la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia acogiendo a la Ley de Justicia y Paz, al igual que el cambio de la guerra de las FARC de una guerra de movimientos a una guerra de posiciones.

Su objetivo principal varió, igualmente, pasando de ser el control territorial, ya logrado en gran parte del territorio nacional, a la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado. Este hecho le da su nuevo nombre a la Política, ya que una vez logrado el control del territorio, se hizo indispensable consolidar el mismo.

Para éste propósito, se dividieron en tres las diferentes zonas del país, atendiendo al nivel del control del Estado en las mismas y a las amenazas vigentes en ellas: áreas con presencia activa de Grupos Armados Ilegales, áreas controladas en proceso de recuperación institucional, y áreas estabilizadas.

En la primera zona, distinguida con un color rojo, el objetivo es romper y expulsar a los GAI y establecer control territorial, por medio de un esfuerzo militar intensivo. En las áreas amarillas, que son aquellas controladas en proceso de recuperación institucional, el objetivo es mantener el orden y la seguridad dentro de la comunidad, buscando atraer instituciones estables, logrando esto a través del esfuerzo policial y militar intensivo. Finalmente, en las áreas verdes o estabilizadas se busca consolidar la autoridad estatal y establecer instituciones estatales y servicios públicos, logrando lo anterior a través del esfuerzo político y social intensivo.

Por otra parte, y en cuanto a la lucha contra el narcotráfico, combustible principal del conflicto al ser fuente de financiación por excelencia de los grupos terroristas, se cambió el énfasis de la aspersión aérea a la erradicación manual de cultivos.

En cuanto a la seguridad ciudadana, se determinó una estrategia en este sentido para desarticular a los grupos y bandas de la comisión de delitos de impacto en las urbes.

Parte esencial de la política es la educación militar, al igual que la generación de una política integral de derechos humanos, y la reforma de instituciones como la justicia penal militar.

Sin embargo, y en esencia, la Política de Consolidación es la continuación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática adaptada a las nuevas condiciones estratégicas derivadas del gran éxito de la primera política.

Resultados preliminares 2006 y 2007

- Homicidio común: 17.479 (2006) a 17.198 (2007);
- Homicidio de sindicalistas – reducción del 68% entre 2006 y 2007;
- Homicidio de indígenas – reducción del 15,6%;
- Homicidio de periodistas – reducción del 66,7%;
- Homicidios colectivos – 37 casos (2006) a 26 casos (2007);
- Secuestros – 687 (2006) a 486 (2007);
- Retenes ilegales – 6 (2006) a 2 (2007) (en el 2002 fueron 177);
- Atentados terroristas – 646 (2006) a 387 (2007);
- Voladuras oleoductos – 106 (2006) a 57 (2007);
- Hectáreas de hoja de coca asperjadas – 152.960;
- Hectáreas erradicadas manualmente – 43.054 (2006) a 66.396 (2007);
- Miembros abatidos bandas criminales – 198 (2006) a 636 (2007);
- Miembros abatidos grupos subversivos – 2.165 (2006) a 2.067 (2007);
- Desmovilizaciones individuales – 2.460 (2006) a 3.192 (2007);
- Desplazamiento – 194.877 individuales y 22.229 colectivas (2006) y 97.186 individuales y 12.690 colectivas (2007);
- En el año 2007, se registraron 2.581 combates, con un promedio de 27 neutralizaciones diarias;
- Miembros fuerza pública asesinados en combate – 597 (2006) a 471 (2007);
- Víctimas minas antipersona – 795 militares y 370 civiles (2006) a 693 militares y 181 civiles (2007) – 10% de las víctimas son menores de edad;

- En el año 1998, morían 2 militares por cada guerrillero; en el 2002, 1 militar por cada 3 guerrilleros. Hoy, es asesinado 1 militar por cada 9 guerrilleros;
- Actualmente, las FARC cuenta con 8.576 efectivos y aproximadamente 3 mil milicianos (de más de 17 mil en el año 2002 mas 20 mil milicianos);
- El ELN cuenta con 2.140 efectivos, y
- Las Bandas Criminales tienen 5.096 miembros.¹⁶

La Política de Seguridad Democrática como una política de Estado

El presente gobierno llegará a su fin dentro de poco más de 2 años, y nadie podrá garantizar que la próxima administración decida continuar con la misma línea de seguridad y defensa nacional. No darle continuidad a esta política, dados los excelentes resultados que ha tenido, sería arriesgar un retroceso en la materia, lujo que Colombia no se puede dar, ya que en el país ya no hay más vidas para sacrificar en esta lucha que nos desgarró hace ya casi cinco décadas.

Acá surge la importancia del Proyecto de Ley “Por el cual se Establece el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional “que radiqué hace pocos meses en el Congreso de la República, ya que, además de regular otros temas fundamentales para el Sector Defensa, como el reestablecimiento del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, garantizará que los principios estructurales que le brindaron su contundente éxito a la Política de Seguridad Democrática, se perpetúen en el tiempo, convirtiéndose así en una verdadera política de Estado y no de gobierno, sujeta a la mera voluntad y al capricho de la administración de turno. Este Proyecto no busca convertir en Ley esta Política, sino consagrar los ejes fundamentales sobre los que debe estructurarse toda Política de Defensa y Seguridad Nacional, sin los cuáles nos veríamos sometidos a una situación de incertidumbre en la continuidad y sostenimiento de los logros que se han obtenido en la lucha contra la violencia en nuestro país.

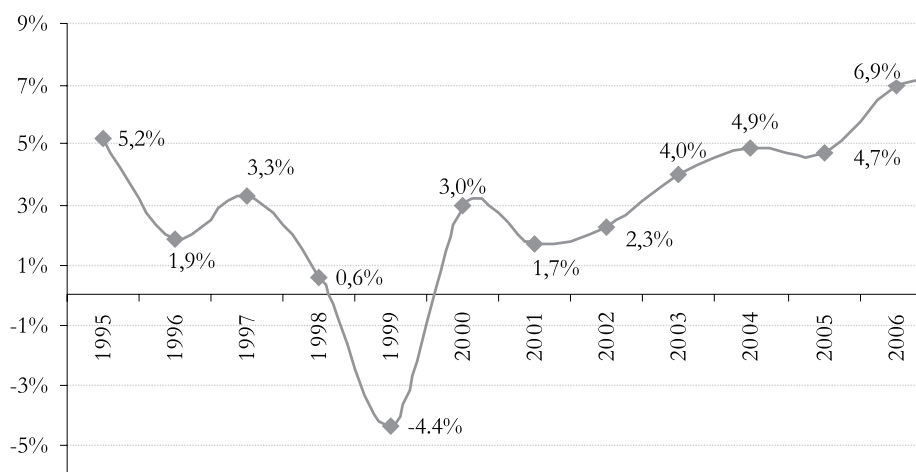
¹⁶ Datos obtenidos del Ministerio de Defensa Nacional – www.mindefensa.gov.co

3. Economía colombiana

Situación actual

La economía colombiana creció 6,6% en el tercer trimestre durante el 2007, completando siete trimestres consecutivos de expansión a una tasa superior a 5,5%.

Gráfico 1



Entre las causas del crecimiento del Producto Interno Bruto colombiano se pueden distinguir dos clases de factores, los externos, determinados por la influencia de las grandes economías mundiales y los internos, inherentes al desarrollo doméstico de la nación.

Entre los factores de crecimiento externos encontramos el auge inversor, el consumo de los hogares y la disponibilidad de crédito que han tenido los agentes a lo largo del 2007. Definitivamente, las mejoras en el entorno económico, en gran medida producto de la seguridad democrática, han configurado escenarios propicios para el crecimiento económico de los últimos años y el aumento de la confianza de los consumidores en la economía.

El consumo juega un papel crucial en la actual fase expansiva de la economía. El consumo de los hogares (63% del PIB) creció 6,2% anual en el tercer trimestre de 2007. Los bienes durables aumentaron 22,1% anual (6,3% del PIB). La construcción modera su ritmo de crecimiento: 12,2% anual entre enero y septiembre de 2007 (edificaciones 1,6% anual y obras civiles 28% anual).

El aumento del producto interno bruto estuvo también explicado por el incremento del 22% de la inversión, el 6.4% de la exportaciones y el 16.6% de la importaciones, en un periodo equivalente entre enero y septiembre del 2007, motivando un crecimiento promedio en el tercer semestre de 7.3%.

Entre los factores externos que afectaron positivamente la economía colombiana se destacan el aumento de los mejores términos de intercambio y los flujos de capitales hacia economías emergentes en el 2007 que fortalecieron los ciclos expansivos del PIB. Sin embargo, el entorno está cambiando y será menos favorable en 2008 por la recesión estadounidense y en la que se calcula que por cada 1% en el que deje de crecer la economía mundial, Colombia deja de crecer 1.4%.

Por otra parte, el crecimiento mundial pasó del 3,9% en 2006 al 3,6% en 2007, y a la cabeza de la desaceleración estuvieron los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo PIB cayó 0,3 puntos porcentuales hasta situarse en el 2,5% en el último año.

El descenso fue más marcado en los Estados Unidos, donde el crecimiento pasó de 2,9% en 2006 a 2,2% en 2007, en gran parte como consecuencia del debilitamiento del mercado de la vivienda, con la rápida caída de la inversión de la misma y la restricción del crédito tanto para las empresas como para los consumidores.

Tras cuatro años de sólido crecimiento del PIB y el comercio, alza constante del precio de los productos básicos, bajos márgenes en el mercado de bonos, variación gradual de las tasas de interés y tipos de cambio relativamente estables, se ha agravado la volatilidad de los mercados internacionales.

Pero a pesar del panorama favorable que ha experimentado la economía colombiana, aún persiste un déficit en cuenta corriente de -3,6% del PIB y un déficit fiscal estructural de -4% del PIB; continúan las presiones inflacionarias alrededor del 6% cuando la meta del Banco de La República es del 3.5% y el 4.5% para el 2007. La apreciación nominal del tipo de cambio del 10% anual, afecta de sobremanera las exportaciones, aumenta las importaciones y profundizan el déficit actual de la cuenta corriente, situación que tiene como contrapartida la reducción de la deuda externa contraída en dólares.

Proyección

La solidez de la economía colombiana en el 2008, dependerá de hasta donde llegue la crisis en Estados Unidos y del mantenimiento de las relaciones comerciales con los otros socios comerciales, entre ellos, Venezuela y Ecuador.

Varias organizaciones económicas nacionales, entre ellas ANIF, proyectan que para el 2008 la economía crecerá alrededor de un 5.5%, sustentada en un nivel de desempleo inferior al 10% y una inflación del 4.4%. Se espera que el déficit de cuenta corriente alcance el 3.2% del PIB y el déficit primario del Gobierno Central no supere el 1.7% del PIB.

Orientación y resultados de la política nacional de competitividad¹⁷

La política de competitividad y productividad propone que en el 2032 Colombia sea uno de los tres países más competitivos de América Latina y tenga un nivel de ingreso por persona equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza.

Para lograr esta visión, se propone realizar: a) el desarrollo de sectores de clase mundial, b) el salto en la productividad y generación de empleo, y c) la formalización laboral y empresarial; todo ello fundamentado en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. Pilares que a su vez se complementan con estrategias para la eliminación de barreras a la competencia y el crecimiento de la inversión (extranjera y nacional), que incluyen diferentes aspectos tales como estabilidad macroeconómica y jurídica, educación y destrezas laborales, regulación e instituciones al servicio de la producción, infraestructura física, provisión de servicios públicos, provisión y respeto de derechos de propiedad, calidad de vida y ciudades amables, y aumento de la tasa de ahorro.

¹⁷ Colombia construye y siembra futuro. Política nacional al fomento de la investigación y la innovación. Colciencias, 2008.

Colombia ha tenido un desempeño promedio en el desarrollo de la competitividad y continúa con el arduo trabajo de consolidarse como una de las naciones más competitivas de la región. Durante el 2007 obtuvo los siguientes resultados:

- Colombia solo logró mantenerse igual en términos de competitividad en cuanto a educación superior y entrenamiento, manteniéndose en la posición 69 en ambos años. Sin embargo es un fracaso atenuado en el proceso de avance a estándares más elevados de competitividad en el país, y
- Los logros a resaltar en el índice del 2007-2008 son los aumentos en competitividad en estabilidad macroeconómica, al aumentar dos puestos con respecto al año anterior, subiendo de la posición 65 a la posición 63 y el aumento de 24 escaños en salud y educación primaria, tras los esfuerzos del gobierno nacional por lograr la cobertura universal en Colombia en estos dos campos. Aún así, para el 2008, Colombia pierde en términos absolutos 6 puestos en materia de competitividad con respecto al año anterior, al pasar de la posición 63 entre el 2006-2007 a la posición 69 entre 2007-2008.

Las razones por las cuales Colombia ha perdido nivel de competitividad son las siguientes:

- **Instituciones:** Colombia pierde 11 posiciones en cuanto a eficiencia, idoneidad y transparencia de las instituciones para manejar los mercados y la economía nacional, esta reducción va ligada a los escándalos de parapolítica que vive el país durante el 2007 y a la intensificación de los delitos de lesa humanidad (asesinato de los s en Cali, por ejemplo). En el 2006-2007, el país alcanza el escaño 68 y cae a la posición 79 para el 2007-2008;
- **Infraestructura:** Colombia pierde 11 posiciones con respecto al año anterior en este aspecto. Las condiciones de comercio y crecimiento de la economía no se sustentan con el nivel de desempeño, estado e inversión en infraestructura. El foro económico mundial advierte deficiencia de la infraestructura para desarrollar la actividad económica nacional. Para el 2006-2007, Colombia obtuvo la posición 75 y en el 2007-2008 cae a la posición 86;

- **Eficiencia del mercado de bienes:** esta es una de las caídas más pronunciadas en el índice de competitividad. Colombia pierde 34 escaños con respecto al año anterior, en el que se ubicó en la posición 51 en este aspecto pero para el 2007-2008, fue ubicada en el puesto 85 del ranking general;
- **Eficiencia del mercado laboral:** A pesar del crecimiento económico del país, el aumento del producto, la inversión y el ahorro, el nivel de desempleo se ha mantenido casi constante a lo largo del 2007. En este aspecto de eficiencia se penaliza a Colombia con la pérdida de 9 puestos, al pasar en el 2006-2007 del escaño 65, al escaño 74 en el 2007-2008;
- **Sofisticación en los negocios:** Colombia pierde el impulso empresarial para sofisticar los negocios según el WEF. En este aspecto pierde competitividad al caer de la posición 48 en el 2006-2007, a la posición 65 para el 2007-2008, perdiendo 17 puestos, y
- **Innovación:** A pesar de los avances en materia de ciencia y tecnología, Colombia sigue perdiendo posiciones en estas áreas vitales para el nivel de competitividad del país. Con respecto al año anterior, Colombia pierde 13 puestos en el rank-ing de competitividad, al pasar del escaño 59 en el 2006-2007, al escaño 72 en el 2007-2008.

Resultados del proceso de internacionalización de la economía

Buscando aumentar los beneficios que deriva nuestro país por el comercio y generando las estrategias económicas y políticas para insertarse en el esquema globalizado, Colombia da el primer paso en materia de internacionalización e integración de su economía, con la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969, con el cual se creó el Grupo Andino. Junto con Colombia suscribieron el Acuerdo Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

El Acuerdo de Cartagena comenzó a delinearse desde 1966 con la Declaración de Bogotá y entró en vigencia el 16 de octubre de 1969. Esta decisión política permitió aumentar la integración comercial entre sus miembros de forma importante, así como el incremento del comercio recíproco entre cada uno de los firmantes.

En 1976, Chile se retira del Grupo Andino, orientando su política de integración comercial con el Cono Sur y Brasil. La razón para la desvinculación de Chile fue su desacuerdo con la aplicación del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, llamado modelo cepalino, que seguían los países andinos vinculados al Acuerdo, y que estaba acompañado por un drástico régimen de control a la inversión extranjera. Durante el 2006, tras intentos de mediación de los países andinos, Venezuela oficializa también su retiro del grupo comercial.

Sin embargo, las políticas han cambiado en Colombia así como en la mayoría de los países latinoamericanos y Chile está negociando nuevamente su ingreso. En efecto, desde el año pasado Chile ostenta la categoría de Miembro Asociado de la CAN.

El siguiente paso significativo en su proceso de internacionalización fue dado por Colombia al firmar el Acuerdo de Montevideo en 1980, por medio del cual se creó la Asociación Latinoamericana de Integración, Aladi.

Dicha asociación fue creada con el objeto de promover la integración y el desarrollo armónico y equilibrado de la región, hasta llegar a conformar un mercado común latinoamericano. El acuerdo fue suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Méjico, Paraguay, Perú, Venezuela. Cuba se adhirió recientemente.

En éste tratado se contemplaron diversos mecanismos para el logro de los objetivos nacionales. Dichos mecanismos fueron la preferencia arancelaria regional, los acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial.

Este tratado ha sido calificado como un tratado marco de integración, que permite a los países miembros desarrollar una amplia estrategia de integración, instrumentando y reglamentando los mecanismos para hacerlo. En ese contexto, Aladi se ha constituido en la plataforma para la negociación de Acuerdos Comerciales por parte de Colombia.

Durante la década de los ochenta, Colombia negoció varios Acuerdos de Alcance Parcial, cuyo propósito era el fortalecimiento del intercambio comercial mediante el otorgamiento de preferencias arancelarias y no arancelarias. Como parte de esos Acuerdos se destacan los suscritos con los países centroamericanos: Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá.

Posteriormente, a partir de 1991 en Colombia hubo un viraje importante en materia política y jurídica. La Constitución Política fue cambiada y a partir de esa fecha se estableció que la política internacional debe procurar la integración con otros países y en particular con países latinoamericanos. El cambio jurídico refleja además un profundo cambio del modelo económico adoptado por el Estado, y el inicio de una apertura económica en aras a transformar y desarrollar el país. Lejos quedó el modelo cepalino y se implementó un modelo de desarrollo basado en la competitividad y productividad de las empresas y del país.

Parte de esa política para responder al desafío de la globalización, fue la reducción de barreras al comercio, la apertura a la inversión extranjera y la profundización de la integración con países de la región mediante la celebración de tratados comerciales.

En ese orden de ideas se suscribieron nuevos acuerdos, también dentro del marco de Aladi, como el Acuerdo de Complementación Económica entre Colombia y Chile en diciembre de 1993, con Panamá en ese mismo año y con Cuba en el 2000, entre otros. En este mismo escenario vale la pena resaltar la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica suscrito entre Colombia, México y Venezuela conocido como el G3.

Durante el 2004, se suscribió el Acuerdo de Libre Comercio entre los países Miembros de la CAN y los países Miembros del Mercosur con lo cual se profundiza el nivel de integración de Colombia con los países suramericanos.

Actualmente la estrategia de internacionalización de Colombia se ha centrado en la negociación de Acuerdos de Libre Comercio que recogen los principales desarrollos en esta materia a nivel internacional. Estos Acuerdos se han orientado y se han priorizado de acuerdo a la importancia de nuestros socios comerciales.

Esto explica las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, el tratado de libre comercio que actualmente se quiere aprobar con los países que conforman la denominada área del “*Triangulo del Norte*” (Guatemala, Honduras y El Salvador) y los procesos de negociaciones que se adelantan en el 2008 con Canadá, la Unión Europea, los países que conforman la EFTA, (Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de

Noruega y la Confederación Suiza) y los países Miembros del APEC entre otros, y el Tratado de Libre Comercio con Chile que esta pendiente de sanción presidencial.

Finalmente, es preciso indicar que como estrategia de internacionalización en el ámbito multilateral, desde el año 1994 Colombia hace parte de la Organización Mundial del Comercio. **DEP**

Ecuador, perspectivas de un ex-Presidente

Rodrigo Borja*

La América Latina

Los hombres de las carabelas, al pisar por primera vez tierras americanas en 1492, creyeron que habían llegado a la parte occidental de la India y no a un Continente nuevo y desconocido. Por eso Cristóbal Colón y sus compañeros de aventura llamaron *Indias* a las tierras que descubrieron y España las denominó de esta manera durante toda la época colonial. Denominación que se originó en una equivocación geográfica. Hasta ese momento los europeos solamente conocían la existencia de tres continentes: el suyo, África y Asia. Con África habían mantenido relaciones de vecindad, de guerra y de intercambio ciertamente intensas. De Asia importaban porcelanas, sedas, joyas, sustancias vegetales aromáticas, perlas, piedras preciosas, oro, plata, especiería y otros productos. Cuando con la conquista de Constantinopla por los turcos otomanos en el año 1453 fue cortada la ruta tradicional que conectaba Europa con el Asia Menor por los conquistadores turcos, que extendieron su dominio por inmensos territorios imperiales, los españoles y portugueses se vieron forzados a buscar una nueva ruta que les condujera hacia los pueblos de Oriente a fin de canalizar por ella su comercio. En esas circunstancias se le ocurrió a Colón

* Ex-Presidente de la República del Ecuador.
rodborja@hoy.net

ir al Oriente por el Occidente, dada su sospecha de que la Tierra era redonda, y después de dos meses y medio de larga y fatigante navegación llegó el 12 de octubre de 1492 a una isla que los nativos llamaban *Guanahani* y que él bautizó como San Salvador y después a otras que supuso que eran la parte occidental de la India. Y por eso llamó *Indias* a esas tierras. Solamente veinte años después, con el hallazgo del océano Pacífico por Balboa y la navegación de Magallanes y El Cano por sus aguas, se percataron los europeos de que habían descubierto un nuevo Continente – un *mundus novus* – del que dio razón un oscuro navegante florentino llamado Américo Vespucio en las cartas que escribió a sus patrones italianos. En ellas afirmó que esas tierras no eran las de Asia sino otras muy distintas. Eran unas tierras de dimensiones tan gigantescas, de valles y montañas colosales, de ríos tan caudalosos y de suelos tan lujuriosamente fértiles, que las nociones del espacio y la distancia europeos resultaban en ellos totalmente inadecuadas.

El nombre de *América* apareció por primera vez en 1505 en un pequeño libro titulado *Cosmographie Introductio*, que atribuyó equivocadamente el descubrimiento de estas tierras al navegante italiano Américo Vespucio. Muchas inconformidades suscitó posteriormente tal denominación. No pocos pensaron que era inadmisibles que un aventurero diera su oscuro nombre de corsario a las inmensas tierras descubiertas por Colón en una de las más arriesgadas e impresionantes hazañas de la historia. Lo lógico habría sido llamarlas *Colona*, *Colombia* o *Columba*, como algunos sugirieron, en homenaje al denodado navegante.

Según dicen los escritores Arturo Ardao, en su obra *Génesis de la idea y el nombre de América* (1980), e Ignacio Hernando de Larramendi, en su *Utopía de la Nueva América*, fue el colombiano José María Torres Caicedo quien utilizó por primera vez, bien entrado el siglo XIX, la expresión *Latinoamérica* para referirse al conjunto de países colonizados por España, Portugal y Francia en esta parte del planeta.

Esta novísima denominación fue aceptada inmediatamente por el Vaticano, que cambió en 1862 el nombre del *Colegio Americano del Sur* por el de *Instituto Eclesiástico de la América Latina*. Más tarde Francia e Inglaterra acogieron también este nombre, con cierto dejo de hostilidad hacia España.

El nombre se generalizó.

Sin embargo, siempre me he preguntado: ¿por qué este nombre? ¿por qué se escogió el vocablo “latino” y no otro, aun admitiendo los afanes colonialistas de la Francia de aquel tiempo? ¿Qué llevó entonces a denominar así a este nuevo mundo?

Probablemente fueron los lenguajes de los colonizadores, todos ellos derivados del latín, que fue el dialecto de la ciudad de Roma que se extendió por el *Latium* y más tarde por las colonias del Imperio Romano en la Península Ibérica y en las Galias. Hubo el *latín culto* o *sabio*, que se expresó en las obras de la admirable literatura romana y en las piezas de la elocuencia incomparable de sus oradores, y *el latín vulgar* hablado por el pueblo, del que han nacido las lenguas modernas llamadas *romances*, que son el español, el francés, el portugués, el italiano, el rumano, el sardo, el provenzal, el rético, el dalmático y otras.

Los latinos fueron los habitantes del Lacio, cuya capital fue Roma. Su lenguaje fue el latín. Ellos dominaron, durante el Imperio Romano, los territorios de lo que después serían Francia, España y Portugal, países que habrían de conquistar más tarde una parte de América y que, con su mestizaje de sangre y de cultura, produjeron las naciones llamadas latinoamericanas.

Estas naciones se diferencian cultural e idiomáticamente entre sí: las iberoamericanas fueron conquistadas por España y Portugal, y hablan castellano y portugués, y las otras por Francia y hablan francés, junto con los lenguajes vernáculos de las poblaciones indígenas.

Latinoamérica no es una denominación muy precisa ni afortunada. Lo que así se denomina es un Continente heterogéneo. Hay en él países continentales e insulares, grandes y pequeños, con regímenes políticos distintos dentro de la democracia o fuera de ella, sistemas económicos diferentes, estructuras étnicas diversas y dispares grados de desarrollo económico y social. No hay por tanto una homogeneidad latinoamericana.

El Ecuador

Su geografía

Situado en el noroccidente de la América del Sur, el Ecuador es un país de 256.370 kilómetros cuadrados de extensión. Atravesado por la línea equinoccial, su territorio pertenece a los dos hemisferios. Linda, por el Norte, con Colombia; por el Sur y por el Este, con el Perú; y por el Oeste, con el Océano Pacífico.

La cordillera de los Andes, que con sus dos ramales paralelos – el occidental y el oriental – atraviesa de Norte a Sur el país, lo divide geográficamente en tres regiones continentales bien diferenciadas: la costa, el altiplano andino y la Amazonia, dentro de las cuales se da una multitud de climas y microclimas y una gran cantidad de ecosistemas. Complementa su patrimonio territorial la región insular compuesta principalmente por el archipiélago de las islas Galápagos, situado a mil kilómetros de distancia del continente.

La región costanera está formada por llanuras fértiles con tupida vegetación, cuencas sedimentarias y colinas de poca altitud, por las cuales corren los ríos que bajan desde los Andes y desembocan en el Océano Pacífico. La más importante de las redes fluviales es la cuenca del río Guayas, con cerca de doce afluentes. La región tiene 640 kilómetros de costa, con amplias y hermosas playas y atractivos balnearios. Recibe la influencia de dos fenómenos oceánicos: la corriente cálida y húmeda de *El Niño*, procedente del Norte, y la corriente fría y seca de *Humboldt*, que viene del Sur. En ella están asentadas las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro.

En la región interandina, encerrada entre los dos ramales de los Andes – la cordillera oriental y la cordillera occidental –, se han formado numerosos valles y hoyas de una gran hermosura y fertilidad, situados entre los mil ochocientos y los tres mil metros de altitud. En las dos cordilleras están los altos volcanes de nieves eternas: el Chimborazo, que tiene 6.310 metros sobre el nivel del mar, el Cotopaxi 5.897 metros, el Cayambe 5.790 metros, el Antisana 5.758 metros, el Altar 5.320 metros, el Illiniza 5.248 metros, el Tungurahua 5.023 metros y el Cotacachi 4.944 metros. Ellos dan nacimiento a numerosos ríos de cauces profundos, cascadas y caídas de agua. En esta región serrana están las provincias del Carchi, Imbabura, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja.

Hacia el oriente se extiende la tupida selva amazónica, que forma parte del bosque tropical y húmedo más grande del planeta y del mayor sistema hidrográfico, poseedor de la quinta parte de la reserva de agua dulce de la Tierra. Su biodiversidad es tan rica y heterogénea que en una milla cuadrada de selva hay más especies animales y vegetales que en los territorios de los Estados Unidos y Canadá juntos. Pertenecen a la región amazónica las provincias de Sucumbíos, Napo, Pastaza, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

Cada una de las regiones tiene sus propios y diferentes cultivos. En la región costera se producen principalmente cacao, arroz, maíz, frutas tropicales, camarones cultivados en piscinas, productos del mar, ganado de carne. En el altiplano principalmente: trigo, cebada, maíz, flores, leguminosas, hortalizas y una variedad de frutas de clima templado. Y en la región amazónica están los más importantes yacimientos de petróleo y gas natural.

La cuarta región – región insular – está compuesta principalmente por el archipiélago de las Galápagos, situado en el océano Pacífico a 1.000 kilómetros de distancia de la costa continental ecuatoriana, sobre la línea ecuatorial, que es un conjunto integrado de islas de origen volcánico que emergieron sobre la superficie del mar hace aproximadamente cuatro millones de años.

El archipiélago tiene 8.000 kilómetros cuadrados de superficie, repartidos en trece islas y diecisiete islotes.

Descubiertas por el arzobispo de Panamá Tomás de Berlanga en 1535, a bordo de un navío al que las corrientes marinas desviaron de su ruta, aparecieron por primera vez en la carta de navegación formulada por Abraham Orteluis en 1570 y el emperador Carlos V de España envió a las islas la primera misión científica, dirigida por el capitán siciliano Alexandre Malaspina.

El gobierno ecuatoriano tomó posesión de ellas el 12 de febrero de 1832 y las denominó *Archipiélago del Ecuador*. En 1979 la Unesco las incorporó a la lista de los bienes del *Patrimonio Natural de la Humanidad*.

Las fascinantes islas Galápagos, donde el tiempo parece haberse detenido, fueron el principal laboratorio natural en que el sabio inglés Charles Darwin investigó los fundamentos de su teoría de la evolución que expuso en su obra *El Origen de las Especies* publicada en 1859, cuyos 1.250 ejemplares de la primera edición se vendieron el mismo día de su aparición.

Desde ese momento las islas despertaron el interés de la comunidad científica mundial.

El aislamiento del Continente y otros factores les han permitido tener un endemismo extraordinariamente alto, que no puede compararse con el de ningún otro lugar del planeta. La tercera parte de la vegetación terrestre, el 90% en los reptiles, el 80% de los mamíferos y el 20% de los peces son endémicos.

Con el propósito de proteger los ecosistemas, la biodiversidad y la belleza incomparable del paisaje insular, mi gobierno aprobó y puso en práctica en 1992 un plan integral para el manejo de los recursos marítimos y turísticos de las Galápagos.

Su historia

En lo que hoy es el Ecuador habitaron en la antigüedad, desde hace aproximadamente 11 mil años, hordas, clanes y tribus indígenas en diversos grados de desarrollo. Los más importantes fueron los Quitus, Shyris, Puruhaes, Cañaris, Mochas, Paltas, Zarsas, Huacas, Tuzas, Tulcanes, Quillasingas, Quinches, Chilllos, Ambatos, Tiquizambis, Chimbos, Caras.

Fueron los Shyris quienes establecieron el Reino de Quito sobre esos territorios de las primitivas sociedades aborígenes.

Dice el historiador ecuatoriano arzobispo Federico González Suárez, en su *Historia General de la República del Ecuador*, publicada en varios tomos el año 1890, que dado que los pueblos que habitaron antiguamente lo que hoy es el Ecuador “no conocían la escritura y conservaban la memoria de lo pasado por medio de tradiciones orales, expuestas a cambios y alteraciones (...), no una historia propiamente dicha, sino un cuadro trazado a grandes rasgos, es lo único que de las naciones indígenas que poblaban estas provincias al tiempo de la llegada de los españoles, puede presentar el historiador”. Con todo, él distingue dos períodos en la prehistoria de los grupos indios que habitaron y guerrearon en estas tierras: “el que precedió a la dominación de los Incas, y el que transcurrió desde que los hijos del Sol subyugaron a las diversas naciones que existían en esta parte del Continente americano y las sometieron al imperio del Cuzco”. El primer período fue el del Reino de Quito, establecido por los *Shyris* después de haber dominado a los *Quitus* y a otras tribus, y, el segundo, el de la dominación incaica, que duró alrededor de medio siglo y que terminó con la llegada de Francisco Pizarro a las costas ecuatorianas.

La conquista del Reino de Quito por los Incas se inició en la segunda mitad del siglo XV por el monarca Túpac Yupanqui y continuó con su hijo Huayna Cápac, quien formó el gigantesco imperio – al que denominó *Tabuantinsuyo* – que se extendió desde las llanuras de Pasto, en el Norte, hasta la frontera de los Araucanos por el Sur; y desde el Océano Pacífico, por el

Oeste, hasta los Andes orientales. El imperio inca se desplegaba desde la actual Colombia hasta Chile. Las dos ciudades más importantes del imperio eran Cuzco y Quito.

El *Tabuantinsuyo* se vio conmocionado por la guerra civil entre los dos herederos de Huayna Cápac: Huáscar y Atahualpa. Al primero dejó su padre la parte sur del imperio y al segundo, la parte norte. Eso fue lo que mandó su testamento. Pero pronto, en sus ambiciones de dominio sobre el *Tabuantinsuyo*, sus hijos se vieron envueltos en una cruenta guerra civil dinástica. Huáscar vino sobre Quito con su aguerrido ejército. Atahualpa le salió al paso y, después de varios y largos combates, lo venció. Huáscar fue ejecutado. Pero en eso llegaron los barbudos. Capturaron y mataron a Atahualpa. Y ese fue el fin del incario y el comienzo de la conquista y colonización de esta parte de América.

El rey Felipe II de España, mediante cédula real de 29 de agosto de 1563, creó la Real Audiencia de Quito sobre las posesiones territoriales de lo que hoy es el Ecuador. Las audiencias eran unidades político-administrativas levantadas sobre circunscripciones territoriales bien delimitadas, con autoridades religiosas, políticas y judiciales. La mayor autoridad política era el Presidente de la Audiencia, quien representaba al monarca español, y los Oidores eran la autoridad judicial.

La ciudad de Quito, emplazada en las faldas del volcán Pichincha, a 2.800 metros de altitud sobre el nivel del mar, fue fundada por los españoles en el año 1534 en el mismo lugar en que los *Shyris* establecieron su monarquía. Desde esta ciudad partió la expedición de 4.000 indios y 220 españoles organizada por Gonzalo Pizarro en busca del *el Dorado*, cuyo liderazgo asumió después Francisco de Orellana, que al cabo de una penosa travesía de doce meses y más de cuatro mil kilómetros recorridos descubrió el río Amazonas el día 12 de febrero de 1542 y navegó por él hasta su desembocadura en el océano Atlántico, completando en medio de indecibles penalidades y sacrificios humanos una de las odiseas más notables de la historia.

Cuando las colonias españolas alcanzaron su emancipación de España, adoptaron como criterio para delimitar sus respectivos territorios el *uti possidetis*, que en sus orígenes fue una fórmula jurídica propia del Derecho Romano, que se invocó antiguamente en las acciones posesorias – *interdicto* – para reclamar en juicio sumario la posesión actual de alguna cosa por parte de quien la había poseído sin violencia, clandestinidad ni precariedad por determinado tiempo. Después este

principio jurídico fue adoptado por el Derecho Internacional para resolver algunos de los problemas de la delimitación fronteriza entre los Estados.

La fórmula que las ex colonias españolas utilizaron para efectos territoriales fue la del *uti possidetis, ita possedeatis*, que significó “como poseéis, seguiréis poseyendo”. Ella sirvió para regular los límites de Estados que habían surgido a la vida independiente después de la etapa colonial y que asumieron sus territorios en función de las divisiones político-administrativas establecidas anteriormente por la metrópoli colonialista. El principio del *uti possidetis* fue llevado del Derecho Civil al Derecho Internacional, por primera vez, en la Paz de Breda celebrada entre Holanda e Inglaterra en 1748. Desde entonces se lo ha usado para regular la situación territorial entre los Estados después de una guerra o al terminar una situación colonial.

En el Derecho Territorial hispanoamericano el principio del *uti possidetis juris* alcanzó mucha fuerza en el siglo XIX para determinar los derechos territoriales de las antiguas colonias españolas al momento de su independencia, según los títulos expedidos por el rey de España. De acuerdo con este principio, los nuevos Estados se formaron sobre los territorios asignados por la autoridad metropolitana a las respectivas circunscripciones coloniales hasta 1810, que fue considerado el año emblemático de la independencia hispanoamericana.

A partir del triunfo definitivo de las fuerzas independentistas sobre el ejército español en 1822, lo que hoy es el Ecuador formó parte del Estado de la Gran Colombia, que se constituyó en ese año bajo la inspiración y el mando político del Libertador Simón Bolívar. La Gran Colombia estuvo integrada por tres distritos: Venezuela, Cundinamarca y Quito, cuyas capitales eran las ciudades de Caracas, Bogotá y Quito, respectivamente. Pero ella tuvo una existencia efímera pues las fuerzas centrífugas pudieron más que las centrípetas. Venezuela se separó el 6 de mayo de 1830 y convocó inmediatamente su Asamblea Constituyente que dio vida al nuevo Estado. Al mismo tiempo, una “Asamblea de Notables” – eran aquellos los tiempos de los “notables” – reunida en Quito el 13 de mayo de 1830 se pronunció por la desmembración del distrito del Sur de la Gran Colombia y el 14 de agosto del mismo año se instaló en la ciudad de Riobamba, al sur de Quito, la Asamblea Constituyente que formuló la primera Constitución para el nuevo Estado que, como todas las Constituciones latinoamericanas de su tiempo, estuvo inspirada en la Constitución norteamericana de 1787.

La Gran Colombia se disolvió por las presiones separatistas de los líderes locales y así se desvaneció el proyecto de Bolívar de formar, por la vía de la integración, un Estado grande y poderoso que pudiese tener influencia en los destinos de la América del Sur.

Ese fue el inicio de la vida independiente del Ecuador.

Su capital, la ciudad de Quito, tiene el centro histórico de arquitectura colonial más importante y mejor conservado de Hispanoamérica, con sus calles estrechas y empinadas, la plaza mayor, sus conventos monumentales y sus barrocas iglesias levantadas en los siglos XVI y XVII. La Unesco la declaró *patrimonio cultural de la humanidad*. Su centro emblemático es la *plaza mayor* – construida bajo los cánones andaluces tradicionales y las instrucciones que venían desde la metrópoli –, en torno de la cual se asentaron el palacio de gobierno, la casa consistorial, la catedral, el palacio arzobispal y las mansiones principales. En los días de la colonia desfilaban por ella el fraile, la beata, el juerguista, el aguatero, el vendedor de ojotas, el jinete, el sereno de las madrugadas, todos quienes se estamparon más tarde en las páginas de la novela latinoamericana – *Manuela* de Eugenio Díaz Castro, *María* de Jorge Isaacs, *El Chulla Romero y Flores* de Jorge Icaza y muchas otras –, que dibujaron a los protagonistas de la plaza colonial hispanoamericana. En los tiempos de la colonia y, después, en los tempranos tiempos republicanos, la plaza mayor – que a partir de la emancipación pasó a llamarse – Plaza de la Independencia – era el sitio de encuentro de la gente, el foro público y la fuente principal de información de la vida comunitaria. En la “hora del paseo” acudían los señores elegantes de la clase dominante para discutir de política, conspirar contra el gobierno e intercambiar chismes. En los días festivos se realizaban allí las procesiones religiosas y los desfiles militares.

En los siglos XVI, XVII y XVIII se formó la “escuela quiteña” de pintura, escultura e imaginaria, que dejó testimonios maravillosos en las artes plásticas, que se exhiben principalmente en los museos y en las viejas iglesias y conventos de Quito, en los que el esplendor del barroco quiteño, plasmado en sus paredes y techos, alcanzó alturas inigualables.

El barroco quiteño es un arte mestizo, forjado por la fusión de culturas, primordialmente religioso. Es una mezcla de lo español, lo italiano, lo flamenco, lo bizantino, lo mudéjar y lo quiteño. Mitad imitación, mitad originalidad, la escuela quiteña junta los elementos decorativos europeos con

los americanos, en ornamentación ampulosa y recargada, plasmada sobre lienzo, madera, piedra o muro. Muchos pintores, imagineros y talladores indios y mestizos muy talentosos – como Pedro Bedón, Alfonso Chacha, Francisco y Jerónimo Vilcacho, Cristóbal Naupa, Sebastián Gualoto, Diego de Robles, Bernardo Legarda, Manuel Chili (mejor conocido como *Caspicara*), Miguel de Santiago, Nicolás de Goríbar, Bernardo Rodríguez, Hernando de la Cruz, Manuel Samaniego – dejaron piezas de muy rica ornamentación y policromía pintadas o talladas.

La Escuela Quiteña muchas de cuyas obras son de autores anónimos, tuvo prestigio en América Latina y sobre ella se ha escrito ampliamente en los ámbitos pictórico y escultórico.

Su composición étnica y demográfica

El Ecuador tiene trece millones de habitantes, según las proyecciones del censo de población celebrado en el 2001, de los cuales el 55% es rural y el 45% urbano. Su densidad poblacional es, por tanto, de 50 habitantes por kilómetro cuadrado.

Es un país esencialmente mestizo. Su población está compuesta de cholos y mulatos en un 83%, indios en un 8%, blancos (o predominantemente blancos) en un 7% y negros en un 2%.

Como la inmensa mayoría de los Estados, el Ecuador es plurinacional. En el mundo existen alrededor de dos mil naciones insertas en cerca de doscientos Estados, de modo que la gran mayoría de éstos tiene carácter plurinacional. Pues bien, en el territorio ecuatoriano conviven varias pequeñas naciones indígenas, de las cuales las más importantes son: la *quichua*, la *buaorani*, la *achuar*, la *shuar*, la *cofán*, la *siona*, la *secoya*, la *shiviar*, la *zápara*, la *epera*, la *ava*, la *chachi* y la *tsáchila*. La mayor parte de ellas habita en lejanos parajes de la región amazónica y vive sometida a sus viejas y primitivas religiones y costumbres.

El mestizaje – dice el filósofo ecuatoriano de la historia Gabriel Cevallos García – es la gran realidad histórica del Ecuador y, en general, de los pueblos de los Andes. “La mezcla de tipos humanos de diversas procedencias comenzó – dice Cevallos García – miles de años antes de que los españoles dieran en costas americanas e iniciaran un nuevo género de mestizaje”. En consecuencia, nuestro tipo humano, cultura y fisonomía histórica fueron resultado de las olas

migratorias que vinieron a estas tierras miles de años antes de que los ejércitos incaicos vencieran y doblegaran a los quiteños y de que en ellas incursionaran los hombres de la carabelas.

La palabra “cholo” es un americanismo que el historiador peruano Carlos Daniel Valcárcel dice que proviene del quichua. En cambio, el inca Garcilaso de la Vega (1539-1616), buen conocedor de estas cosas, afirmó que *cholo* es una palabra procedente de las islas de Barlovento, que quiere decir “perro” y que fue aplicada por vituperio a los hijos de los mulatos.

La palabra tiene varios significados. En algunos países iberoamericanos, como Chile y Costa Rica, quiere decir “indio civilizado”. En otros designa a toda persona morena. En Chile además tiene la connotación de “cobarde”, probablemente como rezago de la guerra del Pacífico. En unos países es voz despectiva y en otros no. Hasta puede ser tratamiento de cariño en su forma diminutiva: “cholito” o “cholita”. En algunos de los países andinos – Ecuador, Perú y Bolivia – es el mestizo de indio y blanco, en cuyos caracteres étnicos son visibles los rasgos indígenas. En ellos se suele decir “cholar” por discriminar negativamente a alguien, es decir, “tratarlo como a cholo”. En el Perú, sin embargo, la palabra no tiene esas connotaciones despectivas. Cholo es el mestizo que se abre paso en la vida social y se supera. Hubo recientemente un Presidente, de evidente sangre mestiza, que se hacía llamar con un cierto dejo de orgullo el “cholo Toledo”.

Por lo general, en los países andinos el término tiene para los de arriba cierta connotación despectiva. El blanco “pura sangre” a menudo piensa que el cholo es un hombre complicado y que, mezcla de resentimiento social y rebeldía, tiene temperamento violento, introvertido y contradictorio. El cholo, por su parte, menosprecia al indio, aunque sabe que por sus venas corre sangre india, y no quiere al blanco, al que considera discriminador y abusivo. Recordemos al “tuerto Rodríguez” de la novela *“Huasipungo”* de Jorge Icaza o al “cholo Cisneros” de *“Todas las sangres”* de José María Arguedas. El cholo tiene la percepción de que el sistema social dentro del cual vive – sistema injusto y de poca movilidad – le niega toda posibilidad de progreso y que, haga lo que haga, su vida no cambiará. El sistema es demasiado inflexible. Esto ha originado una fuerte y justificada disconformidad en su espíritu.

Por allí podría estar una explicación de la inestabilidad política y social de los países andinos.

Desde la óptica del indio, el cholo es un ser poco confiable porque tiende a desprenderse de sus raíces y a asimilarse al blanco para servir finalmente sus intereses. El boliviano Fausto Reinaga – fundador en 1962 del *Partido Indio Boliviano* y en 1977 de la *Comunidad India Mundial* – predica por eso una “indianidad” radical en la que no hay espacio para el cholo ni para el blanco. Piensa que la “revolución india” se producirá cuando “despierte y se ponga a andar la sociedad inka, maya, azteca, piel roja” en búsqueda del “poder indio”. Reinaga ataca sin misericordia al mestizo, a quien le acusa de “racismo” con respecto al indio. Considera que el mestizo – el *cholo* –, sea fraile, historiador, antropólogo o político, es siempre un títere de la *europización* de las comunidades indias de América.

El movimiento reivindicatorio de los valores del mestizaje, que se inició en la Revolución Mexicana, tuvo ecos en el Perú con José Carlos Mariátegui y en Ecuador con Jorge Icaza. En esos años, en los países mestizos de los Andes se desarrollaba una batalla campal entre los “hispanistas”, que cantaban las glorias de España, y los “indigenistas” que exaltaban el imperio incaico. La literatura se encargaba de dramatizar la dicotomía entre el patrón blanco, inhumano y feroz, y el indio subyugado. El uno hablaba español y el otro quichua. Las novelas “*El Tungsteno*” (1931) de César Vallejo y “*Huasipungo*” de Jorge Icaza fueron en el Perú y en el Ecuador una maravillosa expresión de ese mundo maniqueo. El mestizo era, hasta ese momento, el gran ausente de la realidad social y de la narrativa de los países andinos. En realidad, en las primeras décadas del siglo pasado las fotografías y dibujos de ese tiempo sólo muestran criollos con chistera e indios emponchados. El mestizo no hace su ingreso todavía al escenario social. El propio indigenismo marxista, mientras atribuía al indio el papel redentor que Marx confió al proletario, se olvidó del mestizo. En medio de estos dos fuegos surgió el mestizaje, como elemento fundamental de la realidad social andina y mesoamericana y como protagonista de la literatura de denuncia. En sus venas corre sangre india y sangre blanca. El historiador peruano Carlos Daniel Valcárcel afirma que el mestizo “padece la doble tragedia de dos almas irreconciliables y el doble rechazo de los de arriba y de los de abajo”. Sin embargo, el cholo lucha y se esfuerza vigorosamente por abrirse campo en la vida social, superarse culturalmente, imponer su visión original de la vida y defender sus derechos. Al fin y al cabo, la gran verdad del descubrimiento de América es el mestizaje, lleno de potencias y originalidades.

Su biodiversidad

Desde el punto de vista taxonómico, en el planeta hay unos lugares más ricos que otros en variedades de especies. En 1997, después de haber realizado trabajos de campo en más de veinte países tropicales, Russell Mittermeier – a la sazón Presidente de la entidad ambientalista “Conservación Internacional” – identificó en su libro “*Megadiversity*” 17 países en los que está concentrada la mayor *biodiversidad* del planeta. Casi todos ellos son condóminos de la hoya amazónica. Son países que tienen una impresionante “megadiversidad” en plantas, aves, mamíferos, anfibios y en los ecosistemas fluviales y marinos.

La biodiversidad de un ecosistema se mide por la *heterogeneidad* de las especies, es decir, tanto por el número de ellas que habitan en una área como también por su abundancia relativa.

En el Ecuador hay 324 especies de mamíferos, 1.559 de aves, 710 de peces, 409 de reptiles y 402 de anfibios. Esto significa que en un pequeño país de 256.370 kilómetros cuadrados existen más especies de aves que en todo el territorio de los Estados Unidos, más especies de peces que en los mares de América del Norte o de Europa y más especies de anfibios que en todo el territorio europeo. Esto sin incluir los artrópodos (insectos, arañas, crustáceos). Y hay 20.000 especies de plantas vasculares. Lo cual significa que con tan sólo el 0,17% de la superficie terrestre posee más del 11% de todas las especies de vertebrados (mamíferos, aves, anfibios y reptiles) del planeta. Su opulenta *megadiversidad* y riqueza de paisajes, belleza y ecosistemas se deben a que el Ecuador, situado en pleno Trópico de Cáncer de la América del Sur, está atravesado por la cordillera de los Andes que divide su territorio continental en tres grandes regiones, dentro de las cuales se dan una multitud de climas y microclimas y una gran cantidad de ecosistemas.

Su estructura jurídico-política

Ecuador es un Estado unitario que se divide, política y administrativamente, en 24 provincias, cada una de las cuales agrupa varios cantones. La descentralización administrativa o por servicios no afecta la condición unitaria del Estado.

Sus ciudades más pobladas son: Guayaquil, Quito (que es la capital), Cuenca, Ambato y Santo Domingo.

El gobierno central es republicano presidencial, dividido en tres grandes poderes: el *legislativo*, ejercido por el Congreso Nacional, de estructura unicameral, compuesto por legisladores elegidos por sus respectivas provincias en forma proporcional a su población; el *ejecutivo*, ejercido por el Presidente de la República, sus ministros de Estado y los demás funcionarios de la administración; y el *judicial*, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales provinciales y las judicaturas.

Asume la función de control de la constitucionalidad de las leyes el Tribunal Constitucional, que es un órgano independiente, integrado por nueve miembros, nombrados por el Congreso Nacional de la siguiente manera: dos, de una terna enviada por el Presidente de la República; dos, de una terna enviada por la Corte Suprema de Justicia; dos, seleccionados por el Congreso Nacional de fuera de su seno; uno, de terna enviada por los prefectos provinciales y los alcaldes municipales; uno, de terna enviada por las organizaciones de trabajadores, de indios y de campesinos; y uno, de terna enviada por las cámaras de la producción.

Son funcionarios de elección universal, directa y secreta: el Presidente y el Vicepresidente de la República y los legisladores, para un período de cuatro años. Está prohibida la reelección inmediata del Presidente y Vicepresidente.

El Tribunal Supremo Electoral y los tribunales electorales provinciales, rodeados de autonomía administrativa y económica, son los órganos encargados de organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales universales y directos, de organizar, dirigir y vigilar los referendos que se convoquen en los casos constitucionalmente previstos, de realizar los escrutinios de las elecciones y consultas populares, de resolver los litigios y reclamaciones que surgieran en esos procesos y de juzgar los gastos electorales de los partidos y movimientos políticos y el origen de sus recursos.

El Tribunal Supremo Electoral está integrado por siete vocales elegidos por el Congreso Nacional.

Está prevista la revocación popular del mandato de los Diputados, prefectos provinciales y alcaldes municipales por iniciativa de al menos el 30 por ciento de los electores en la respectiva circunscripción territorial.

La Constitución garantiza el funcionamiento de los partidos políticos, cuyo nacimiento y operación están regulados por la ley. Para su reconocimiento

legal, el partido deberá sustentar principios doctrinales que lo individualicen, tener un programa de acción, contar con una organización de escala nacional y reunir el número mínimo de afiliados exigido por la ley. Un partido desaparecerá de pleno derecho si en dos elecciones pluripersonales sucesivas no obtuviere, al menos, el 5% de los votos válidos. La Ley de Partidos Políticos, con el propósito de garantizar la independencia económica de estas organizaciones políticas respecto de los grupos de presión, establece en beneficio de ellas un financiamiento estatal, proporcional a los votos obtenidos, y les reconoce ciertas exenciones tributarias, pero limita sus gastos electorales y les prohíbe recibir aportaciones económicas de Estados o empresas extranjeros y de personas o instituciones que tengan contratos con el Estado.

Los magistrados de la Corte Suprema son nominados por el Congreso Nacional en forma vitalicia, pero pueden ser removidos de sus funciones por la autoridad nominadora con arreglo a las causas señaladas en la Constitución y las leyes.

Cada una de las provincias está dirigida por un Gobernador nombrado por el Presidente y por un Consejo Provincial integrado por el Prefecto Provincial, que es la autoridad ejecutiva, y un órgano colegiado formado por un número variable de consejeros provinciales, elegidos por los ciudadanos de su circunscripción territorial en proporción a la población de ella.

Uno de los derechos políticos es el derecho a voto, para cuyo ejercicio se requiere: ser ciudadano ecuatoriano por nacimiento o por naturalización, haber cumplido 18 años de edad y estar en goce de los derechos políticos. Los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no pueden elegir ni ser elegidos. Se suspenden estos derechos por condena judicial a prisión o a reclusión, durante el tiempo de la condena.

El Ecuador es miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 1945 y forma parte también de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Grupo de Río, del Tratado Amazónico, de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y de otras organizaciones internacionales.

Ecuador forma parte del proceso de integración económica andino fundado el 26 de mayo de 1969 bajo el nombre de Acuerdo de Cartagena

– o Pacto Andino – por Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, al que se adhirió Venezuela en 1973 y del que se desprendieron Chile bajo la dictadura de Pinochet en 1976 y Venezuela en 2006.

Pueden establecerse tres etapas en el desarrollo de la integración andina: la primera, muy dinámica, que se extendió hasta 1975 en que se crearon los órganos metanacionales para la conducción del proceso, se establecieron programas de desgravación arancelaria, se adoptó un régimen común de tratamiento a la inversión extranjera y sobre marcas y patentes y se implantaron programas sectoriales de desarrollo industrial; después vino una etapa de estancamiento, en que el proceso perdió dinamismo a causa de las dificultades financieras de los países integrados, que bajaron los niveles de su comercio recíproco, y de los incumplimientos de los compromisos contraídos; y la tercera etapa de recuperación y reactivación del Pacto Andino que se inició en 1989 gracias a la decisión tomada en Caracas por los Presidentes Virgilio Barco, Rodrigo Borja, Alan García y Carlos Andrés Pérez de vigilar directamente la marcha del proceso de integración y de reunirse dos veces por año en el marco del *Consejo Presidencial Andino* – que fue la nueva y superior instancia política que ellos crearon – para pasar revista a las acciones cumplidas en el semestre. Esto dio un gran dinamismo al proceso y multiplicó el comercio subregional. Según informaciones de la Junac, en el período comprendido entre 1990 y 1995, el grupo andino incrementó su comercio intrasubregional a un ritmo del 27% anual, aunque no fue un crecimiento simétrico puesto que el Ecuador alzó sus ventas de 188,5 millones de dólares a 364, Bolivia de 59,9 a 199 y Perú de 214 a 412, mientras que Colombia las aumentó de 327,7 a 1.805 y Venezuela de 493,6 a 1.847 millones de dólares. Lo cual demuestra que, con mucho, estos dos países fueron los beneficiarios principales de la integración puesto que quintuplicaron y cuadruplicaron respectivamente sus colocaciones en el mercado andino.

A pesar de todos sus tropiezos y limitaciones, el proceso de integración andino es, desde el punto de vista técnico e institucional, el mejor logrado de los que se han puesto en marcha en América Latina hasta la presente fecha y es el único que tiene una instancia judicial comunitaria, el Tribunal Andino de Justicia, para solucionar las controversias entre los países miembros con ocasión o por consecuencia de los acuerdos de integración.

En abril de 1996 los Presidentes de los países andinos, reunidos en la ciudad de Trujillo, Perú, tomaron dos resoluciones de carácter formal:

sustituir la denominación de Pacto Andino, con que se conocía desde su nacimiento a este sistema de integración, por la de Comunidad Andina, obedeciendo probablemente a la influencia europea, y crear una instancia intermedia de conducción del proceso: el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Los gobernantes de los doce Estados sudamericanos, reunidos en la ciudad del Cuzco el 8 de diciembre del 2004, proyectaron crear la Comunidad Sudamericana de Naciones con el fin de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura”. Decisión que fue ratificada en las cumbres presidenciales de Brasilia en septiembre del 2005 y de Cochabamba en diciembre del 2006, donde los Presidentes dijeron que “la integración sudamericana no sólo es necesaria para resolver los grandes flagelos que afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes, que se han transformado en los últimos años en una preocupación central de todos los gobiernos nacionales, sino que es un paso decisivo para lograr un mundo multipolar, equilibrado, justo y basado en una cultura de paz”. Fue en la Isla venezolana de Margarita donde esta iniciativa se concretó el 16 de abril del 2007. Los gobernantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela fundaron la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), con sede en Quito y me propusieron presidir la Secretaría General de la nueva entidad.

Acepté la responsabilidad, dada mi vieja vocación integracionista que me llevó, hace 28 años, a escribir un pequeño ensayo titulado “La sindicalización de los países pobres”, que contenía un fervoroso alegato en defensa de la unión de nuestros países y de la formación de un “sindicato” internacional que pudiera fortalecer nuestra posición en el mundo exterior.

Inmediatamente hice llegar a los Presidentes mi opinión acerca de lo que debe ser y hacer Unasur. Punto central de mis sugerencias fue subsumir en la nueva institución, de escala regional, todas las entidades subregionales existentes, a fin de avanzar en la integración subcontinental – a cargo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) – hacia la integración continental sudamericana, con base en las experiencias, logros y frustraciones de los sistemas subregionales. Ese me parecía el camino para alcanzar los objetivos de desarrollo de los países de la América del Sur y

potenciar su inserción internacional en el mundo implacablemente competitivo de la posguerra fría. La idea era hacer frente, con la fuerza multiplicada de la unión, a los bloques estatales del mundo desarrollado y a la constelación de corporaciones transnacionales que se habían consolidado con inédita fuerza en la posguerra fría.

Pero la instrumentación del proyecto tuvo tropiezos en el camino. La comisión de funcionarios de alto nivel, designada por los gobiernos para formular el proyecto de estatuto fundacional, se inclinó por crear una nueva institución integracionista al lado de las que existen. Con lo cual, en mi opinión, el proyecto de los Presidentes, concebido con tan clara visión de futuro, quedó mediatizado.

Su vida política

Panorama general

En las entrañas de la sociedad política ecuatoriana se cruzan y entrecruzan diferencias y contradicciones políticas, económicas, sociales, culturales, religiosas, étnicas y regionales que conspiran contra su cohesión social. De allí nace su tormentosa historia, en la que han alternado gobiernos democráticos, dictaduras militares, golpes de Estado, cambios de Constituciones, inestabilidad política, atraso económico e injusticia social.

En sus 178 años de vida republicana ha habido una sola revolución digna de tal nombre: la *Revolución Alfarista* de finales del siglo XIX, de corte liberal-radical, que partió en dos la historia del Ecuador. Todos los demás movimientos insurgentes no pasaron de ser exitosas tramas cuarteleras de media noche, aunque sus protagonistas hablaron siempre de “revolución”. Su accidentada historia ha estado plagada de cambios bruscos de gobierno. Su débil institucionalidad los ha permitido. Se han ensayado 18 Constituciones en sus 178 años de historia republicana: 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946, 1967, 1978 y 1998. Todas ellas han sido elaboradas y promulgadas por sendas asambleas constituyentes, salvo la de 1978, que fue aprobada por la vía del referéndum. Esta “inflación” constitucional ha obedecido a la ingenua idea de que el cambio de Constitución aseguraba un cambio de conductas políticas. Pero obviamente todo siguió igual. Las normas constitucionales deambularon en las alturas sin anclajes

en la sociedad. Hoy mismo está reunida la asamblea constituyente n° 19, que dará a luz a fines de este año un proyecto de Constitución para ser sometido a referéndum.

Es cierto que en América Latina se han dado muchos golpes de Estado y muy pocas revoluciones. Probablemente las únicas transformaciones que, por su hondura e irreversibilidad, han tenido carácter revolucionario han sido la *alfarista* de 1895 en el Ecuador, la mexicana de 1910, la boliviana de 1952, la cubana de 1959 y la *sandinista* de 1979 en Nicaragua, aunque ésta careció en realidad de la irreversibilidad propia de una revolución. Las demás rupturas del orden constitucional en la torturada historia latinoamericana no han sido más que golpes de Estado que han cambiado las personas del gobierno pero que han mantenido intocado el orden económico y social establecido.

El proceso revolucionario liberal-radical de finales del siglo XIX en el Ecuador, liderado por el general Eloy Alfaro – quien ganó sus galones de general en las batallas de la libertad y al frente de su ejército popular –, tomó más de tres décadas de lucha guerrillera – lucha “montonera”, se decía en esos tiempos – para abatir el *ancien régime* feudal del Ecuador, en el cual la Iglesia Católica era la mayor terrateniente del país. Suyas eran las mejores y más grandes haciendas del altiplano andino y suyos los indios que en ellas laboraban. Los hijos de los indios también eran suyos. Estos “señores de misa y olla”, como los denominaba el escritor ecuatoriano Juan Montalvo -uno de los mejores prosistas de la lengua castellana en el siglo XIX-, manejaron el país como si fuera un feudo. Pero el gobierno revolucionario presidido por Alfaro expidió en 1908 la Ley de Beneficencia, mediante la cual fueron expropiadas las tierras de la iglesia en favor del Estado, que con ellas formó un fondo de asistencia pública. La alta jerarquía católica no tardó en protestar: “esa ley es un crimen contra la Religión, un atentado contra la sana moral, un abuso de autoridad y una violación de los derechos en que se funda el orden social”, dijo. Y concluyó: “Han dado carta de ciudadanía al comunismo”.

La revolución *alfarista* realizó en el Ecuador una transformación institucional profunda. Sustituyó una clase social por otra en el ejercicio del poder, separó la iglesia del Estado, secularizó el gobierno, consagró la tolerancia religiosa, proclamó la libertad de cultos, implantó el laicismo en la educación pública, estableció el matrimonio civil y el divorcio, abolió el *concertaje* (contrato mediante el cual los indios se obligaban, vitalicia y hereditariamente, a realizar

trabajos agrícolas en beneficio del dueño de la hacienda sin salario o con un salario ínfimo), suprimió la prisión por deudas y por obligaciones de hacer y eliminó el obraje, el impuesto del tres por mil sobre las tierras agrícolas, el pago de diezmos y primicias a la iglesia y otras cargas feudales.

No obstante ser una revolución liberal, dictó las primeras regulaciones sobre jornadas de trabajo, descanso obligatorio, previsión social, trabajo de mujeres y de menores de edad, contratos individuales de labor, responsabilidad por accidentes del trabajo, protección de la maternidad, repartición de tierras agrícolas y expropiación de los fundos incultos y expidió otras normas de carácter social, que se consagraron después en la Constitución de 1906, destinada a institucionalizar las conquistas revolucionarias.

Durante el siglo XX la inestabilidad política ha sido una constante de la historia ecuatoriana. Acciones rebeldes, golpes de Estado, dictaduras, abandonos del poder, renunciaciones de los gobernantes han determinado esa inestabilidad política crónica. Sólo hubo pequeños períodos de continuidad constitucional en que alternaron gobiernos elegidos: de 1948 a 1961 y desde 1979 a la actualidad. Sin embargo, en esta última etapa se han producido tres abandonos del poder: el de Bucaram en febrero de 1997, el de Mahuad en enero del 2000 y el de Gutiérrez en abril del 2005, quienes al primer grito en la Plaza de la Independencia fugaron por la puerta de atrás o por los techos del Palacio, sin la elemental gallardía de un Mariano Ospina Pérez, que en los tormentosos momentos del “bogotazo” de 1948 a raíz del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en Colombia, en que la furia popular fuera de todo control pedía su cabeza, exclamó: “a Colombia más le vale un Presidente muerto que un Presidente fugitivo”, o de un Salvador Allende que prefirió destaparse los sesos en el palacio presidencial antes que verse humillado por los secuaces de Pinochet.

En la última década y media el creciente divorcio entre la política y la moral ha producido graves crisis de gobernabilidad. La corrupción, en el Ecuador y en todas partes, constituye un duro escollo para la gobernabilidad porque ilegítima a los gobernantes, les resta credibilidad y les despoja de la credencial ética para mandar y ser obedecidos. El poder descansa sobre un sistema de creencias: gobernar es ser creíble, tener crédito, suscitar confianza.

La ausencia de estos factores ha producido una etapa de insubordinaciones y convulsiones sociales. Las multitudes salieron a las calles a gritar que se fueran

los gobernantes. El primero fue Bucaram, a quien el Congreso cesó en su cargo por inhabilidad mental para gobernar, en aplicación del Art. 76 de la Constitución, que decía: “El Presidente de la República cesará definitivamente en sus funciones y dejará vacante el cargo (...) por incapacidad física o mental declarada por el Congreso Nacional”.

Obviamente que la “incapacidad mental” del Derecho Constitucional no es la enajenación mental o la locura de los psiquiatras. Para estar incurso en ella bastaba el desgobierno imperante, la ineptitud gubernativa y la permanente ausencia de su oficina en el Palacio Nacional “por miedo a los fantasmas”, según dijo con entera seriedad.

Cinco meses bastaron para colmar la paciencia popular.

Casos paralelos fueron poco tiempo después los de Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez. El primero perjudicó a millones de ecuatorianos con la congelación de los depósitos bancarios, la macrodevaluación del sucre en cinco veces y la dolarización. La gente se enfureció y se volcó a las calles. El otro exhibió una incapacidad clamorosa para gobernar y, ante las protestas, ordenó dar bala al pueblo. Los dos huyeron del Palacio cuando la gente irrumpió en la Plaza de la Independencia y se asilaron en embajadas: en la de Chile el uno y de Brasil, el otro. El efecto jurídico y político del asilo diplomático es el salvoconducto y la salida del asilado fuera del país. Entonces fueron llamados los respectivos vicePresidentes para que concluyeran los períodos de los titulares.

La prensa internacional no explicó bien estos acontecimientos.

Los partidos

El origen del partidismo ecuatoriano se remonta a los días de la lucha por la independencia de España, a principios del siglo XIX. Ya los próceres quiteños del 10 de agosto de 1809, autores del primer grito de libertad en la América hispana, se dividieron entre monárquicos y republicanos.

Más tarde, en el entorno político del libertador Simón Bolívar, se volvieron a suscitar discrepancias entre quienes anhelaban el establecimiento de una presidencia vitalicia o incluso la restauración de la monarquía y los que, imbuidos por las ideas del enciclopedismo francés, postulaban un gobierno republicano y el ensanchamiento de las libertades.

El Partido Conservador, o lo que puede considerarse como tal, se fundó en 1883 bajo el nombre de “Partido Católico Republicano” y más tarde cambió su denominación por la de “conservador”, pero seguía siendo el “partido de los católicos”. El origen del Partido Liberal es menos claro. Su formación fue escalonada. Hubo un pensamiento “de avanzada” sustentado por las mentes más lúcidas de ese tiempo, todas inspiradas en la ilustración francesa del siglo XVIII. Y el 24 de julio de 1890 se reunió en Quito la convención que declaró constituido el nuevo partido político.

Sin embargo, los dos partidos eran “partidos de notables”, muy propios de su tiempo, que no se preocupaban de aglutinar masas sino de convocar personas de viso social o económico. El “Partido Conservador” pertenecía a los terratenientes y al clero de la Sierra, y su fuerza estaba en Quito; mientras que el “Partido Liberal” estaba integrado por los representantes de la incipiente burguesía comercial y bancaria de la Costa. Su bastión era Guayaquil.

Estos fueron los gérmenes del bipartidismo conservador-liberal que de una u otra manera estuvo presente desde la segunda mitad del siglo XIX. Su dos caudillos emblemáticos fueron, respectivamente: Gabriel García Moreno, el autoritario teócrata de mediados del siglo; y el revolucionario liberal Eloy Alfaro, que en 1895 tomó el poder después de casi treinta años de luchas guerrilleras.

En 1926 se fundó el “Partido Socialista Ecuatoriano”, de tendencia marxista-leninista, como una pequeña elite de intelectuales y artistas de primera línea, pero que no afectó al bipartidismo imperante.

A inicios de los años 30 surgió una sui géneris organización política denominada “Compactación Obrera Nacional”, integrada por obreros, artesanos, pequeños comerciantes y campesinos, que se había formado para apoyar la candidatura presidencial de un distinguido y culto hacendado serrano llamado Neftalí Bonifaz. Éste ganó las elecciones pero fue descalificado por el Congreso Nacional porque su nacionalidad ecuatoriana estaba en duda, ya que él, en su “despreocupada juventud”, según dijo, había utilizado pasaporte peruano. En esa coyuntura, un joven abogado llamado José María Velasco Ibarra, que resultó notable orador, llenó el vacío de Bonifaz y, desde el Congreso, se catapultó hacia la visibilidad política. El movimiento que lo impulsaba tomó el nombre de “velasquismo”, en honor a su líder, y estuvo integrado, como es frecuente en los populismos caudillistas, por los más

disímiles componentes: desde los llamados “Caballeros de la Inmaculada”, de profunda raigambre clerical y conservadora, hasta filocomunistas, articulados todos en torno a la figura del doctor José María Velasco Ibarra, que ocupó la Presidencia de la República en cinco ocasiones, aunque solamente en una – 1952-1956 – logró concluir su período constitucional. De los veinte años que correspondían a sus cinco períodos presidenciales, sólo ejerció el poder por once años, debido a sus derrocamientos.

En los años 50 advino en Guayaquil otra organización de corte populista: “Concentración de Fuerzas Populares” (CFP), mezcla de las ideas más contradictorias, liderada por un carismático y audaz político llamado Carlos Guevara Moreno, que apareció por estas tierras afirmando haber luchado en las filas republicanas durante la guerra civil española y haber sido “mordido por la cruel metralla fascista”. Este grupo – que trajo al país técnicas de movilización de masas hasta entonces desconocidas y que utilizó para su coreografía política himnos, marchas, banderas y grupos de choque del más puro estilo *mussoliniano* – llegó a tener en un momento una importante fuerza política, aunque su líder fracasó en su intento electoral de ganar el poder.

Camilo Ponce, un destacado líder de la Derecha ecuatoriana, fundó en 1951 el “Movimiento Socialcristiano”, que en sus comienzos fue un pequeño círculo elitista de personajes altamente situados en el escalafón social, pero que en 1956, con la ayuda del velasquismo, llegó al poder.

A comienzos de 1971 fundé un movimiento de gente joven denominado “Izquierda Democrática”, que pronto se convirtió en un gran partido de masas de orientación socialista democrática, con especial penetración en los barrios pobres de las ciudades y en los sectores campesinos. En su declaración de principios se autodefinió como “un partido democrático y revolucionario que expresa y promueve los anhelos, ideas y aspiraciones de los trabajadores intelectuales y manuales del Ecuador”. Fue el primer partido en plantear – hace casi cuatro décadas – la cuestión económica en el debate político y en introducir temas nuevos a la consideración pública, tales como el ambientalismo, las relaciones del Estado y el mercado, el desarrollo humano y la cuestión internacional.

La Izquierda Democrática conquistó el poder bajo mi conducción en 1988, después de una impresionante movilización de masas.

A comienzos de los 80 Abdala Bucaram, cuñado del Presidente Jaime Roldós, quien murió en un accidente de aviación en mayo de 1981, formó un grupo populista al que, en un pretendido homenaje a la memoria del joven Presidente, lo llamó “Partido Roldosista”.

El Movimiento fundado por Camilo Ponce se convirtió después en el “Partido Socialcristiano”, que estuvo en trance de desaparecer a raíz de la muerte de su caudillo, pero que fue rehabilitado de su ruina en 1984 por un empresario y político extraído de la Cámara de Industrias de Guayaquil, llamado León Febres-Cordero, que en ese año ganó las elecciones presidenciales y gobernó del 84 al 88.

Por la ausencia de un régimen jurídico que regulara su existencia y su operación, había en el Ecuador una proliferación de partidos políticos. Eran en realidad minipartidos carentes de toda representatividad, que no pasaban de ser unos señores, su máquina de escribir y sus boletines de prensa, formados al calor del oportunismo político y de devaneos ideológicos. Es larga pero poco significativa la lista de esos partiditos, que en las elecciones no se atrevían a lanzar candidatos propios pero que entraban en alianzas con los partidos grandes para sacar provechos burocráticos. La volatilidad electoral era lamentable. El intercambio de los dirigentes, escandaloso. En el argot político del Ecuador incluso se acuñó la expresión “cambio de camiseta” para señalar el intercambio político por analogía con lo que sucede en el fútbol profesional: que el jugador de un equipo es contratado por el elenco contrario para la nueva temporada.

Pero en febrero de 1979 la dictadura militar, en las postrimerías de su ejercicio, previa consulta con la dirigencia política, promulgó la Ley de Partidos Políticos que dispuso: 1) que los partidos políticos gozan de la protección del Estado; 2) que únicamente ellos pueden presentar candidatos para una elección popular; 3) que para ser candidato y ejercer un cargo electivo se requiere estar afiliado a un partido político; y 4) que para que un partido pueda ser reconocido legalmente y pueda intervenir en la vida pública del Estado debe: a) sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, b) tener un programa de acción compatible con el sistema democrático, c) contar con el número de afiliados que exija la ley, y d) estar organizado a escala nacional.

En la ley se dispuso, además, el financiamiento público de los partidos con cargo al presupuesto del Estado, en proporción al número de votos

alcanzados en las últimas elecciones pluripersonales, en las que las alianzas estaban prohibidas.

La ley trató de introducir un poco de orden en el caótico mundo de los partidos, pero no logró evitar que se suscitara deformaciones del sistema y aun abusos de él. Algunos partidos habían perdido, o nunca tuvieron, democracia interna, debate ideológico, movilidad interior. Fueron grupos caudillistas a ideológicos, con propensiones al populismo. Todo lo cual les condujo al enquistamiento de los grupos dirigentes, a su burocratización y a la conversión del partido en un diafragma que sofocaba los anhelos de los mandos medios y militantes de base.

Eso movió a los medios de comunicación a desenterrar el término “partidocracia” – que apareció en Europa durante la última posguerra para designar la presencia decisoria de los partidos en la vida política y en el proceso de la reconstrucción democrática europea después de la caída del fascismo – y a dar a la palabra un sentido peyorativo para desprestigiar a todos los partidos, en un solo bloque y sin atenuantes ni diferencias, y generar una fuerte corriente de opinión contraria a ellos.

El actual Presidente Correa, marchando con su infantería sobre los bombardeos de la prensa, culminó la obra de destrucción de los partidos, que han quedado reducidos a su mínima expresión.

No desconozco que algunas de las críticas tuvieron una cierta justificación. Hubo partidos que limitaron la movilidad interna y consolidaron cúpulas autoelegidas y autoritarias, o que exigieron a los gobiernos “cuotas de poder” para sus dirigentes – la famosa *lotizzazione* de que se hablaba en los bajos fondos de la política italiana –, o que eliminaron la meritocracia en los sistemas de promoción de sus miembros, o que incurrieron en actos de corrupción, o que se deslizaron hacia el populismo. Eso es cierto. Pero no invalida la tesis de que los partidos políticos son elementos indispensables de la democracia en las sociedades del mundo contemporáneo. No hay democracia sin partidos. Estos son los intermediarios entre la sociedad y el poder. Se encargan de recoger, encauzar, enriquecer y canalizar las difusas aspiraciones populares y presentarlas ante quienes ejercen la autoridad pública.

No se ha inventado todavía nada que reemplace a los partidos políticos. Ellos, con todos sus defectos, siguen siendo elementos indispensables en los

regímenes democráticos como intermediarios entre el pueblo y el gobierno. Se han formado numerosas asociaciones de todo tipo: ambientalistas, feministas, gremiales, sindicales, religiosas, de consumidores, de productores, etc., etc., pero ninguna de ellas, ni todas juntas, pueden sustituir a los partidos políticos en su visión universal de los problemas de un país. Aquellas son grupos de interés y, como tales, tienen puntos de vista excesivamente parciales y zonificados. En efecto, los sindicatos obreros, las corporaciones empresariales, los grupos de presión, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los nuevos movimientos sociales y otras entidades que intervienen en la vida pública del Estado representan intereses parciales y sectorizados dentro de la sociedad y carecen de la visión universal de los problemas de un país que tienen o deben tener los partidos.

Su economía

La Constitución define a la economía ecuatoriana como una “economía social de mercado”, que “se organizará y desenvolverá con la coexistencia y concurrencia de los sectores públicos y privados”. Este concepto ha sido tomado de los economistas alemanes de la *escuela de Friburgo* en la posguerra – Alfred Müller-Armack, Walter Eucken y Leonhard Miksch, entre otros –, quienes agregaron la palabra “social” a la expresión “economía de mercado” para pretender establecer “el principio de la libertad de los mercados vinculado con la compensación social”, en el intento de encontrar una “tercera vía” “entre la economía de libre mercado de factura liberal y la economía dirigida de corte marxista. Pero aunque sus propugnadores dicen que la economía social de mercado no es una repetición del *laissez faire*, la verdad es que ella no deja de ser una economía de mercado, es decir, un sistema en el cual los agentes económicos privados planifican y deciden sus acciones en forma descentralizada.

La economía ecuatoriana tiene todas las características comunes a los sistemas capitalistas: propiedad privada de los medios de producción, abstención del Estado frente al quehacer de los agentes económicos privados, economía abierta, explotación de la mano de obra de los trabajadores asalariados y sometimiento de la actividad económica a las leyes del mercado: oferta y demanda, iniciativa privada, libertad de emprender, libre concurrencia, apetito de lucro, acumulación.

La recuperación fiscal se hace por medio de impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los impuestos son directos e indirectos. Unos los cobra el poder central y otros los poderes seccionales. Los niveles de tributación son relativamente bajos.

En el año 1989 mi gobierno realizó una profunda reordenación del sistema tributario, que redujo una maraña de más de cien impuestos indirectos, de muy baja recaudación, a tres: el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a los consumos especiales (ICE). La reforma amplió la base tributaria del impuesto a la renta, mejoró las recaudaciones, pero liberó de su pago a las capas sociales medias y a los sectores de bajos ingresos. Concomitantemente instrumentamos una reforma integral del sistema arancelario que corrigió la dispersión de los aranceles, bajó el nivel impositivo de algunas importaciones y desalentó el contrabando.

Esas reformas se han mantenido, en lo sustancial, hasta la actualidad.

La economía ecuatoriana se divide, según la clasificación propuesta por el economista Colin G. Clark que se ha vuelto clásica, en los sectores primario, secundario y terciario.

Como todo país económicamente subdesarrollado, las actividades que más han avanzado en el Ecuador son las primarias: minería, agricultura, ganadería, explotación forestal, pesca y otras, de las que se obtienen los productos básicos para el consumo directo, las materias primas para la industria y los productos primarios de exportación.

La industria y otras actividades secundarias, al igual que el sector terciario de la economía, que consiste en la prestación de servicios y no en la producción de bienes materiales, han tenido un desarrollo incipiente. El comercio, la banca, las finanzas, los seguros, las comunicaciones, la informática, la administración, la publicidad, las relaciones públicas, el “marketing”, el transporte, los servicios profesionales no han ido muy lejos y su participación en el producto interno es más bien bajo.

Igual que en los demás países de América Latina, en el Ecuador son muy bajos los índices de ordenadores por persona y muy escasa la inserción a internet.

El abuso publicitario propio de las economías abiertas ha contribuido a formar en el Ecuador una *sociedad de consumo*, con toda su carga de exacerbación

publicitaria, subversión de valores y alienación. El manejo publicitario ha conducido, como en otros países latinoamericanos, a la manipulación del mercado que, contradiciendo las apreciaciones de los economistas clásicos, no es el que dice a los productores lo que deben producir para satisfacer las necesidades de los consumidores, sino que, a la inversa, son los productores los que indican al mercado, a través de la magia de la publicidad, lo que debe consumir.

Los datos macroeconómicos del Ecuador son los siguientes:

- PIB 2007: US\$ 44.449.915 millones;
- PIB per cápita: US\$ 3.419 millones;
- PIB proyectado 2008: US\$ 48.508 millones;
- El PIB petrolero decreció del 0,1%, en el 2006, al 0,0% en el 2007, y el sector no petrolero decreció en el mismo lapso en el 0,1%;
- Inflación 2007: 3,32%, que en una economía dolarizada no es una tasa baja. Y la proyectada para este año es 4,25%, y
- Previsiones de crecimiento del PIB para el 2008, según organismos internacionales: 1,9%.

Sector petrolero

Producción de petróleo crudo desde enero a noviembre 2007: 170'515.000 b/d, con un promedio diario de 509.000 barriles, de los cuales 257.000 fueron producidos por la corporación estatal petrolera ecuatoriana "Petroecuador" y 252.000 por las empresas privadas extranjeras.

En el año 2007 la producción petrolera disminuyó en el 5,4% con relación al año anterior.

Sector externo

Los seis principales socios comerciales del Ecuador fueron en 2007:

Estados Unidos

Exportaciones: US\$ 6.029,8 millones

Importaciones: US\$ 2.794,8 millones

Saldo positivo: US\$ 3.235,0 millones

Unión Europea

Exportaciones: US\$ 1.753,9 millones

Importaciones: US\$ 1.245,8 millones

Saldo positivo: US\$ 508,1 millones

Perú

Exportaciones: US\$ 1.491,9 millones

Importaciones: US\$ 481,1 millones

Saldo positivo: US\$ 1.010,8 millones

Chile

Exportaciones: US\$ 658,1 millones

Importaciones: US\$ 503,3 millones

Saldo positivo: US\$ 154,8 millones

Colombia

Exportaciones: US\$ 650,6 millones

Importaciones: US\$ 1.458,8 millones

Saldo negativo: US\$ 838,2 millones

Venezuela

Exportaciones: US\$ 484,1 millones

Importaciones: US\$ 1.318,5 millones

Saldo negativo: US\$ 834,4 millones

En términos porcentuales, el mercado norteamericano representó el 43,60% de las exportaciones y el 20,50% de las importaciones; los mercados de la Aladi 31,4% de las exportaciones y 36,60% de las importaciones; el resto de América 8,60% de las exportaciones y 5,90% de las importaciones; Europa el 10,90% de las exportaciones y el 10,60% de las importaciones; y Asia el 5,30% de las exportaciones y el 22,30% de las importaciones.

Dentro de la Aladi, la Comunidad Andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) representó el 20% de las exportaciones y el 21,70% de las importaciones.

Los 10 principales productos de exportación:

- petróleo crudo;
- banano y plátano;
- derivados de petróleo;
- camarón;
- manufacturas de metales;
- flores naturales;
- cacao;
- atún y pescado;
- café elaborado, y
- madera.

En el 2007 las exportaciones FOB sumaron 13.852,36 millones, de las cuales las exportaciones petroleras fueron US\$ 8.279,44 millones y las no petroleras US\$ 5.572,92 millones, mientras que las importaciones FOB sumaron 12.583,97 millones, de las que las importaciones petroleras significaron US\$ 2.588,28 millones y las no petroleras US\$ 9.995,70 millones. Lo cual arrojó, en conjunto, una balanza comercial favorable en US\$ 1.268,39 millones, ya que del superávit petrolero de US\$ 5.691,16 millones se restó el déficit no petrolero de US\$ 4.422,77.

Ha habido una desaceleración de las tasas de crecimiento de las principales exportaciones no tradicionales en los dos últimos años. Las de camarón, productos del mar, flores y manufacturas de metal disminuyeron mientras que subió la de elaborados de cacao.

La inversión extranjera directa ha experimentado un notable incremento: de US\$ 124,2 millones en el 2006 a US\$ 470,8 millones en el 2007.

Las remesas de los emigrantes registraron en el 2007 la cifra de US\$ 2.259,6 millones.

Sector financiero

La reserva internacional de libre disponibilidad del Estado sumó, al 31 de diciembre del 2007, 3.481.100 millones de dólares.

Al 21 de diciembre del mismo año el crédito al sector privado alcanzó el volumen de 11.372.100 millones de dólares.

Las captaciones de los bancos privados alcanzaron, entre enero 2006 y octubre 2007, 10.096.909 millones de dólares. Los depósitos a la vista sumaron 6.652.687 millones y los depósitos a plazo 3.082.725 millones.

En el mismo período, su cartera de crédito bruta alcanzó la cifra de 7.444.945 millones y la cartera neta 6.994.173 millones.

Balanza comercial 2007

Superávit sector petrolero: US\$ 4.509 millones

Déficit sector no petrolero: US\$ 3.353 millones

Superávit total: US\$ 1.156 millones

Sector fiscal

Los ingresos del gobierno central en el 2007 fueron: no petroleros en el 79% y petroleros el 21%. De ellos, 4.315,47 millones de dólares correspondieron a ingresos tributarios, 1.154,04 a transferencias y 390,49 a ingresos no tributarios.

Los egresos fueron: 70% gastos corrientes y 30% gastos de capital. Los gastos corrientes se distribuyeron así: 49% salarios, 16% intereses de deuda, 14% transferencias, 8% bienes y servicios y 14% otros.

Deuda 2007: 13.864 millones:

Externa: 10.626 millones

Interna: 3.238

Deuda total: 31,2% del PIB:

23,9% externa

7,3% interna

Presupuesto 2007: 14.100 millones.

Dolarización

A comienzos del año 2000, por decisión del gobierno demócrata-cristiano presidido por Jamil Mahuad, se decretó la sustitución del sucre ecuatoriano por el dólar norteamericano para todas las transacciones

financieras y comerciales. Es decir, se hizo del dólar nuestra moneda de curso legal. Desde ese momento el signo monetario norteamericano se convirtió en la unidad de cuenta, medio de pago, medida del valor, instrumento de cambio y mecanismo de ahorro en el Ecuador.

La medida obedeció a razones más políticas que económicas. Se la tomó en medio de grandes convulsiones sociales – con un pueblo entero que repudiaba la corrupción e incompetencia de los gobernantes –, como una tabla de salvación ante el inminente naufragio político.

La dolarización implicó la renuncia del Estado al derecho de acuñar moneda, de diseñar la política monetaria y cambiaria – derecho que se transfirió a la Reserva Federal de los Estados Unidos – y a obtener los beneficios del *señoreaje* en la acuñación monetaria.

Sólo cinco Estados del mundo han adoptado formalmente la dolarización: Panamá, Liberia de 1944 a 1989, Timor Oriental, Ecuador y El Salvador. Los tres primeros por razones muy peculiares. Panamá porque las empresas constructoras del Canal pagaban en dólares los salarios de sus 75 mil trabajadores, lo cual convirtió de hecho al dólar en la moneda oficial. Liberia porque fue fundada en 1847 por esclavos negros libertos provenientes de los Estados Unidos, que expidieron una Constitución copiada de la de Estados Unidos y que implantaron desde 1944 hasta 1989 la dolarización de su economía. Y Timor Oriental porque, después de obtener su independencia nacional tras 350 años de colonialismo portugués, fue invadido por el ejército de Indonesia el 7 de diciembre de 1975 y entró tal desorden y convulsión sociales que obligaron al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a enviar una fuerza internacional de paz, tomar el control político y administrativo del país e implantar la dolarización para terminar con el caos monetario.

La imposición de un régimen monetario como este, según dijo el profesor de Harvard Jeffrey Sachs en un artículo publicado en la revista *Foreign Policy* el otoño de 1999, constituye una “camisa de fuerza” sobre la economía porque quita al gobierno toda posibilidad de manejar las variables monetaria y cambiaria para regular el volumen de la masa monetaria, dar competitividad a las exportaciones, desalentar las importaciones superfluas y amortiguar los golpes de los mercados mundiales. En estas condiciones, las autoridades tienden a compensar la inflexibilidad que el sistema comunica a la economía con la flexibilidad laboral y los reajustes del empleo, de los salarios, de los beneficios

sociales y de las garantías laborales, por cuyo flanco contrarrestan las rigideces de la economía debidas a la enajenación de algunos de los instrumentos de política económica.

Bajo este sistema el banco central pierde la capacidad para emitir moneda y deja de ser el eventual prestamista de última instancia de los bancos comerciales en problemas. El banco central deja de servir como banco del gobierno, es decir, como prestamista de última instancia para asistir a bancos con problemas de liquidez, deja de manejar los cambios internacionales y de realizar las llamadas operaciones de mercado abierto (*open market*) que consisten principalmente en la compraventa de valores negociables, como medio de inyectar dinero en la economía.

Pero los defensores de la dolarización sostienen, en cambio, que ella está en capacidad de restablecer la confianza de los inversionistas en la moneda local – el dólar –, de alejar el peligro devaluatorio, de bajar las tasas de interés, de minimizar el riesgo cambiario, de disminuir los “costos de transacción” – *transaction costs* – en el cambio de moneda, de estabilizar los precios y de someter a los bancos locales a la vigilancia de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Recuerdo que durante mi administración, remando contra corriente en pleno auge del neoliberalismo en América Latina, era la autoridad pública, y no el mercado, la que fijaba los grandes precios de la economía: el precio del trabajo que es el salario, el precio del dinero que es el interés y el precio de la divisa que es el tipo de cambio.

Indicadores sociales

El Ecuador fue uno de los adelantados en la promulgación de un código del trabajo que regulara las relaciones obrero-patronales y que garantizara los derechos irrenunciables de los trabajadores. Se lo expidió en 1938.

Los antecedentes europeos y norteamericanos de la convención colectiva de trabajo no eran muy lejanos. En 1904 la legislación ginebrina reguló la contratación colectiva. Francia lo hizo en 1906, Suecia en 1910 y Noruega en 1911. El gobierno de Weimar en Alemania elevó a categoría constitucional las normas sobre el tema. Italia, en víspera del advenimiento del fascismo, incorporó en su legislación la figura jurídica del contrato colectivo. Los Estados Unidos de América, en los años del *new deal* del Presidente Franklin

D. Roosevelt, expidieron la Wagner Act que reguló esta forma contractual. El primer Estado latinoamericano en aceptarla fue México con su Ley Federal del Trabajo de 1931. Y el ejemplo mexicano fue seguido por varios países de América Latina.

El *contrato colectivo* es un mecanismo muy eficiente para que los trabajadores puedan alcanzar mejores condiciones laborales. La fuerza del grupo, en un frente unido de negociación, lo consigue.

En el Ecuador las leyes de contenido social protegen especialmente al niño, al anciano, al trabajador, al campesino, al inquilino pobre.

Los principales indicadores sociales del año 2006 fueron los siguientes:

Pobreza

Nacional: 38,3%:

Urbana: 24,9%

Rural: 61,5%

Indigencia

Nacional: 12,8%:

Urbana: 4,8%

Rural: 26,9%

Desempleo abierto

7,5% de la PEA

Subempleo

39,37% de la PEA

Coefficiente de Gini

Distribución del consumo: 0,46

Analfabetismo

Nacional: 9,1%

Etnia

India: 28,2%

Afroecuatoriana: 12,6%

Mestiza: 7,5%

Blanca: 6,7%

Desnutrición crónica

Nacional: 18%

Urbana: 13%

Rural: 26%

Desnutrición global

Nacional: 9%

Urbana: 7%

Rural: 11%

Población sin seguro de salud

Urbana: 79,4%

Rural: 78,9%

Vivienda propia

Nacional: 65,7%

Región costera: 70,2%

Región interandina: 60,6%

Región amazónica: 69,1%

Déficit de vivienda

Nacional: 60,9%

Región costera: 70,3%

Región interandina: 49,2%

Región amazónica: 79,5%

Agua entubada

Nacional: 48%

Urbana: 65,7%

Rural: 13,6%

Mi gobierno

Cuando entregué el poder el 10 de agosto de 1992 fue gratificante decirle a mi sucesor que la economía crecía al 5,4%, que las exportaciones se expandían al 16% anualmente, que la inversión privada en la economía había batido récords históricos, que habíamos bajado a la mitad la inflación y que le transfería un país en plena marcha en el marco de la paz, la seguridad jurídica y el respeto a los derechos humanos.

Mi equipo de gobierno cumplió una tarea extraordinaria y como fruto del trabajo colectivo pudimos construir 1.300 programas de agua potable y alcantarillado que incorporaron a 1'200.000 habitantes de los sectores rurales a los beneficios de este servicio; dimos electricidad a 600.000 ecuatorianos del campo; aumentamos en un 40% la superficie agrícola bajo riego; repartimos casi 4 millones de hectáreas de tierras de cultivo a los campesinos y a los colonos (cuatro veces más que en los anteriores 25 años de reforma agraria); implantamos la educación intercultural bilingüe con 1.812 planteles y 4.300 nuevas plazas de profesores; favorecimos a 700 mil personas de la tercera edad con la *Ley del Anciano* y a los maestros les dimos la ley de carrera docente, subsidio de antigüedad y mejoras en el escalafón; creamos la red comunitaria infantil en la que atendíamos a 230.000 niños cada día durante las jornadas de trabajo de sus padres; entregamos desayuno escolar a 1'100.000 niños diariamente; por medio del sistema de salud familiar integral atendimos a un millón y medio de personas; los índices de vacunación infantil llegaron al 70%; creamos el crédito estatal a favor de los microempresarios.

En plena era del Consenso de Washington, “ecuatorianicé” todas las fases de la industria petrolera, algunas de las cuales estaban en manos privadas extranjeras. Transferí a la propiedad del Estado dos refinerías situadas en la península de Santa Elena. La operación del oleoducto transecuatoriano de 506 kilómetros de largo – que lleva el petróleo crudo desde los pozos en la Amazonia hasta el puerto de Esmeraldas en el océano Pacífico para su exportación –, que hasta ese momento estaba en manos de la empresa Texaco de los Estados Unidos, fue transferida a los técnicos ecuatorianos; y el consorcio Texaco-Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana pasó a ser manejado por el socio mayoritario que era el Estado ecuatoriano.

Esta fue la respuesta que dimos al neoliberalismo. **DEP**

La gran divergencia: dependencia histórica o dependencia del camino?

Resultados de las Américas*

*Steve De Castro***

1. Introducción

El historiador de China Kenneth Pomeranz [2000] ha argumentado que hasta mediados del siglo XIX, había tan sólo una pequeña diferencia en el nivel de vida entre China y el resto del mundo. Como su excelente libro se detiene en ese momento, el título más apropiado habría sido: *Antes de la gran divergencia*. No presentó una cuantificación para justificar su planteamiento en términos aceptables para economistas, el PIB por cápita en una moneda corriente, pero cita (p. 36) el trabajo de Paul Bairoch. Bairoch [1993] había rechazado la

* Agradecimientos: Este artículo reúne resultados de nuestra reciente investigación, algunos de ellos obtenidos conjuntamente con Flávio Gonçalves, ahora en la Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil.

** University of the West Indies (UWI). Universidad de Brasilia (UnB)
jc010846@unb.br

tendencia de Angus Maddison [1995] de sobrestimar las diferencias, antes de 1850, entre los futuros primer y tercer mundos. La recopilación de los recientes artículos de Robert Lucas [2002] sobre crecimiento usó los datos de Bairoch para presentar su teoría de la divergencia como una secuencia de tambaleantes despegues ‘rostovianos’.

Este artículo sintetiza los resultados de un trabajo centrado en los datos sobre el PIB de las Américas desde el inicio del crecimiento, aproximadamente 1820-50, especialmente de las regiones que tuvieron esclavos, EE. UU., Brasil y el Caribe. Tres temas son tratados. Primero, descubrimos que para estas regiones, las diferencias significativas en el PIB por cápita, aparecieron sólo después del fin de la esclavitud, sea entre ellos o entre ellos y el resto del mundo, incluyendo Gran Bretaña. La primera revolución industrial no comenzó la gran divergencia (ver el gráfico 1 en el apéndice). Con la abolición, hubo una caída en casi todos los países pero la mayoría volvió a crecer de nuevo, algunos rápidamente como Brasil y el sur de Estados Unidos, aunque ninguno de los dos llegó a alcanzar el norte de EE. UU. hasta después de la Segunda Guerra Mundial (hasta 1930, ver la tabla del PIB por cápita en el apéndice).

Segundo, formalizamos la noción de dependencia histórica en series temporales anuales de PIB por cápita, como procesos estocásticos de Poisson que generan incrementos porcentuales fijos del PIB en intervalos aleatorios, y examinamos la secuencia de intervalos para Brasil, 1822-2000, y EE. UU., 1869-1996 (ver De Castro & Gonçalves [2003b, 2005]). La dependencia histórica aquí es lo opuesto a la dependencia del camino, para pasar la prueba, el proceso estocástico no debe cambiar a lo largo del camino. Mientras que la serie de Estados Unidos pasó las pruebas, Brasil no pasó, debido a su estancamiento al final del siglo XIX, un desastre con respecto al crecimiento compartido por casi todas las economías atlánticas con esclavitud, incluyendo el sur de EE. UU. El norte de Estados Unidos compensó por el rezagado sur, así las series estadounidenses casi no se desviaron de su crecimiento a largo plazo.

Nuestro tercer tema es una teoría que desarrollamos para explicar el proceso económico de esta transición defectuosa hacia el mercado laboral libre. Usamos la literatura reciente sobre los incentivos del modelo del agente-principal de la teoría de la firma. Los detalles se encuentran en De Castro [2004], y delineamos un esbozo en este artículo (sección 4). Plantaciones que usaban esclavos en el Nuevo Mundo desarrollaron algunos de los mecanismos que las

firmas usan para coordinar y supervisar el esfuerzo de sus trabajadores en tareas múltiples que aumentan la productividad en relación a otras alternativas como el trabajo independiente. Insertar el mercado laboral en la economía esclavista significó que las plantaciones tuvieran que pagarle más a sus trabajadores. Si no hay progreso técnico o cambio en los precios de los productos, pueden tornarse inviables y la economía puede terminar en granjas familiar de baja productividad o incluso cosas peores.

La extensión del argumento mencionado de la microeconomía a la teoría del crecimiento es que la segunda revolución industrial, que inició la ‘gran divergencia’ necesitaba las estructuras jerárquicas gerenciales de la firma. En EE. UU., donde éstas fueron un éxito, la ‘politeia’ las trató en un primer momento como carteles, básicamente por el poder que ejercían en el mercado de los productos. Así que cuando la abolición trajo la disolución de las plantaciones, sus mecanismos principales de supervisión, coordinación, emisión y recepción de órdenes, fueron necesarios para que hubiera progreso técnico, en la economía en general y tal vez incluso en la agricultura.

Nuestra teoría para la transición ofrece contenido económico al resultado estadístico que muestra que la trayectoria de Brasil fue ‘camino-dependiente’, ya que al salir del *cul de sac* decimonónico de la esclavitud colocó su gobernanza en conflicto con estas nuevas instituciones. La paradoja para EE. UU. y por tanto para la historia de la economía mundial, es que fue su propia región en donde los trabajadores libres y los agricultores fueron situados en unidades mínimas con una baja productividad relativa y poco poder en el mercado de los productos, esto terminó proporcionando el ambiente para los grandes oligopolios, lo que a su vez llevó a impulsar el crecimiento. En Brasil, al contrario, la esclavitud se expandió en el siglo XIX, existiendo en casi todas las regiones, de ahí que al ser desmantelada fue necesario un nuevo sistema de incentivos para la totalidad de la economía.

El resto del artículo está organizado de la siguiente manera: la próxima sección muestra los métodos y fuentes usados para los datos del PIB por cápita para las antiguas economías esclavistas, especialmente las series temporales anuales completas para Brasil y EE. UU. La sección 3 entrega los resultados de los análisis de dependencia histórica, y la última presenta nuestra teoría para el proceso económico de la transición de plantaciones de esclavos a firmas de trabajadores libres.

2. Las fuentes de los datos sobre el PIB por cápita

2.1 Las economías esclavistas decimonónicas

Sabemos ahora que alrededor de 1800, todos los trabajadores en la economía atlántica, esclavos y libres, comenzaron a aumentar su productividad. No hubo disminución de la rentabilidad de la propiedad de esclavos a lo largo del siglo XIX. Las regiones que continuaron a usar esclavos hasta alrededor de 1860 no mostraron reducción de ingreso por cápita comparado con los que usaban trabajadores libres. Por ejemplo, entre 1840 y 1860, el ingreso por cápita del sur de EE. UU. creció levemente más rápido que en el norte. Las economías cubana y brasileña parecían haber crecido en la primera mitad del siglo XIX. Para Brasil, 1822-1869, Leff [1972 p. 364] concluyó que fue “un periodo de crecimiento perceptible”. De Castro y Gonçalves [2003b] usaron los métodos de Leff para obtener una tasa de crecimiento anual del PIB por cápita de 0.44%, 1822-1850.

Hay indicaciones de que la mayoría de las regiones esclavistas eran de alguna forma más ricas que las otras, aunque nada comparable con las diferencias que se vieron en la segunda mitad del siglo XIX. Nuestro cuadro en el apéndice compara los datos del PIB por cápita en el siglo XIX entre varias economías atlánticas esclavistas. Hasta 1860 aproximadamente, las diferencias a través los EE. UU., o sea, el sur de EE. UU., el noroeste de EE. UU., Cuba, Brasil, Jamaica y la Guyana británica eran mínimas. Para Brasil y los Estados Unidos, el cuadro usa dos fuentes secundarias distintas, Maddison [1995] y Coatsworth [1993]. Como mencionamos antes, Maddison exagera la diferencia inicial, poniendo Brasil en 1820 con la mitad del ingreso por cápita del estadounidense. Coatsworth los coloca junto con Cuba en 1800, con aproximadamente el mismo PIB por cápita. Incluso en 1850, coloca a Cuba y Brasil igual y EE. UU. con 35% más aproximadamente. Coatsworth tiene el calculo más creíble. Con todo, ambos muestran la caída del ingreso por cápita en Brasil durante el fin del siglo XIX. Curiosamente, ambos usan las mismas dos fuentes primarias, lo que discutiremos a continuación. La primera es Contador y Haddad [1975] que calculan para 1862-1901 un crecimiento real del PIB por cápita de 1.98% anual, lo que considerando un crecimiento poblacional de 1.94% termina dando un crecimiento anual minúsculo de 0,04%. Otra fuente es Leff [1982 p. 33] cuya tasa para 1822-1913 fue de 0.1%.

La obra clásica de Celso Furtado ([1963] Cap. 25) estima la tasa para 1850-1900 en 1,5%. Lo que contradice las fuentes mencionadas. Afirma (p.163) que entre 1850 y 1950 Brasil sostuvo esa tasa, “más rápida que el promedio de Europa occidental”. Furtado, sin embargo, observa correctamente la significativa caída en el ingreso del noreste, en ese entonces con mitad de la población del país. La diferencia viene de su estimativa demasiado optimista del desempeño del centro y sur.

Leff [1982, cuadro 3.3 p. 42] ofrece un conjunto de tasas de crecimiento para la región “fuera del noreste”, para 1822, todas ellas “probablemente, bastante más bajas que las de EE. UU.”, promedian 0,2 – 0,4 %.

La plausibilidad de estas tasas de crecimiento del siglo XIX puede ser evaluada extrapolando hacia atrás desde 1900 para obtener niveles de ingreso. Examinamos también el problema de la moneda corriente en la que las comparaciones están hechas. Haddad [1974] apunta un crecimiento de la producción real por cápita (excluyendo los servicios) de 2,3% al año, para 1900-1947. Leff [1982, p. 215] agrega los servicios a la estimativa de Haddad y consigue 2,2% para 1908-1947, mayor que la tasa estadounidense de 1,8% para 1913-1947 (de Kuznets citado en Contador y Haddad [1975 p. 413]). Ambas estimativas están en monedas nacionales.

Sin embargo, cuando estas fuentes primarias establecen comparaciones, en dólares estadounidenses, con el ingreso por cápita de EE. UU., consiguen grandes diferencias en la brecha entre las dos economías. Por ejemplo, Contador y Haddad [1975 p. 413] tiene a EE. UU., tanto en 1860 como en 1970, con un ingreso 10 veces mayor que el brasileño. Esto se debe a que usan tasas de cambio en lugar de la paridad de poder adquisitivo (PPA). El ejercicio Summers-Heston para 1950-2000 corrige estos errores. Por ejemplo, establece la proporción para 1960 en 4 veces más y para 1990 en 3,3 veces, ya que Brasil fue cerrando la brecha durante su *milagre económico*, que para nosotros corresponde al periodo 1950 a 1980 aproximadamente.

Aún así, incluso después de esta corrección usando la PPA, la brecha en 1950 es todavía muy grande (justo más de 6 veces) que la mayor tasa de crecimiento de Brasil en 1900-1950 implicaría que éste entró en el siglo XX extremadamente pobre. Ambos, Maddison [1995] y Coatsworth [1993] establecen la proporción en 1913 en 7 veces aproximadamente, lo que es consistente con el mayor crecimiento del siglo XX. Por consiguiente, cualquier

crecimiento monótono en el siglo XIX pondría la economía brasileña por debajo de la línea de subsistencia hacia 1850. Esta argumentación es parecida al que usa Paul Bairoch [1993] para corregir las exageraciones de Maddison sobre la dispersión del temprano siglo XIX.

Hay que concluir, por ende, que la trayectoria coherente para el PIB por cápita en el siglo XIX debe incluir un cierto crecimiento, entre 1820 y 1860, y una declinación de aproximadamente la misma proporción o mayor, entre 1860-1900 o 1913 (ver tasas en la sección 2.2). Esta caída es consistente con los datos del PIB por cápita del sur de EE. UU., Jamaica, y Guinea Británica obtenidos de fuentes con estimativas directas y que aparecen en el apéndice. El estancamiento de Brasil en el siglo XIX ha aparecido recientemente en la literatura sobre crecimiento. Por ejemplo, Barro & Sala-i-Martin [1998] ponen el ingreso por cápita de Brasil a la par con el de India y China – \$436, \$378, y \$401 respectivamente, en dólares de 1985, comparados a \$3.101 para Estados Unidos en 1890 (cuadro 10.2, 10.3 citando a Maddison).

Quizá el hecho clave que disfraza la caída en el ingreso promedio cuando la esclavitud estaba terminando en Brasil, fue la enorme expansión en el sector del sector cafetero, fuera de la tradicional y dominante región azucarera del noreste, a esta expansión hay que agregarle la inmigración europea en gran escala. No obstante, parece que esta expansión ocurrió con sueldos reales constantes en el mercado de trabajo libre, lo que no era muy diferente al uso de esclavos (Michael Hall [1969] Cap.3 citado por Leff [1982 p. 59]). Además, estos costos laborales parecen haber contenido los dos componentes del régimen de esclavitud, a saber la parte que se le agrega al trabajador, su incentivo, y los costos de patrocinar la migración. El reajuste de los costos laborales totales e incentivos laborales en el momento de la transición de la esclavitud a mercados laborales es el punto focal de nuestro trabajo teórico (De Castro [2004]).

Sugerimos que la razón principal para un desempeño económico diferente en la segunda mitad del siglo XIX en Estados Unidos, con el cual su historia económica se puede comparar más fácilmente, es que Brasil no tenía una región fuera del régimen de esclavitud cuando inmigrantes libres comenzaron a tornarse competitivos con el trabajo esclavo. Los dos regímenes coexistieron durante décadas hasta el fin de la abolición en 1888 cuando sólo 4% de la población era aún esclava (Leff [1982] p. 54).

2.2 Las series anuales de PIB por cápita de Brasil 1820-2000 y EE. UU. 1869-1997

Pensamos, como Pomeranz y Bairoch, que antes de 1850 aproximadamente, casi todas las economías tenían más o menos el mismo PIB (ver el gráfico 1 en el apéndice). No obstante, el cuadro 1 con nuestras estimativas para Brasil, lo muestra con poco probables altas tasas de crecimiento a largo plazo durante 1822-2000 (1,55%) y 1850- 2000 (1,76%), cuando las comparamos con las estadounidenses, 1,68% (1820-1992) y 1,67% (1800-1989) calculadas respectivamente por Maddison [1995] (cuadro 1.3) y Enferman y Sokoloff [1997] (cuadro 10.5 p. 270). Para 1850-1900, el cuadro muestra también una pequeña tasa de crecimiento positivo de 0,01%, contrariando la declinación mencionada en la sección 2.1. Ambos son debidos al hecho que subestimamos el PIB por cápita para el periodo 1822-1850/60.

La causa, sugerimos, es que todas nuestras fuentes primarias para el siglo XIX usaron o el comercio internacional y/o datos monetarios. Por ejemplo, Leff usó reservas de moneda deflacionada para derivar lo que él llama “ingreso por cápita monetarizado”. Si, como él afirma, “el producto estaba creciendo a una tasa más alta en el (sector) monetarizado” ([1982] nota al pie de página 21, p. 361), la omisión de los ingresos de bajo crecimiento no monetarizados de los agricultores a nivel de subsistencia, llevaría, según nuestro método, a estimativas más bajas del PIB inicial. Aunque esclavos recibían ingresos en bienes, éstos pueden haber sido contabilizados en los datos monetarios y comerciales por el lado de la renta de las plantaciones.

Cuadro 1
Tasas de crecimiento

Periodo	Brasil PIBpc	Periodo	EE. UU. PIBpc
1822-2000	1.55%	1800-1989	1.67%
1822-1950	1.01%	1820-1950	1.56%
1822-1900	0.16%	1800-1913	1.60%
1822-1850	0.44%	1800-1850	1.10%
1850-2000	1.76%	1869-1996	1.74%
1850-1950	1.18%	1869-1950	1.66%
1850-1900	0.01%	1869-1900	1.73%
1900-2000	2.64%	1900-1996	1.76%
1900-1950	2.34%	1900-1950	1.89%
1950-2000	2.93%	1950-1996	1.89%
1950-1975	4.48%	1950-1975	1.52%
1975-2000	1.39%	1975-1996	2.10%

Fuente: De Castro & Gonçalves [2005]

A pesar de estos niveles de ingreso brasileños subestimados, [1822-1850/60], ajustes plausibles para este período no alterarían el resultado principal de las pruebas estadísticas mencionadas en la próxima sección porque fue generado por el largo período de estancamiento de la segunda mitad del siglo XIX. Estimativas de mayor ingreso para antes de 1850 reforzarían el rechazo de su dependencia histórica.

3. Historia o dependencia del camino en Brasil y Estados Unidos

La referencia básica en la teoría del crecimiento es Aghion y Howitt [1992], para quién la fuente de crecimiento en la economía es una forma de proceso estocástico de tipo Poisson sobre las innovaciones, cada una de las cuales, al ocurrir, aumenta instantáneamente y permanentemente el PIB pc, en el caso más simple, en un porcentaje fijo exógeno. Considerando una serie de PIB pc, la interpretación empírica es que una innovación ocurre cada vez que una economía completa un porcentaje fijo de incremento. De Castro y Gonçalves [2001,2003^a] mostraron cómo usar esta idea para interpretar como una simulación de distribución del ingreso mundial, las instancias de innovación de un conjunto de economías inicialmente idénticas que siguieron proceso teórico de Poisson desde el comienzo, digamos 1800. El más general de estos procesos para una única economía es uno en el que el parámetro de Poisson (λ), la tasa promedio de llegada de innovaciones cambia tanto con el tiempo y el número acumulado de innovaciones. En De Castro & Gonçalves [2003b, 2005], hicimos lo opuesto. Convertimos las series temporales anuales del PIBpc para la economía brasileña y estadounidense en tiempos de llegada de innovaciones, y probamos si cada secuencia de llegadas podía haber sido generada por un proceso homogéneo de Poisson, es decir con la constante λ . Si su trayectoria pasa las pruebas, entonces determinamos que un crecimiento económico es históricamente dependiente en el sentido de que desde un comienzo éste sacó un λ y permaneció con éste.

Tanto los países ricos como los pobre pueden mostrar este tipo de camino. Esto es porque las pruebas no se interesan por las tasas promedio de llegada de las innovaciones en toda la trayectoria, que es el parámetro en la teoría que generaría en gran medida países ricos y países pobres al final del

siglo XX, pero más bien se interesa en determinar si la tasa promedio fue sostenida o no. Si una economía hubiese sostenido intervalos de desviaciones de su tasa promedio, equivalentes a largos períodos *tanto* de estancamiento *como* de crecimiento, entonces no pasaría las pruebas de dependencia histórica. Por ejemplo, esperaríamos que India y China, por lo menos hasta 1980 aproximadamente, pudiesen también pasar la prueba porque sus bajas tasas de crecimiento fueron sostenidas. Ambas entraron ahora en un período de crecimiento rápido, que si sigue por largo tiempo, llevaría finalmente al rechazo de la hipótesis de la dependencia histórica.

Brasil, entre 1822-2000, no pasó las pruebas pero sus dos series truncadas para 1889-2000, y las estadounidenses, entre 1869-1996, sí pasaron. Los gráficos 2 y 3 en el apéndice ilustran las diferencias en la trayectoria de las dos economías. Si una economía creció a una tasa constante a lo largo de toda la trayectoria, ésta última sería representada por la diagonal. El largo periodo de estancamiento de Brasil, casi declinación, en la segunda mitad del siglo XIX, como estuvo seguida por un crecimiento sostenido en gran parte del siglo XX, es la causa del rechazo de la hipótesis de la dependencia histórica. Desde 1835, demoró casi 87 años para aumentar su PIBpc en 3% representado por la línea casi vertical entre la innovación 14 y 15, definida como de “tamaño” 3% en los gráficos. En cambio, los Estados Unidos (gráfico 3) nunca se aleja mucho de la diagonal y por lo tanto de su tasa promedio de crecimiento. Sus innovaciones de “tamaño” 3% siguieron ocurriendo a un ritmo constante a lo largo de su trayectoria. Sin embargo, tratar a los Estados Unidos como una economía única oculta las diferencias en las tasas de crecimiento de sus regiones principales, norte y sur. El sur duplicó el patrón de la trayectoria de Brasil, crecimiento inicial, declive con la abolición, después crecimiento de nuevo, a tasas más o menos semejantes a las del norte de EE. UU. hasta 1950 y más rápidas después de eso. Desde cerca de 1975-1980, Brasil decayó por segunda vez. Los resultantes menores ingresos del norte de EE. UU. fueron acompañados, en ambos, de las típicas características – bajos niveles de educación, industrialización y urbanización.

Aunque mostrando crecimiento históricamente dependiente, un país puede ser pobre hoy sea porque sacó un valor bajo para λ desde un comienzo, o porque tuvo un mal resultado partiendo con un valor alto para λ . Esto no tiene una baja probabilidad si recordamos la forma de la función de densidad de

Poisson, dado λ , sería la distribución teórica para el número de innovaciones en cada economía al comenzar, desde que la trayectoria fuese históricamente dependiente.

Tratamos este problema usando todos los datos de Summers –Heston en 2000, para estimar la distribución mundial “mezclada” teórica de la cual cada economía supuestamente extrajo su λ hace casi dos siglos, adoptando el supuesto (no corroborado) de que todos los caminos de crecimiento de las economías eran históricamente dependientes. Al aumentar la definición de “tamaño” de innovación, haciéndola variar de 1% a 7%, la distribución “mezclada” se tornó más negativamente asimétrica, o sea, los valores altos de λ se volvieron más posibles. Una consecuencia del resultado es la siguiente: si la visión de la historia económica narrativa fuera que una pequeña parcela de grandes innovaciones aisladas fue el motor del crecimiento, entonces muy pocas economías habrían sacado un λ bajo y la causa principal de la divergencia serían los resultados partiendo de tasas medias de llegada prácticamente iguales en un mismo proceso estacionario compartido por casi todas las economías.

4. La transición de la esclavitud a firmas y mercados de trabajo

4.1 Breve mirada a anteriores interpretaciones teóricas

Para nosotros, la característica que distingue la esclavitud moderna es la percepción de los patrones, principalmente en las Américas alrededor de la época de la primera revolución industrial, de que podrían conseguir más ingresos de sus esclavos si les daban tanto incentivos como insumos complementarios para los trabajos principales de la plantación. Esta fue la contribución fundamental del libro de Fogel & Engerman de 1974, *Time on the cross*, que causó un encarnizado debate entre historiadores de la economía en EE. UU. (ver, especialmente, Paul A. David et al. [1976,1979]), debate en el que algunos rechazaron, sin éxito según nosotros y Barzel [1977], su hallazgo de que el ingreso real atribuido al esclavo en grandes plantaciones (más de 15 esclavos) en el cinturón algodonero en Estados Unidos, era mayor que el de un pequeño agricultor libre en la misma región. Para explicar porque los agricultores libres no se ofrecían para competir con esclavos a pesar de sus ingresos bajos, Fogel & Engerman atribuyeron la diferencia al ingreso

psicológico derivado del hecho de ser libre. La interpretación que Barzel da es que las prebendas, como más comida, tiempo libre, eran los complementos biológicos del régimen de trabajo forzado, sin el componente de incentivos.

A diferencia de Barzel, afirmamos que no es necesario saber, si bajo la esclavitud, existía o no un componente de incentivos, ni siquiera si en la plantación existían o no prácticas gerenciales o especialización, o si existía tan solamente castigo físico o la amenaza de éste. Una vez que los datos sobre la alta productividad de los esclavos son aceptados como verdad, un paso crucial en el debate, se puede usar la teoría económica para comprobar si un régimen laboral libre puede reproducirla o no. El producto extra estará disponible para crear incentivos a fin de inducir a los agentes libres a aceptar la disciplina exigida a los trabajadores supervisados, de manera que la redistribución de ingresos con la abolición no precisase ser no cooperativa, un juego de suma cero en el que las dos partes pierden.

El trabajo de Eisenberg, 1840-1910 [1974 p.213-4], sobre la dominante industria del azúcar en Pernambuco, noreste de Brasil, nos da la clave para nuestra argumentación teórica mostrando la relación entre el papel de la supervisión y la caída en ingresos: “después de 1870, la tasa salarial bajó regularmente. Los tres tipos de trabajadores libres (colonos/inquilinos, arrendatarios, y trabajadores asalariados) podían ser empleados y desempleados a voluntad, sin complicaciones contractuales o indemnizaciones...no se puede escapar a la conclusión de que al final del siglo XIX, gozaban de pocas ventajas materiales con respecto a los esclavos”.

La esclavitud todavía era legal en ese momento pero los azucareros del noreste vendían cada vez más sus esclavos a los plantadores de café de San Pablo. Notó además que el tratamiento aparentemente “mejor” de los esclavos podría haber sido la fuente de la polémica tesis de Gilberto Freyre sobre el paternalismo de los dueños de esclavos en el noreste. Nuestro modelo explica este hecho sin recurrir al altruismo de Freyre, o a economías de escala como en Fogel & Engerman, pero lo explica como compensación por obedecer órdenes lo que, en una firma, se justifica por las ganancias para ambas partes. Con la tecnología de la época, era probablemente la economía de la supervisión que necesitaba escala en vez de lo contrario.

Sin embargo, bajo la esclavitud, hay que considerar la fuerza de la coerción. O para ponerlo en el lenguaje del modelo, ya que los esclavos no

tenían el derecho de irse, era probable que las plantaciones les pagaran menos que si hubieran podido hacerlo, aunque, como Fogel & Engerman afirman, les pagaban más de lo que los pequeños agricultores ganaban en la misma región. El problema que vamos a tratar de resolver es porque después de la abolición, los trabajadores libres no reprodujeron la alta productividad.

Durante la esclavitud, los trabajadores libres que buscaban un sueldo *spot* no podían ser contratados aunque tuvieran habilidades idénticas a las del esclavo, porque el régimen salarial no era capaz de ofrecer incentivos eficientes cuando había un esfuerzo en diferentes ocupaciones que debía ser coordinado de forma compleja. Así, tenemos una explicación mejor que la de la teoría de Fogel & Engerman sobre el ingreso psicológico. Veremos que bajo la esclavitud, un trabajador libre debía recibir una oferta mayor que la de un esclavo para inducirlo a aceptar la disciplina de una plantación, simplemente porque tenía derecho a irse. Así, los esquemas de supervisión e incentivos no podían ser los mismos para trabajadores libres, aunque bajo la esclavitud existieran y fueran efectivas las sanciones legales contra el uso de la violencia.

Con la abolición, las plantaciones tuvieron que cambiar su sistema de incentivos. No estaría forzosamente en peor situación porque no tendrían que pagar el costo de capital del contrato del esclavo. No tienen que comprar sus trabajadores. De hecho, la esclavitud se tornaría redundante si estas rentas fueran mayores que una potencial reducción en sus ingresos brutos en el momento de la abolición, esto debido a pagos más altos a los trabajadores o/y a la pérdida de ingresos por cambios inducidos en el la mezcla de productos.

Estos comentarios pueden aclararse con un poco de microeconomía elemental. El cuadro 1 en el apéndice muestra las cuatro instituciones del capitalismo moderno, los tres mercados como círculos, representando el trabajo, capital y bienes, y la firma jerarquizada como un triángulo. De hecho, la forma en que aparece el cuadro es contradictoria. Los cuatro no pueden coexistir en una determinada industria. Esto es consecuencia del teorema de Euler aplicado a una función de producción con ganancias constantes de escala, una propiedad necesaria en la vecindad del costo medio mínimo para un equilibrio competitivo. Por ejemplo, si los tres mercados están funcionando, entonces los factores recibirán sus productos marginales y su costo va a agotar el ingreso de la firma al precio competitivo para el producto. La firma no tendrá ningún papel económico. Todos los incentivos estarán en los mercados. En el

lenguaje de las escuelas de Negocios, la firma no tiene cuerda para crear sus propios incentivos, no tiene ingresos sobrantes.

La teoría del crecimiento de Solow está basada en esta teoría microeconómica, un hecho que la colocó fuera de moda unos 50 años antes de su publicación. Otros 30 años fueron necesarios para que ocurriera el cambio de paradigma al poder de mercado como motor. Porque en el capitalismo moderno, el mercado de productos es normalmente sacrificado para producir lucros monopólicos para los incentivos de la firma jerarquizada. En la esclavitud moderna, era el mercado laboral, ya que las plantaciones enfrentaban competencia por sus productos, y la propiedad de esclavos podía ser financiado en mercados de capital. En la Rusia soviética, los tres mercados fueron sacrificados, incluso el laboral. Los Bolcheviques creían que las empresas jerarquizadas podían proporcionar todos los incentivos. Así que podemos ver que bajo la esclavitud, la ausencia de mercado laboral habría dado espacio para que las plantaciones crearan incentivos para la supervisión que generaba la alta productividad. Como modernos oligopolios, las plantaciones pueden haber transferido parte de sus gran lucro a los esclavos, proyectando los polémicos datos que Fogel & Engerman encontraron.

4.2 Una teoría para la transición, de las plantaciones a las firmas

Algunas recientes teorías de la firma basadas en incentivos y poder (para una visión general, ver Holmstrom [1999]) fueron usadas para estudiar la falla en este argumento de Coase: en la ausencia de costos de transacción, los derechos de propiedad determinan solamente la distribución pero no el ingreso total (De Castro [2004]). El modelo muestra como los incentivos equivocados en la abolición pueden inducir a elecciones ineficientes en niveles de dos actividades. Una puede ser llevada a cabo por un solo agente, trabajando solo. La otra actividad necesita un segundo agente complementar, que coopere, un agente tipo 2 para su ejecución. Ninguna de estas actividades necesita capital físico. Cuando se realiza fuera de la plantación, la primera es una versión estilizada de una pequeña granja familiar. No está necesariamente limitada a cultivos de subsistencia. Por ejemplo, en Jamaica, granjas así aún hoy en día cultivan bananas para exportación. En el Brasil del final del siglo XIX, muchos criaban ganado y plantaban cultivos para mercados locales. La

segunda actividad, combinada con las habilidades y esfuerzo del tipo de agente 2, el propietario/ supervisor, es el núcleo de una plantación paradigmática.

Lo relevante aquí es que asumimos que los incentivos para el esfuerzo en las dos actividades, realizados por el tipo de agente 1, está mejor diseñada por el tipo de agente 2 que hizo la inversión fija de antemano. Sin embargo, incluso bajo la esclavitud, éste debe ofrecer suficientes alicientes para obtener una combinación efectiva de los insumos complementarios en la plantación. La información asimétrica no es explícita en el modelo simplificado, pero es crucial para la argumentación. Para percibir esto, vamos a suponer que a diferencia de este modelo, hubiera creciente remuneración de trabajo en la plantación. Con creciente remuneración, la noción de que el esfuerzo de un trabajador individual es verificable por un observador externo se vuelve tenue.

El comportamiento de la firma en la teoría puede ser lo opuesto de cómo el mercado funciona en la teoría neoclásica. Paga menos que el producto marginal para algunas actividades de sus empleados, a fin de crear incentivos para otros que están en su negocio principal. La aplicación al caso de la abolición está puesta de manera simple. Si azúcar o algodón están en el centro, entonces la producción por parte de los empleados de cultivos de subsistencia como maíz y mandioca debe ser cuidadosamente vigilada e incluso evitada. Y si el azúcar y el algodón producen más PIB, entonces con el fin de la esclavitud el PIB va a caer, a no ser que otro mecanismo que no sea el sueldo o la mediería esté disponible. Si la plantación de esclavos del siglo XIX puede ser vista, en cualquier sentido, como una firma es discutible y volveremos a este asunto clave más adelante. El sueldo del trabajador aquí significa incentivo del producto marginal por el esfuerzo y no un pago fijo por un período más supervisión.

Sin embargo, si el derecho de irse convirtió estructuras económicas jerárquicas en inviables, entonces, afirmamos que las tecnologías de la segunda revolución industrial no habrían sido implementadas. La economía podría crecer de nuevo pero sería en la forma de la primera revolución (básicamente británica), a saber, con pequeños negocios de familia y mercados laborales *spot*, y sería, por consiguiente, incapaz de cerrar la brecha con los líderes.

Una de las grandes diferencias, claro, era el hecho de que los esclavos no podían dejar la plantación. La plantación no necesitaba satisfacer la restricción participativa de sus trabajadores. Este es un punto importante en

nuestra teoría de la transición. Por ejemplo, su satisfacción es una condición necesaria aunque no suficiente para que la esclavitud se vuelva redundante. El modelo permite la posibilidad de redundancia pero dudamos que éste sea el motivo de la abolición. Ciertamente, hasta la guerra civil americana, fue impuesta a los dueños de plantaciones por fuerzas exógenas, por ejemplo, los británicos, el norte de EE. UU. , los esclavos de Haití. Por otro lado, la inmediata redistribución de recursos requerida, era pequeña. La otra gran diferencia era la posibilidad del uso de la fuerza por parte de la plantación con el objetivo de hacer producir más a los esclavos. Esta es la alternativa de Barzel a nuestra teoría. Nuestro modelo no puede establecer si la cooperación dada por parte de la plantación era algo como coordinación o habilidad gerencial o era simplemente castigo físico o la amenaza de éste. El poder de una firma se deriva principalmente de su más alto producto marginal y salario y de su derecho de emplear y despedir. Este último derecho no estaba disponible en las plantaciones.

Mientras que los datos encontrados por Fogel & Engerman sobre los incentivos usados por los propietarios de plantaciones en Estados Unidos en 1840-1860 nos convencieron así como a Barzel (ver su nota 7, p.92), su interpretación es de que la abundancia de comida, tiempo libre, etc., a los trabajadores del campo durante la cosecha, era sólo una satisfacción de una necesidad biológica provocada por el régimen de trabajo forzado, sin el componente de incentivo. No es fácil rebatir esta idea. Nuestra crítica a esta teoría, es que niega *a priori* la posibilidad de que con la misma tecnología puedan existir en un régimen laboral libre, los incentivos materiales para reproducir la alta productividad que sabemos eran capaces las plantaciones con trabajo esclavo en el siglo XIX. Esto es lo que nuestro modelo permite. Si hay un esquema de incentivos que produce un retorno razonable y al mismo tiempo satisface la restricción de participación del ex esclavo, entonces se someterá voluntariamente a la autoridad de la plantación y producirá la mezcla de productos que se requiere, posiblemente a niveles incluso más altos que bajo la esclavitud.

Esclavos liberados en pequeñas granjas de mediería en el sur algodónero de Estados Unidos produjeron incluso todavía más del cultivo principal que bajo la esclavitud, una aparente contradicción con los resultados de nuestro modelo. Ramsom & Sutch [1975] han aducido que los trabajadores libres eran forzados a producir más debido a la insistencia de los creedores que exigían

un nivel mínimo de “cosecha por efectivo” en un sistema de cosecha-embargo preventivo. Un mínimo como ese, habría producido para el trabajador libre un ingreso mayor que si no lo hubiera tenido, pero su esfuerzo total debería crecer, con todo este esfuerzo de más yendo para el algodón. Los ingresos ciertamente no crecieron, como tampoco la intensidad del trabajo. Una suposición más plausible (que no hacemos aquí) es que la productividad del trabajador en el cultivo de algodón en su granja era más baja debido a la falta de insumos cruciales de la plantación como *know how* y supervisión. Así, considerando la misma cantidad de esfuerzo y de mezcla de productos, su ingreso va a caer. El esclavo liberado podría compensar esto produciendo más algodón y menos maíz que nuestro trabajador libre.

Otro asunto que nuestra teoría aclara en parte, es el debate sobre el papel de la esclavitud en pequeña escala, que prevalecía en varias regiones del sur de EE. UU. y Brasil (para Minas Gerais, ver Martins & Martins Filho [1984] y sus referencias). El modelo no necesita economías de escala (grandes plantaciones) pero sí necesita supervisión y acceso del esclavo a algo que el patrón posee (tierras, una habilidad, una máquina). Aún en la ausencia de estos complementos, la legalidad de la esclavitud permite al dueño que compra el contrato de esclavitud, cobrar una suma, un impuesto sobre el rendimiento del esclavo, si esta productividad era superior a la de subsistencia como muchas eran. Muchos eran trabajadores altamente cualificados. La abolición destruiría estas rentas pero si la supervisión no era esencial, no habría caída en los ingresos de la economía. Habría redistribución ya que estos ex esclavos podrían seguir con los mismos trabajos, sólo que ahora se quedarían con el ingreso total. Algunos podrían incluso trabajar más. Por consiguiente, este tipo de esclavitud no es probable que explique la caída en el PIB después que finaliza la esclavitud.

Estas afirmaciones nos llevan a la tesis central de nuestra teoría, que una nueva institución, firmas usando supervisión y el derecho de contratar y de despedir era un mecanismo superior a este tipo de contratos formales. Habilidad gerencial junto con prácticas de mediería fueron incapaces de reproducir los niveles previos de productividad. Estudiamos los incentivos de productos no marginales que la firma usa para combinar los dos tipos de habilidades y sostenemos que, para ciertos precios y tecnologías, ésta pueden reproducir la alta productividad de las plantaciones sin el régimen forzado de trabajo.

4.3 Resultados del modelo

En el modelo mostramos las condiciones bajo las cuales el PIB cae durante la abolición si las plantaciones no modifican sus incentivos (para detalles matemáticos ver De Castro [2004]). Cuando su cultivo principal es más lucrativo que el cultivo del campesino, la caída es mayor. Puede haber una drástica redistribución del reducido ingreso total hacia los ex esclavos ya que en algunos casos pueden querer abandonar la plantación. Con todo, la plantación puede querer cambiarse a un cultivo que no es socialmente eficiente (menor PIB) pero es más lucrativo sin supervisión (¿café?). Esto dejaría al antiguo esclavo con el bajo ingreso de los campesinos. Con el cambio, la economía saldría perdiendo en el sentido de que el ingreso promedio de los dos conjuntos de agentes caerá al cambiarse a actividades menos productivas que no requieran la supervisión que las firmas proporcionan.

Éste es quizá un dilema universal cada vez que hay un cambio de régimen – crecimiento *versus* distribución. La mayor contribución del modelo es mostrar que, al menos en el caso de la abolición de la esclavitud en países del Atlántico, la economía no planteó este dilema. Tanto crecimiento como redistribución eran posibles, al menos para los esclavos y sus patrones. Comerciantes habrían tenido que encontrara otro empleo, tal vez en la nueva profesión de contratista.

Sin embargo, el resultado de este estancamiento aunque histórico, no es inevitable en nuestro modelo. Mostramos que puede existir un contrato de “inquilino” que puede producir más ingresos para ambos el antiguo esclavo y el antiguo patrón. Consiste simplemente en las condiciones estáticas microeconómicas bajo las cuales el agente de tipo 1 (el ahora trabajador libre) aceptará voluntariamente la autoridad el agente tipo 2 (el supervisor de la plantación) y reducirá su esfuerzo en la actividad 1 (su cultivo personal). En principio, no se necesita una tercera parte para asegurar la autoridad. El resultado de existencia depende del precio relativo y la tecnología de los dos productos.

En la práctica y en principio, nuestros contratos de inquilinato necesitan un mercado funcionando para ellos. O sea, la división de la producción de la plantación entre los dos tipos de agentes debe ser disciplinada por una opción externa eficiente para el tipo 1, es decir trabajar para otras plantaciones, no sólo para su propia tierra. Como, igual que la firma, su división no está basada en incentivos de producto marginales, hay grandes posibilidades de conflicto. Una reputación de buen empleador puede ayudar las plantaciones

a minimizar costos de rotación y a tornarse una firma. La legislación laboral puede también ayudar.

Sugerimos que el éxito o el fracaso de firmas *versus* tribunales laborales va a depender de cuan rápido alguna de las dos puede construir una reputación. Si la reputación es básicamente un bien público de la clase de los plantadores, los tribunales serían dinámicamente mejores, siempre que no sean consideradas parciales. En cambio, si es meramente un bien privado, entonces los agentes del tipo 2 pueden aprender más rápido a adquirirla y tornarse firmas. Claro que desde la formación de los tribunales y de su jurisprudencia (su reputación) puede depender del régimen político y la resolución de este aspecto puede ir más allá de la teoría económica. Después de todo, la clase de los plantadores siguió controlando el legislativo. Sin embargo, nuestro modelo supone que este esfuerzo no es verificable y por tanto vamos a afirmar que las firmas deberían ser el mecanismo superior.

4.4 Alguna luces para una teoría del crecimiento

A pesar de que estas antiguas economías esclavistas del Atlántico finalmente empezaron a crecer de nuevo, solamente el sur de Estados Unidos ha cerrado la brecha con las regiones más ricas. Aún así, demoró casi cien años para lograrlo. Muchas de las economías del mundo tampoco han superado esa brecha. ¿Cómo podemos generalizar el argumento al punto de que se convierta en una teoría del crecimiento válida para todas las economías?

La argumentación teórica es que si los precios del mercado mundial y la tecnología no cambiaron durante la abolición, estas economías esclavistas que no fueron capaces de mantener la estructura gerencial jerarquizada con trabajadores libres no pudieron reproducir la alta productividad de las plantaciones. El argumento microeconómico formal está bien comprendido. Si el costo de la supervisión es menor que la pérdida de bienestar a dos agentes complementares en una actividad conjunta más lucrativa que se vuelve inviable debido a que una de las partes (la principal) teniendo que pagar más a la otra (el agente) que el valor de la opción externa a fin de hacer que éste se desempeñe en la actividad conjunta al nivel deseado sin supervisión, así ambos pueden ganar con un esquema de supervisión que coordine y monitorice. Una medida de la pérdida estática de bienestar después de la abolición es la caída en el PIB.

La lógica económica subyacente para estas estructuras gerenciales es que para ciertas tecnologías emergentes, cualquier esquema compatible con incentivos diseñados para superar problemas riesgosos en la transacciones empleador-empleado eran menos productivos/as que las jerarquías gerenciales. La historiografía de la llamada segunda revolución industrial abunda con estudios sobre industrias con procesos continuos de grandes flujos que necesitaban – acero, químicos del carbón, refinamiento del petróleo, generación de electricidad, procesamiento de aceites vegetales, etc. Si no fuera por sus intensas operaciones agrícolas, la producción y refinamiento de azúcar de caña se acomodaría fácilmente en esta categoría. La generalización relevante es entonces que si una economía no conseguía implementar, con trabajadores libres, los esquemas gerenciales de estas grandes unidades de producción, sea en agricultura o industria, no acompañaría el crecimiento en ingresos de los líderes emergentes.

Hubo, claro, algunas economías que alcanzaron altos ingresos en 1990 sin algunas de estas estructuras o ni siquiera actividad industrial significativa. Por ejemplo, podemos mencionar el éxito de las granjas familiares de trigo en el medioeste. Éstas economizaban en supervisión gerencial a pesar de la introducción de máquinas que a su vez requerían mayores extensiones para cada granja. En la más poblada Europa occidental, esta transición fue menos factible, al menos para cultivos de bajo valor como granos. Los otros ricos, exportadores primarios de esa época como Australia y Argentina mostraban características que parecen permitir una explicación semejante. Y para pensar en la excepción opuesta, había esas economías que organizaron las estructuras jerarquizadas más productivas en uno o dos sectores, mientras dejaron los trabajadores en los restantes sectores casi a nivel de subsistencia, el fenómeno del dualismo.

El elemento común en el éxito con el crecimiento, de ambos tipos de gobernanza, a saber estructuras gerenciales o unidades mínimas, es progreso técnico. Así las cosas, la correcta hipótesis subyacente es si una economía puede fornecer los incentivos para la generación e implementación de innovaciones tecnológicas, no tanto el tipo de unidad de producción. No obstante, si la actividad necesita gerentes para la viabilidad económica y crecimiento, entonces es posible que una antigua economía esclavista tendría menos posibilidades de sostenerla por falta de consenso sobre los incentivos. Varios mecanismos para

intervenciones de terceras partes (legislación laboral, sindicatos, tribunales del trabajo) pueden ser necesarios, especialmente al comienzo, cuando la firma todavía no tiene reputación de tratar bien a sus empleados. Si éstos faltaran o fuesen poco efectivos, es probable que la economía no introdujera estas innovaciones y se estancara aunque obtuviese trabajadores de otro lugar cuyos costos de oportunidad fuesen menores que sus antiguos esclavos.

Como hipótesis tentativa, sugerimos que una herencia de la esclavitud y la abolición, que puede muy bien ser compartida por otros entornos, es la habilidad de sostener grandes firmas que usan la supervisión como mecanismo en sus esquemas de incentivos. Aunque hay innumerables actividades en una economía rica que son realizadas por pequeños negocios de familia que operan básicamente en mercados *spot* con incentivos de beneficio marginal, es muy probable que obtengan sus beneficios de excedentes, gratuitos o comprados, de los reales motores de crecimiento. El otro tipo principal de unidad de producción que genera innovaciones son las empresas públicas o semipúblicas como compañías estatales o universidades. Éstas pueden replicar la mayoría de los mecanismos del trabajo supervisado por los monopolios y oligopolios del capitalismo moderno. Los supervisores, con todo, no son sometidos a la disciplina del mercado de capital, lo que implica que los incentivos que ofrecen a los que supervisan pueden ser diferentes a pesar de los mercados laborales que las dos instituciones enfrentan.

Este hallazgo para la teoría del crecimiento viene de una comparación entre el norte y el sur de EE. UU. al final del siglo XIX. Ya en 1890, cuando la primera ley federal contra los carteles entró en vigor (*Sherman anti trust act*), grandes empresas estaban formándose en distintos sectores en el norte – petróleo y refinamiento de azúcar son dos ejemplos famosos. Estas instituciones no existían en el temprano capitalismo británico que sirvió de modelo para la teoría neoclásica. Conjeturamos que estos “grandes negocios”, la mano visible del poder monopólico, eran los ingredientes cruciales en la superación de Estados Unidos del nivel de ingreso británico antes de 1914.

Entonces, una teoría general del crecimiento para todas las economías puede ser la habilidad o no de sostener grandes empresas que usan supervisión y otros esquemas complejos de incentivos para asignar el trabajo. Curiosamente, éste no es el mundo de los incentivos de producto marginal de Solow y mercados perfectamente competitivos que no dan un papel a la firma. En

esos sectores donde en el siglo XX algunos se han convertido en una de las dos mayores fuentes de innovaciones que pueden impulsar el crecimiento, el no hacerlo puede ser fatal. El secreto puede no haber sido sólo los mercados, puede haber sido en decidir qué mercados suprimir para crear espacio para los incentivos de las firmas.

Referencias

- Aghion, Philippe and Howitt, Peter. "A model of growth through creative destruction." In: *Econometrica* 60(2), p. 323-351. March, 1992.
- Bairoch, Paul. "Was there a large income differential before modern development." In: Bairoch, *Economics and world history: myths and paradoxes*. Chapter 9. Univ. of Chicago Press, 1993.
- Barro, Robert and X. Sala-i-Martin. *Economic Growth*. McGraw-Hill, 2nd edition, 1998.
- Barzel, Yoram. "An economic analysis of slavery." In: *Journal of Law & Economics* 20, p. 87-110, 1977.
- Coatsworth, John H. "Notes on the comparative economic history of Latin America and the United States." In: Walter L. Bernecker and Hans Werner Tobler (eds). *Development and underdevelopment in America: contrasts of economic growth in North and Latin America in historical perspective*. Berlin, 10-30, 1993.
- Contador, C.R. and C.L. Haddad. "Produto real, moeda e preços: a experiência brasileira no período de 1861-1970." In: *Revista Brasileira de Estatística* 36(143), p. 407-440, 1975.
- David, Paul *et al.* *American Economic Review*. March, 1979.
- _____. *Reckoning with slavery*. Oxford UP, 1976.
- De Castro, Steve. "A transição da escravidão moderna para mercados de trabalho e firmas: teoria microeconômica para um desastre de crescimento na América." In: *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano*. n° 61, July, 2005.
- _____. "Wrong incentives for growth in the transition from slave plantations to firms and labor markets: Babylon before, Babylon after." In: *Social & Economic Studies* 53(2), p. 75-116, 2004. (journal distributed on-line by Proquest Periodicals).

- De Castro, Steve and Gonçalves, Flávio. “Tests for history dependence in mixed Poisson growth: Brazil, 1822-2000, and USA, 1869-1996.” *Department of Economics, University of Brasília*, September, 2005. (www.unb.br/face/eco/steve).
- _____. “A test for mixed poisson growth in Brazil’s GDP per person, 1822–2000, and an estimate of the world’s mixing distribution in 1800.” In: *Annals of the 25th meeting of the Brazilian Econometric Society*. Vol. 1, p. 393-409, December, 2003b.
- _____. “False contagion and false convergence clubs in stochastic growth theory.” In: *Annals of the 23rd meeting of the Brazilian Econometric Society*. Vol. 1, p. 315-334, Dez., 2001. Available on-line in *ERN WPS in growth theory*, Vol. 4(6), March, 2003.
- De Castro, Steve. “In stochastic growth theory, endogenous consumer-culture resistance to creative destruction can explain convergence clubs.” In: *Annals of the 21st meeting of the Brazilian Econometric Society*. Vol. 1, p. 179-197, 1999 e do *Econometric Society’s 8th World Congress*. Seattle, August, 2000.
- _____. “Demand-side resistance to creative destruction in Schumpeterian growth theory.” In: *Université Libre de Bruxelles. CEME DPN°9314 and Annals of the 15th meeting of the Brazilian Econometric Society*. Vol. 1, p. 391-406, 1993.
- Eisenberg, Peter L. *The sugar industry in Pernambuco, 1840-1910: modernization without change*. University of California Press, 1974.
- Engerman, S.L. and K.L.Sokoloff. “Factor endowments, institutions and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States.” In: Stephen Haber (ed). *How Latin America fell behind: essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford UP, p. 260-304, 1997.
- Feenstra R. & G. Clark. “Technology in the great divergence.” *NBER WP#8596*, 2001.
- Fogel, R. W. and S. L. Engerman. *Time on the cross*. Little Brown, 1974.
- Furtado, Celso. *The economic growth of Brazil*. Univ. of California Press, 1963. (original 1959)
- Haddad, C.L. *The growth of real output in Brazil, 1900-1947*. PhD thesis, University of Chicago, 1974.

- Holmstrom, B. "The firm as a sub-economy." In: *J. of Law, Economics & Organization* 15(1) p. 74-102, 1999.
- Leff, N. "A technique for estimating income trends from currency data and an application to nineteenth-century Brazil." In: *Review of Income and Wealth* 18(4), Dec., p. 335-368, 1972.
- _____. *Underdevelopment and development in Brazil. Vol. 1: Economic structure and change, 1822-1947*. George Allen & Unwin, 1982.
- Lucas Jr, Robert E. *Lectures on economic growth*. Harvard UP, 2002.
- Maddison, Angus. *Monitoring the world economy, 1820-1992*. OECD, 1995.
- Martins, Roberto B. and Martins Filho, Amílcar. "Slavery in a non-export economy: a reply." In: *Hispanic American Historical Review* 64(1), p. 135-146.
- Pomeranz, Kenneth. *The great divergence: China, Europe and the making of the modern world economy*. Princeton UP, 2000.
- Ransom, Roger and Sutch, Richard. "The 'lock-in' mechanism and overproduction of cotton in the post-bellum south." In: *Agricultural History* 49 (April), p. 405-425, 1975.

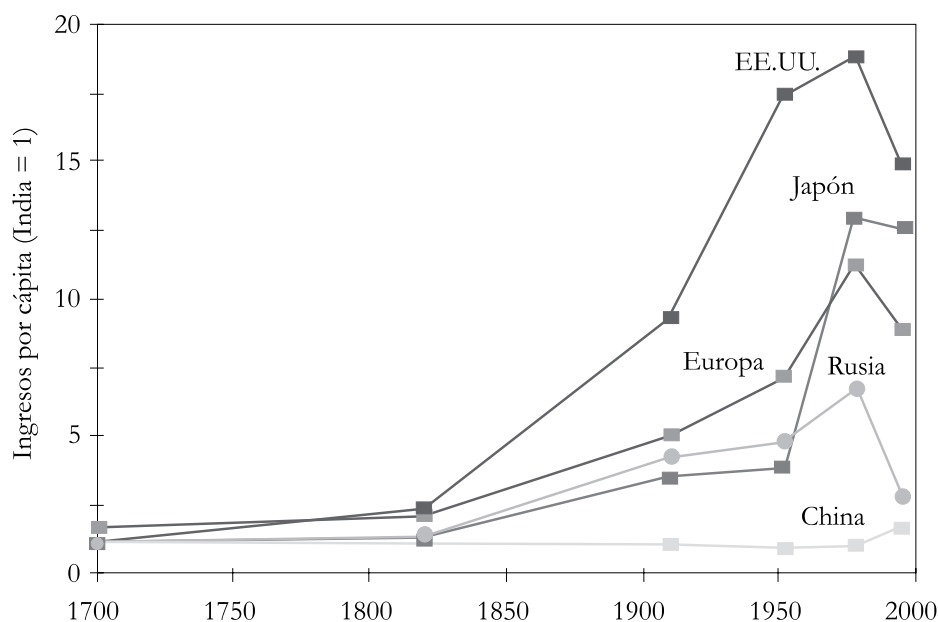
Apéndice

PIBpc: países seleccionados, Américas, siglo XIX*

	Moohr	Eisner	Moohr	Eisner	Atack & Passell			Coatsworth			Maddison		
	Guiana brit.	Jamaica	Guiana brit.	Jamaica	EE. UU. Sur	EE.UU Medio -este	EE. UU. Total	EE. UU.	Cuba	Brasil	Brasil	EE. UU.	R.U.
	← £ const. → 1912 1910		← \$ current . →					→ \$ const. 1985 ←			→ \$ const. 1990 ←		
1775							60						
1800								807	904	738			
1820							74				670	1287	1756
1830							92						
1832	23.9	15.6	100	65									
1840					74	65	109						
1850	19.4	12.2	77	45				1394	1087	901			
1860					103	89	128						
1870	20.7	11.9	95	55							740	2457	3263
1880					79 ¹		205						
1890	22.4	12.4	121	67									
1900					128 ⁴						704	4096	4593
1910	24.0	13.7	117	67									
1913					200 ⁴		399 ²	4854	1893	700	839	5307	5032
1920													
1930		15.7		93	466 ⁴		847 ³						

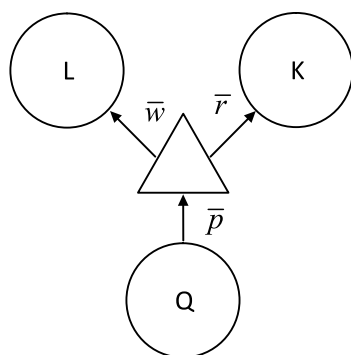
Fuente: De Castro [2004].

Gráfico 1
Ingresos por cápita relativo a India



Fuente: R. Feenstra & G. Clark [2001] Cuadro 1.

Cuadro 1
Firmas y mercados



Las cuatro instituciones juntas no pueden coexistir. Por ejemplo, si los 3 mercados están funcionando la firma no tendrá ningún papel económico. El capitalismo moderno suprime el mercado de bienes. La esclavitud carecía de mercado laboral, al inserirlo había que eliminar uno de los otros.

Gráfico 2
Distribuciones de llegada observadas vs. uniformes: Brasil, 1822-2000

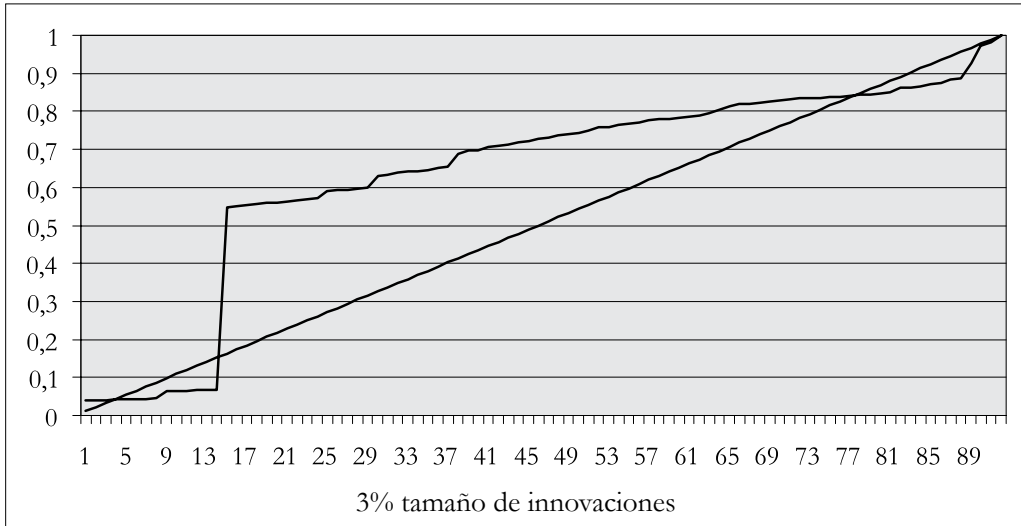
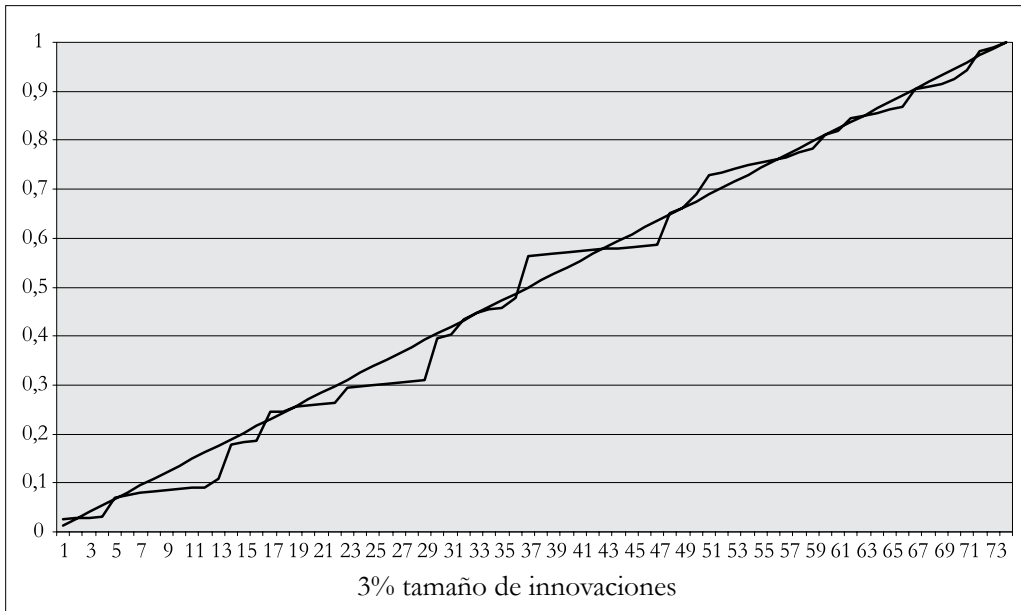


Gráfico 3
Distribuciones de llegada observadas vs. uniformes: EE. UU., 1869-1996



Traducción: Soledad Rojas

DEP

¿Qué pasó en Paraguay?*

*Fernando Lugo***



¿Qué pasó en Paraguay? Al líder sindical de Brasil, al indígena de Bolivia, a las mujeres de Chile y Argentina, al médico del Uruguay, al militar de Venezuela, al economista del Ecuador, se suma ahora la llegada del ex-cura de Guaranda y Echandía. Hay una frase que dice que el fallido Estado de Paraguay hoy tiene cura, y se suma a la nueva América Latina social y progresista. Nos uniremos con alegría a los gobiernos progresistas de América Latina. Tenemos mucho que aprender de nuestros hermanos de los países vecinos.

Cuando llegué, en el 1994, a mi diócesis de San Pedro de Ycuamandyyú, una de las más pobres de mi país, le dije a la gente: enséñenme a ser oído. Y lo han hecho. Hoy también, he dicho en mi país, porque creo que no se estudia para Presidente, que me enseñen a ser Presidente de todos los paraguayos. En Paraguay, el sol comienza. Queremos abrazar América Latina. Quiero ver el día y saber de sus sueños. Hoy podemos decir que los pequeños también están capacitados para vencer. El domingo 20 de abril, los paraguayos vivieron un momento que, más que histórico, creo que fue heroico. Al principio nadie soñaba que esto podía ocurrir. Fue una osadía, en apenas ocho meses desde que fue firmada la Alianza Patriótica para el Cambio, hemos podido llegar

* Conferencia proferida en la Flacso-Quito, el 17 de junio de 2008.

** Presidente de la República del Paraguay.

ceremonial@presidencia.gov.py

a ser electos como Presidente de la República del Paraguay. Sabemos que al Frente Amplio en Uruguay le costó 31 años llegar al Gobierno en el 2004. Nosotros cometimos esa sana osadía, de pretender ser gobierno después de ocho meses de marcha acelerada y la conformación de la Alianza Patriótica para el Cambio.

En un par de horas se cambió la historia trágica de seis décadas. La palabra mágica que hemos escuchado por toda la geografía nacional, sin ninguna duda, ha sido la palabra cambio. Cambio. El país no podía aguantar más. Más allá de las opiniones particulares, hay una opinión que ya no pudo ser callada. La legítima opinión del pueblo paraguayo, que realmente dijo basta, y se hizo escuchar en las urnas. Cambio en Paraguay es sinónimo de la ruptura de los más de sesenta años que lleva el Partido del Gobierno en el poder. Celebramos la victoria aquel 20 de abril con humildad, porque dijimos que la humildad venció a la soberbia. Celebramos el nacimiento de la verdadera democracia, de la mano de la tan esperada alternancia política. La esperanza derrotó el pesimismo, la alegría ganó a la tristeza, el coraje terminó con el miedo en nuestro país y el pueblo triunfó. El pueblo es el héroe. Por eso decimos que la ciudadanía paraguaya es la gran protagonista, el sujeto de este cambio, con los grupos sociales, trabajadores, campesinos e indígenas, con la clase política del país.

Es tarea de los investigadores que desde las diferentes teorías y prácticas sociales nos acerquen a una comprensión científica del cambio político. Desde las teorías de la dependencia a la modernidad, del estructuralismo al institucionalismo, del culturalismo al sistema de propiedad, etc. En los casos del modelo neo-liberal, en gran parte de los países de América Latina, y la implantación de regímenes sociales durante la última década, se propició un intenso debate sobre los cambios de régimen y aquellos que desde hace décadas experimentaron una transición política a la democracia, y los que en la actualidad viven procesos de crisis. Al esfuerzo colectivo, por intentar comprender el proceso de cambio político que afronta América Latina en la actualidad, se suma para los diferentes teóricos y para los científicos sociales una nueva cuestión: poder comprender qué pasó en Paraguay.

Se levantan muchas hipótesis. Quizás todas válidas. Y muchas preguntas. Primero, ¿por qué un obispo se candidata? ¿Como se dio el cambio sin violencia? Unos plantearon la caída del Partido Colorado, otros explican la emergencia de una nueva forma de hacer política, con la unidad de actores

sociales y políticos. ¿Por que una transición tan larga e inconclusa? Y muchas otras preguntas. Les invito a pensar, reflexionar acerca del cambio en Paraguay que nos remite a indagar en las distintas conceptualizaciones acerca del hombre, la cultura, la sociedad, el cambio social, las formas de dominación política de nuestro pueblo y su lucha por lograr una vida digna.

Paraguay tiene una superficie de 406 mil, un poco más, de kilómetros cuadrados, donde pasta lo mejor del ganado vacuno con más de diez millones de cabezas. Se cultivan casi siete millones de toneladas de soja en más de dos millones de hectáreas para la producción de biocombustibles. El 77% de la tierra está concentrada en el 1% de los propietarios. En cambio, el 40% de los agricultores con menos de cinco hectáreas, tiene apenas el 1% de las tierras. Existen 350 mil familias sin tierras mientras que 151 propietarios concentran nueve millones de hectáreas en nuestro país. Paraguay es un país donde en los 365 días del año se produce el milagro de la tecnología y del neoliberalismo, de convertir el agua en energía para enriquecer multinacionales y empobrecer al pueblo. Un país rico en recursos naturales pero con un aparato clientelista y corrupto que lleva décadas dejando los recursos de todos en manos de unos pocos. En ese país rico en recursos somos un pueblo de seis millones de habitantes, que por decisión de un grupo de politiqueros antipatriotas, tenemos que el 42% se debate en la pobreza y el 19% en la miseria.

Si uno tuviera que responder a la pregunta: ¿cuáles son las instituciones en el Paraguay en los últimos 60 años? La respuesta sería muy fácil. La institución preponderante, el Partido del Gobierno, del que dependen las instituciones del país. Pero si ya pudimos lo más, el 20 de abril, también podemos lo menos. La reconstrucción posterior al caos institucional llevará su tiempo y requiere un compromiso y una alta solidaridad de la comunidad internacional. Serán fundamentales el Mercosur, el Grupo de Río, la ONU, y la reciente creación de Unasur.

Paraguay estuvo en el ojo y la mente y en el corazón de mucha gente en el extranjero, eso nos compromete a nosotros. Queremos que nunca más seamos conocidos solamente como el país más corrupto, sino también por la honestidad y por su eficiencia. No queremos ser simplemente crónicas policiales o noticias donde todo lo que es ilícito pasa por Paraguay. Vamos a salir de esta isla rodeada de tierras, del país de la mafia, la piratería, el narcotráfico, de politiqueros corruptos, de pobreza extrema, dejar de ser

famosos porque no pasa nada, y pasar a ser un pueblo estudiado por los investigadores en toda la extensión de su riqueza cultural, de su historia, de la luchas silenciosas de su pueblo, de una nación que quiere integrarse con sus hermanos de América Latina.

¿Qué pasó realmente el 20 de abril? Una sencilla explicación la encuentro en la formulación matemática de los resultados electorales. Esa es una explicación. En las elecciones generales del 2003 ganó el Partido Colorado con 574.232 votos, mientras que la oposición obtuvo 924.622 votos, era una oposición dividida. En las elecciones generales del 20 de abril pasado el Partido Colorado obtuvo casi idéntica cifra: 572.995 votos. Otras candidaturas alternativas lograron 460.583 votos y la Alianza Patriótica para el Cambio obtuvo la victoria con 766.522 votos. El 20 de abril el Partido Colorado logró casi el mismo caudal de votos, el voto antisistema en su gran mayoría fue a otras candidaturas. Por eso podemos afirmar con seguridad que triunfó un proyecto político alternativo, diferente, con identidad e ideología propia, con propuestas claras, triunfó la unidad en la diversidad. Al unir algunos partidos políticos con movimientos sociales, se construyó una nueva mayoría en la Alianza Patriótica para el Cambio, la gente vio en ella una real alternativa de cambio, y vieron también que es posible un liderazgo colectivo.

Triunfó el cambio gracias a una participación ciudadana, con una alta conciencia cívica, que por primera vez tenía ante sí, para elegir, entre 38 grupos políticos, cerca de 20.000 candidatos a ocupar 681 cargos. Una conciencia cívica y un sistema electoral fruto de una Constitución nacional promulgada en el 1992 dio sus frutos después de 16 años. ¿Como no festejar lo que en realidad es un triunfo del pueblo paraguayo? ¿Cómo sucedió esto?

La principal herencia de la dictadura de Stroessner ha sido el analfabetismo cultural. Diseñar políticas culturales ha sido visto como acto revolucionario y por tanto prohibido, porque toda revolución cultural atenta contra la corrupción, el crimen, la ilegalidad, llaman al cambio e invitan a pensar diferente. Nuestra clase dominante dejó al pueblo sin historia, sin respeto a la propia cultura, sin doctrina que no sea la suya, sin sus héroes y mártires. Cada lucha un nuevo comienzo, separado de los anteriores. La experiencia colectiva perdida y las lecciones olvidadas. La historia es una propiedad de los dueños de todas las otras cosas.

La experiencia política ocurrida en Paraguay el 20 de abril pasado plantea una nueva edición de la forma en que se desarrollan los fenómenos políticos de América Latina del siglo XXI, y que por sí constituyen la mejor expresión del dinamismo permanente que implica la voluntad de un colectivo para determinar quienes serán los representantes del poder público en representación de la voluntad popular. En los años del Partido Colorado, con tanto poder, primó la falta de respeto a los derechos, y la represión, porque gobernó primero como dictadura militar del 1947 al 1953 y luego el final de Stroessner, del 1953 al 1989 y después una transición a la democracia del 1989 al 2008. Paraguay ha venido sufriendo desde el año 1954 el gobierno de un solo partido, el Colorado.

Este partido político se ha apropiado del poder político, militar y económico manteniendo el pueblo en la miseria, con la exclusión de la mayoría de la población paraguaya, principalmente la campesina. Ese sector está postergado en todas sus necesidades básicas, le falta tierra, salud, educación, asistencia técnica, comunicación, vivienda digna, trabajo, etc. El Partido Colorado quedó instalado en el poder adoptando un régimen autocrático, discrecional, consolidando una unidad militar política que lideró hasta el 1989. El régimen logró salir de la dictadura militar con un nuevo cuartelazo en el 1989 sin una revolución democrática. Se trató de una apertura preventiva negociada en la cúpula del Partido Colorado. Como un filósofo paraguayo nos decía: esto es la política del ‘gatopardismo’, es decir, cambiar algo para que no cambie nada.

Después de finalizar la dictadura de Stroessner en 1989, todas las estructuras de control y las instituciones políticas, jurídicas, militar y legislativa quedaron en manos de sus continuadores. El modelo de acumulación, que por largos años sustentó a la dictadura, basado en el sector agro exportador, en las grandes contrataciones del Estado, y fundamentalmente en el dinero que ingresó a las grandes represas de Itaipú y de Yacyretá.

Sin embargo, la crisis profunda fue siendo sorteada por la violencia política que había contra el pueblo. Con el fin de la dictadura, el predominio de los discursos se centró en la democracia, pero el pueblo continuó ausente. El pueblo había practicado votar por constituyentes, por candidatos a Presidentes, a Senadores, a Diputados, a Gobernadores. Esta práctica sucesiva se convirtió paradójicamente en el gran capital cívico de un pueblo al que las circunstancias políticas habían negado por décadas toda opción de cambio o alternancia.

Los líderes políticos de diversas corrientes ideológicas que se presentaron en el escenario político a partir del año 1989 sucumbieron a la estima de sus complicidades históricas muchas de las veces, y en otras oportunidades, no estuvieron a la altura de las circunstancias. Estaban demasiado acostumbrados y encadenados a sus condiciones de opositores, nunca pudieron superar tales limitaciones y erguirse como potenciales rectores de gobiernos.

Esta situación hizo que la transición hacia la democracia se detenga y termine sin final, agotando su modelo de convivencia entre las cúpulas partidarias. Un boicot fundamental en la pacífica ruptura del poder hegemónico fue la Constitución nacional. En la sociedad contemporánea la ley es el vehículo del cambio político deliberado. Pero en Paraguay la ley no representa la sociedad, sino sus gobernantes. No tenemos Estado de Derecho sino estado de legalidad, permanentemente transgredida por la misma autoridad que exige su cumplimiento. Sin lugar a duda, un mito trascendental fue preparando la caída del régimen del Colorado, cuando en 1992 fue promulgada una nueva Constitución nacional. En ella se puso límites al poder. Se consagró el voto directo, la creación de un tribunal electoral bajo control de los partidos políticos, elecciones municipales, y las más importantes, el juicio político al Presidente de la República en manos del Congreso, y la no-reelección. Las instituciones democráticas creadas por la transición misma funcionaron relativamente bien al inicio de la transición.

Pero, a medida que nuevos ámbitos del hacer público se iban incorporando al clientelismo político, el modelo fue deslegitimándose a sí mismo. Se votaba, pero no se elegía. Siguieron violando la Constitución, incumpliendo muchos deberes y derechos, pero cuando pretendieron su reforma para la reelección el pueblo salió a la plaza y más de 40 mil almas dijeron: dictadura nunca más, y así se inició el Movimiento Ruralista de Resistencia Ciudadana.

El poder político no está ahí para ser ocupado de una vez y para siempre. El poder también existe para ser perdido, porque quien ingresa a la política pensando que va a ganar la entrada a la eternidad, se equivocó de lugar. Por definición, en un régimen político democrático todo gobierno es y debe ser transitorio. Los nuevos actores políticos hoy en el país, los grupos sociales entendieron que llegó el momento de pensar políticamente los problemas sociales. Campesinos, trabajadores, jóvenes, mujeres, fueron factores fundamentales en la lucha campesina y la ruptura masiva de la clase

media. El campesinado tiene innumerables luchas cuyo pico fue en marzo del 2003, cuando una movilización de miles allá en Asunción costó un muerto y varios heridos. También hay tomas de tierras, y han surgido muchas dirigencias jóvenes, también con sus mártires. Hacia finales del 2005 se iban formando movimientos con raíces campesinas, decididos a insertarse en el esquema político del país mediante una representación propia en el parlamento, lo que les permitiría defender sus derechos. La combatividad campesina cumplió un rol clave en ese proceso.

La clase media, cansada de los gobiernos corruptos, de la decadencia del país, comenzó a cuestionar sus líderes políticos, enfrentarlos, para luego romper con el partido del gobierno y pasarse masivamente a la Alianza Patriótica para el Cambio. Un elemento importante que nos ayudó muchísimo fue la prensa libre. El ejercicio de la libre expresión, sin restricciones, fue fundamental en la construcción de la conciencia cívica, al mostrar el rostro oculto y perverso del poder, valientes periodistas, con sus mártires en su lucha por el ejercicio libre de la profesión para decir la verdad al pueblo a pesar de las presiones de los poderosos.

Yo creo, que también el Partido Colorado ha sufrido un gran debilitamiento, porque durante 60 años no pudo dar respuestas eficaces a los grandes desafíos, sobretodo sociales y económicos de las grandes masas campesinas, obreras, y la población paraguaya. Su falta de liderazgo nos ayudó. Su falta de unidad también nos ayudó. Hoy el Partido Colorado está fraccionado. Hay una franja colorada dentro de la Alianza Patriótica para el Cambio, caso inédito en la política paraguaya. El Partido Liberal Radical Auténtico también se dio cuenta de que no podía seguir apostando solo en llegar al poder con su propio partido porque los números no le cuadraban. Y hoy, hoy hace un año, que el Partido Liberal Radical Auténtico en una asamblea plenaria de ese partido decidió no presentar candidatura a la presidencia y ofrecer a Fernando Lugo la candidatura, con tal de que un miembro del Partido Liberal Radical Auténtico asuma la vicepresidencia. En la Alianza Patriótica para el Cambio, la mayoría de los partidos y movimientos políticos y organizaciones sociales de la conservación nacional, hemos constituido formalmente la Alianza Patriótica para el Cambio hasta el 27 de agosto del 2007.

La apuesta era absurdamente dura debido el fracaso de la concertación original, que terminó desprendiéndose en dos grupos, el partido Unace [Unión

Nacional de Ciudadanos Éticos], y también el de Patria Querida. El Unace que obtuvo el 21% de los votos, y el partido Patria Querida que llegó al 3%. Las elites del poder, los dueños del poder en distintos ámbitos fueron incapaces de interpretar las grandes necesidades sociales, produciendo un vacío institucional creciente hasta llegar a lo que tenemos hoy, donde el rigor de la República no funciona, las elites políticas solo pensaron en enriquecerse y no en el bien común. Un elemento importante, nuevo, que creo que hay que estudiar más todavía y también hay que materializar más, es el liderazgo colectivo.

Finalmente, el ex-cura de Guaranda y Echandía recibe el 17 de diciembre del 2006 más de 100 mil firmas en Paraguay, para que con los partidos políticos y movimientos sociales se convierta en un liderazgo colectivo que los lleve a la primera magistratura. Pero una sola golondrina no hace primavera. Es necesario que nunca nos dejen solos, que la democracia la hagamos juntos. Y el principal actor fue la ciudadanía, aquella ciudadanía que fue constituyendo día a día esa mayoría silenciosa, paciente y perseverante, firme en sus convicciones, y segura de que otro porvenir se merecía la patria.

Hoy Paraguay es un espacio propicio y privilegiado para el estudio y la reflexión social, política, económica, cultural y ética. No hay un modelo racional elaborado que se pueda imponer a la sociedad. La creencia en una metodología social cartesiana la consideramos como una falacia que pretensiosamente adoptan quienes quieren transformar sus sueños y pasiones, en realidades sociales, no es posible diseñar racionalmente el cambio social. Éste es un producto espontáneo de la evolución cultural y cada pueblo tiene su proceso y el Paraguay tendrá el suyo. No hay un modelo único de democracia para todos los pueblos, pero cada pueblo es un modelo para aprender sobre ella. Por eso cuando nos preguntan si adoptaremos el modelo de Chávez, de Evo, de Correa, Paraguay hará su propio proceso y construirá su propio modelo democrático.

La Alianza Patriótica para el Cambio se hizo, se construyó para favorecer a los más pobres del país. Y en primer lugar están los indígenas, los sin tierra, sin techo, sin educación, sin salud. Ellos nos piden, nos exigen, nos gritan del norte al sur del país el cambio real del Paraguay. Como dice una canción chilena, esta vez no se trata de cambiar un Presidente, eso ya lo hemos hecho. Esta vez se trata de hacer un país diferente. Nuestra visión es cambiar la historia, el poner corte a más de 60 años de un partido hegemónico que no representa

los principios ni siquiera de su propio partido, porque hay muchos Colorados dentro de la Alianza Patriótica para el Cambio.

Los seis ejes programáticos que rigen la Alianza Patriótica para el Cambio no salieron de un laboratorio, no salieron de la mente de Fernando Lugo y de su entorno, se fueron recogiendo porque hemos recorrido el país tres veces, con más de 600 reuniones sin llevar un discurso, sino simplemente escuchando a la gente. De ahí nacieron los seis ejes programáticos. En primer lugar, la reforma agraria integrada. En segundo lugar la reactivación económica pero con equidad social. Tercero, la recuperación de la institucionalidad de la República, que las instituciones sirvan a todos los paraguayos, que no tenga ni un signo, ni una bandera, de ningún partido político o de ninguna institución. Que la justicia sea soberana e independiente. Elaborar un plan de emergencia nacional y el tema de la recuperación de la soberanía, especialmente de la soberanía energética. Estos seis ejes están al mismo nivel.

Queremos que las instituciones públicas recuperen su institucionalidad. Paraguay, estamos convencidos, va a cambiar de imagen. Recuerdo los versos del magistral poeta paraguayo Manuel Ortiz Guerrero para expresar la tarea de la política hoy predominantemente social y progresista en Paraguay y en la América Latina: “Del lodo se levantan los lirios matutinos, succionan impurezas viñas de grata umbría cuyos maduros frutos dan los sagrados vinos”. Nuestra tarea es muy grande porque es doble. La primera consiste en representar los intereses de vastos sectores excluidos políticamente, esto es, encausar la política real a grupos que de otro modo podrían ser víctimas de encendidos, demagogos, o de la destructiva acción de los partidos extremistas y violentos. En segundo lugar, consiste en preservar el espacio político. Esta última tarea es tanto o más difícil si se toma en cuenta que en algunas ocasiones no solo se debería preservar, sino también crear ese espacio, lo que implica construir alternativas para la politización ciudadana. Primero marcar y luego elegir en una papeleta de votación nos llevó casi 20 años de transición larga.

Paraguay ha demostrado que la descalificación a su orden jurídica, a su Estado de Derecho, a la posibilidad de poner en vigencia sus instituciones políticas y jurídicas, a sus virtudes ciudadanas, a su vocación democrática, a su capacidad de trabajo, a su compromiso social, ha sido vil, injustificada y ha debilitado permanentemente su auto-estima, mediante la imposición de estigmas de diversa índole que atentaron y afectaron interna y externamente

a sus ciudadanos. La prosperidad es fruto de los millones de intercambios privados en un ambiente garantizado por el Estado con más libertad, más justicia y más solidaridad. Sólo instituciones políticas justas pueden generar una sociedad justa, dónde éstas, no sólo cumplen su papel de regla en el juego político, sino que determinan qué tipo de valores se establecen en la comunidad política.

La ciudadanía, la soberanía, la dignidad humana, la libertad irrestricta del pensamiento y la palabra, la solidaridad, la identidad colectiva, la cooperación por encima de la competencia resumen la justicia. La gran esperanza en América Latina y lo que puede ofrecer al mundo es la vasta colección de vibrantes movimientos sociales, que se atreven a cuestionar todo, desde sus propios gobiernos a la manera en que las corporaciones contaminan sus tierras, algunas veces se expresan en las urnas, otras veces no. Algunas veces dicen encarnar la izquierda, otras veces se denominan el pueblo, o nada.

Hagamos, juntos, de América Latina una eterna primavera, para que nuestros pueblos tengan abundante sol para cultivar su mente, puedan trabajar en libertad, tengan su propio nido, su abrigo, su pan y su remedio para que cada uno desarrolle su propia identidad en su comunidad. Yo personalmente tengo fe en que, con la ayuda de Dios, y con el valioso aporte de todos, vamos a vivir mejor en nuestra querida América Latina. **DEP**

La paradoja peruana: crecimiento económico y desaprobación política

*Julio Cotler**

Desde la última “transición a la democracia” llevada a cabo en 2001, el Perú atraviesa por una situación paradójica: paralelamente a un elevado y sostenido crecimiento económico la mayoría de la población desaprueba la actuación del gobierno de turno, las instituciones oficiales y el régimen democrático. Esta situación agudiza los problemas y los conflictos que atraviesan al país desde tiempo atrás, al tiempo que los precarios liderazgos, las divididas representaciones políticas y los obsoletos organismos estatales no pueden y/o no tienen interés en diseñar nuevos mecanismos de cohesión social y política que se ajusten a los nuevos tiempos que vive el país.

En el marco de la liberalización y apertura económica proclamada a principios de los años noventa del siglo pasado y del equilibrio macroeconómico

* Universidad Nacional Mayor de San Marcos
jcotler@iep.org.pe

que la administración pública ha practicado desde entonces, la explosiva demanda de *commodities* y los favorables términos de intercambio han contribuido para que el Perú experimente un elevado crecimiento económico con una baja tasa de inflación durante siete años consecutivos y, a pesar de la desfavorable coyuntura externa, se estima que el país proseguirá esta tendencia durante los próximos años; de ahí que se corra la voz respecto a un probable “milagro peruano”.

En efecto, entre 2001 y 2008, la economía creció anualmente 6.5%, en promedio; el valor de las exportaciones se multiplicó por cuatro y el PBI creció cerca de 50%. Esta condición ha permitido al fisco acumular reservas internacionales, adelantar el pago de la deuda externa y reducirla de manera significativa; asimismo, ha contribuido a que la inversión privada se duplique y que la administración pública cuente con crecientes ingresos fiscales que se destinan a promover políticas de alivio a la pobreza, a la descentralización y, en general, a dinamizar la demanda interna con el consiguiente impacto en el crecimiento del empleo y del ingreso.

El fuerte apoyo político del Presidente García a la estabilidad macroeconómica y a la inversión ha propiciado un favorable clima económico y la reducción del riesgo-país, por lo que la agencia de evaluación Fitch ha concedido al Perú “grado de inversión” a la deuda garantizada por el Estado, esperándose que otras sigan el ejemplo; estas circunstancias han favorecido la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y se encuentre en trámite la firma de acuerdos semejantes con países de Asia y con la Unión Europea.

Pero, junto a este inédito cuadro económico, la gestión del Presidente Alejandro Toledo (2001-06) fue desaprobada por la inmensa mayoría y, en la actualidad, al cabo de dos años de gobierno de Alan García, alrededor de dos terceras partes de la población desautoriza la actuación de la actual administración; de ahí que, en su momento, Toledo y García fueran los Presidentes más impopulares de América Latina.

Este rechazo a las gestiones gubernamentales se ha manifestado a través de los reclamos y de las protestas que diferentes sectores sociales y regionales han venido realizando con distintos grados de violencia; asimismo, las críticas al gobierno también se expresan en las periódicas encuestas de opinión.

De ahí que se especule sobre la posibilidad de que en 2011 un “outsider” gane el voto mayoritario y trastoque el actual estado de cosas, tal como pudo suceder en 2006 cuando Ollanta Humala perdió las elecciones frente a Alan García por un escaso margen de 2%.

Este conjunto de manifestaciones críticas da cuenta de un cuadro de inestabilidad social y de inseguridad política, motivos para que existan sobradas dudas sobre el rumbo que el país pueda adoptar en el futuro; razón suficiente para que ciertas agencias de evaluación de riesgo posterguen la decisión de otorgar el grado de inversión a las finanzas peruanas, a pesar de su excelente desempeño económico, y del hecho de que las empresas transnacionales celebren acuerdos con los gobiernos para asegurar la estabilidad jurídica de sus inversiones.

En términos generales, se aduce que las generalizadas censuras y las violentas protestas contra los gobiernos de Toledo y de García se deben a que incumplieron, sino traicionaron, sus promesas electorales de conceder prioridad a las demandas de las clases populares y de las regiones andinas, creando fuentes de trabajo y de ingreso de manera a reducir, sino acabar, con la pobreza y la exclusión social. Esto sería así, porque el modelo neoliberal implantado por el régimen autoritario comandado por Fujimori-Montesinos favorecería exclusivamente a las empresas extranjeras y a los ricos.

Es decir, el rechazo a los gobernantes y en general al sistema político se debería a que el crecimiento económico no se acompaña con políticas distributivas que atiendan a los sectores excluidos del mercado y del aparato estatal, lo que haría más visible aún la desigual e injusta distribución de los recursos sociales.

Sin embargo, estas certeras apreciaciones ignoran que el sostenido crecimiento económico durante los últimos años ha favorecido el crecimiento del empleo, del ingreso y del consumo, contribuyendo a bajar el nivel de pobreza de 44% a 39% de la población, por lo que se presume la existencia de nuevas fuentes de movilidad social; igualmente, tales argumentos desconocen que los gobiernos regionales han recibido una cantidad inédita de ingresos, que los servicios públicos se han ampliado y seguirán extendiéndose a sectores y regiones hasta ahora excluidos del presupuesto público.

Por otro lado, se ha procurado explicar el malestar público recurriendo a factores psicológicos; a este respecto especialistas del BID han concluido

que “cuando el crecimiento económico aumenta la satisfacción se reduce, al menos, inicialmente...” debido a las expectativas y a las frustraciones que fomenta la comparación con “otros” que se encontrarían en mejores condiciones¹ – proposición que, sea dicho al paso, recuerda el “efecto túnel” de Albert Hirschmann. Este argumento es igualmente plausible pero no da cuenta, entre otras cosas, de la persistencia y de la intensidad de los sentimientos de insatisfacción de la mayoría de los peruanos con las autoridades, después de siete años de continuo crecimiento económico.

Para responder a tales cuestiones y complementar estas interpretaciones examinaremos (aunque brevemente) las condiciones estructurales que enmarcan el crecimiento económico y la desaprobación al sistema político: la desigualdad social, la debilidad estatal y la fragmentación de la representación política; en segundo lugar, revisaremos (someramente) las relaciones entre las autoridades y distintos sectores de la sociedad en el marco de las políticas neoliberales.

i) Las divisiones sociales

El Perú arrastra fuertes divisiones sociales de carácter estamental y regional que han originado una doble fractura: entre los sectores dominantes y el resto de la sociedad, y entre los pobladores asentados en las áreas urbanas, capitalistas y “modernas” de la costa y los campesinos anclados en el universo “tradicional”, comunitario e indígena de la sierra. De ahí que, todavía circule libremente la referencia a la existencia de “dos países” separados social, racial, regional y culturalmente que, a su vez, tienen internamente pocos y débiles lazos de unión entre sus miembros.

No obstante, los rápidos y profundos cambios sociales generados durante las últimas décadas han contribuido a cambiar dicha visión dualista y a favorecer una percepción acorde con la creciente diversidad social y cultural del país. Desde mediados del siglo pasado, la migración del campo a la ciudad y de la sierra rural a la costa urbana modificó la distribución geográfica de la población; la expansión del capitalismo y del mercado laboral, así como la ampliación de la educación y de los medios de comunicación diversificaron la composición de

¹ Luis Alberto Moreno y Eduardo Lora, “La brecha de satisfacción. El crecimiento económico y sus consecuencias”.

las capas sociales, destacándose el desarrollo de sectores medios, profesionales y empresariales de distintos orígenes y trayectorias, “mestizos”.

Paralelamente, la difusión de nuevos patrones de consumo y estilos de vida por los medios de comunicación y los residentes en el extranjero influyen en la emergencia y desarrollo de nuevas expresiones culturales urbanas que privilegian la fusión de concepciones y prácticas tradicionales con las cosmopolitas.

Pero, esta nueva situación no logra disipar la tradicional visión de “atraso” de la sierra en la medida que esta región concentra la pobreza y la indigencia del campesinado indígena, que constituye la mayoría de la población “marginada”, sino explotada; asimismo, porque esa imagen se proyecta en los descendientes de los inmigrantes andinos a las ciudades que constituyen el grueso de las capas populares.

Estas condiciones determinan que los privilegiados sectores de elevados ingresos, blancos y mestizos, discriminen cotidianamente a estos sectores populares urbanos de origen andino contribuyendo a dificultar su movilidad social y a menoscabar su auto-estima, reforzando la tradicional distancia y los sentimientos de desconfianza y hostilidad entre esas capas sociales²; paradójicamente, este comportamiento tiende a fortalecerse en la medida que estos sectores populares incursionan cada vez más en diferenciados escenarios públicos – empresariales, culturales, políticos – desafiando a los tradicionales sectores privilegiados y presionando para hacer valer sus derechos ciudadanos y sus prácticas culturales. Este contexto de exclusión y de discriminación constituye un factor clave de la imparable emigración internacional hacia países desarrollados, que ha llegado a comprometer a alrededor del 10% de la población total.

Por otro lado, estas divisiones sociales se acompañan con la oposición histórica del “interior” del país al tradicional centralismo burocrático limeño, forjada alrededor de las prácticas patrimoniales-clientelistas y rentistas ejercidas por los grupos dominantes que han controlado al Estado; hoy en día, estas relaciones conflictivas tienden a renovarse por las restricciones que el gobierno “central” impone a los gobiernos regionales.

2 La encuesta de valores mundiales realizada por la Universidad de Michigan en 2002, el Perú presenta los índices de desconfianza interpersonal más altos entre 163 países; por otro lado, la misma encuesta llevada a cabo el año pasado destaca que los peruanos se declaran los menos felices entre doce países de América Latina.

Pero la clásica dominación de Lima sobre las provincias tiende a desdibujarse a raíz de que la apertura democrática y la descentralización han procurado la elección de representantes políticos que movilizan a la opinión pública local y nacional en contra de las limitaciones impuestas por las autoridades limeñas; asimismo, porque dichos fenómenos favorecen el surgimiento de nuevos liderazgos y movimientos sociales capaces de negociar con el gobierno la distribución de los recursos destinados a impulsar el desarrollo regional.

A su vez, en algunas zonas del país, el crecimiento económico y la expansión de actividades informales, sino ilícitas, – contrabando, narcotráfico, tala ilegal de madera – contribuyen al desarrollo de actividades privadas con la consiguiente emergencia de nuevos actores sociales que impulsan una dinámica social y política, relativamente autónomas del centro limeño.

Estas divisiones sociales se expresan con mucha claridad en las elecciones y en las encuestas de opinión relativas a las políticas económicas. En efecto, durante los comicios de 2006 fue evidente que la población urbana y costeña votó por García, mientras que la sierra y la selva rurales lo hizo por Humala. Por otro lado, los estratos de ingreso alto y medio-alto (A/B) situados en la zona de la costa del país – los “ganadores” – mayoritariamente favorecen opciones “neoliberales” por lo que apoyaron a Toledo y apoyan ahora a García; mientras que la mayoría de las capas medias y populares (C/D/E), especialmente las radicadas en las regiones de la sierra y de la selva – los “perdedores” –, se inclinan por alternativas políticas de corte nacionalista-populista y forman el grueso de la población que rechazó la gestión de Toledo y, ahora, critican la gestión de García: a mediados de 2008 mientras García obtiene 40% de aprobación en Lima y la costa norte, en el sur obtiene 7% y en la selva 11%.

En suma, a pesar de que desde hace algunas décadas la sociedad peruana procesa importantes cambios persisten, con distintos grados y tonos, los rasgos de las tradicionales divisiones sociales, culturales y regionales, determinando que se haga evidente la naturaleza desigual del desarrollo, por lo que subsisten los factores que bloquean la constitución de nuevas modalidades de cohesión social, indispensables para la formulación “imaginaria” de una comunidad política.

ii) La debilidad estatal

Como otros países andinos, el Perú también ha sufrido de continuas interrupciones constitucionales debido a las intermitentes intervenciones militares, evidenciando la falta de legitimidad de la autoridad estatal y las dificultades que tiene para consolidarse.

Después de la independencia y a lo largo del siglo XIX, las continuas luchas facciosas entre los grupos de poder, asentados en Lima y en las provincias, desembocaron en la proclamación de alrededor de setenta gobiernos; es decir, en promedio, cada uno de ellos tuvo una duración de un año. Luego, a partir de los años treinta del siglo pasado, la lucha contra el régimen oligárquico protagonizada por el Apra produjo un largo periodo dictatorial que fue interrumpido en 1945 por circunstancias internacionales; sin embargo, a los pocos años se reanudó la tendencia histórica por lo que, desde entonces y hasta la fecha se han sucedido cinco interrupciones constitucionales con sus correspondientes “transiciones a la democracia”. Es decir, durante la segunda mitad del siglo veinte, en promedio, cada once años el país experimentó cambios abruptos del régimen político.

Desde 1945, los gobiernos elegidos democráticamente buscaron redistribuir el ingreso para atacar las profundas desigualdades, mediante políticas económicas que afectaban a los intereses dominantes; por esto, dichas medidas desembocaron en desorden económico y crisis política. Los golpes militares y los regímenes autoritarios que sucedieron a esos gobiernos reprimieron las presiones distributivas persiguiendo a las organizaciones populares y a sus representaciones políticas al tiempo que privilegiaban las expectativas de los inversionistas, de preferencia extranjeros, liberalizando la economía y restringiendo el papel del Estado al desempeño de las funciones represivas.

Estos sucesivos cambios políticos se acompañaron de incesantes modificaciones institucionales que respondían a los cambiantes intereses de los protagonistas políticos, mientras que el personal administrativo se reclutaba, indistintamente, entre los clientes de los poderes fácticos durante los periodos dictatoriales y de los militantes de los partidos durante los gobiernos democráticos. Esta condición propició la formación de redes de intereses particulares que sustentaban y fomentaban la corrupción, consintiendo

y apoyando la privatización de los recursos y de los espacios públicos, en cualquiera de los regímenes políticos.

Es decir, el uso patrimonial del Estado conspiró contra la profesionalización del servicio civil y la consolidación de la autoridad central, motivo para que ésta no contara con los recursos económicos e institucionales para controlar el extenso y accidentado territorio ni para penetrar en la sociedad a fin de hacer valer el cumplimiento de la legalidad. Esta situación se prolonga en la actualidad, por lo que muy diferentes sectores reclaman por la “falta de Estado”; pero este reclamo tiene diferentes connotaciones de acuerdo a los sectores sociales, como no podía ser de otra manera.

Para los trabajadores, los pobres y excluidos esta carencia procura crea una aguda sensación de abandono y de inseguridad, motivo para que sus voceros reclamen la participación activa y directa del Estado para atender sus necesidades de empleo e ingreso, de educación, de salud y de vivienda; esta demanda es particularmente aguda debido a que la inversión pública en esos rubros ha sido tradicionalmente reducida: en términos comparativos, el gasto social equivale a la mitad del promedio latinoamericano.

Esta carencia de Estado ha dado lugar al desarrollo de una generalizada “informalidad”, puesto que involucra a cerca del 60% de la población activa, que se funda en prácticas que desconocen sino rechazan las reglas oficiales, facilitando la existencia de fuerzas que procesan el narcotráfico, la tala ilegal de la madera, el contrabando y que conviven con los rezagos de los movimientos subversivos, en la sierra y la selva.

En cambio, para las capas de ingresos elevados, empapadas de ideología neoliberal, la presencia estatal debe limitarse a fomentar la inversión privada y hacer cumplir las reglas del mercado; concretamente a asegurar los derechos de propiedad e incentivar la mejora de la competitividad económica, condiciones necesarias para sostener el actual ritmo de crecimiento económico y la “inclusión” de las capas populares en el mercado, tal como lo han venido haciendo los últimos gobiernos, aunque de manera parcial.

Por la manifiesta “debilidad” del Estado para atender las demandas sociales, controlar el territorio y hacer cumplir el orden legal, no debe extrañar la muy baja calificación que los distintos estratos sociales otorgan a los organismos públicos y a los poderes estatales, con el consiguiente desprestigio de los jueces

y congresistas, partidos políticos y, en general, el régimen democrático. Es así como, en términos comparativos, el Latinobarómetro registra que el Perú tiene el índice de desaprobación más alto de la región al desempeño del gobierno y al régimen democrático.

Por lo general, se responsabiliza al Jefe de Estado por estas falencias, debido a que su centralidad política y el acendrado culto al presidencialismo contribuyen a consolidar la idea de que esos defectos existen por “falta de voluntad política” o desinterés presidencial para remediarlos y poner las cosas en su debido sitio.

A pesar de las constantes presiones sociales y de las organizaciones multilaterales, los gobiernos no han ejecutado las reformas de “segunda generación” destinadas a adaptar los obsoletos organismos públicos a los requerimientos de la globalización y a las demandas sociales. Salvo en los organismos muy especializados, el avance de las reformas de la administración pública ha sido reducido y desigual debido, fundamentalmente, a la oposición y/o desinterés de la fragmentada y desprestigiada representación política.

iii) La crisis de la representatividad política

Desde los años treinta y hasta muy entrado el siglo pasado las agudas divisiones sociales a las que hemos hecho referencia dieron origen a posiciones políticas antagónicas e intolerantes. Durante ese lapso, la intermitente implantación de regímenes autoritarios determinó la existencia de prolongados períodos de crisis de representación que, además de la represión y la exclusión política de las organizaciones de los sectores populares y medios movilizados, favoreció la fragmentación y la impotencia política de estas capas sociales.

La dificultad para organizarse legítimamente y hacer valer sus demandas por medios institucionales incentivó a dichas capas a desconocer la validez de la autoridad y sus normas legales, reforzando el rechazo de amplios sectores al Estado; por otro lado, la represión estatal determinó que la participación política se desarrollara por canales clandestinos y que la violencia se constituyera en la única forma para eliminar la exclusión política y transformar el orden social.

La quiebra del régimen oligárquico y las importantes transformaciones sociales que generó el gobierno militar, durante los años setenta, y el derecho al voto de los analfabetos – mayormente campesinos indígenas – que concedió la Constitución de 1979 impulsaron la participación de amplios sectores hasta entonces excluidos de los asuntos públicos; de ahí que la población electoral duplicara su número durante la década siguiente.

A partir de la transición a la democracia, en 1980, la sociedad y la política corrieron por carriles opuestos que desencadenaron agudos conflictos y una seria crisis de gobernabilidad; por esto, “la década perdida” fue un momento particularmente crítico en la historia peruana contemporánea.

Las repetidas elecciones generales y municipales evidenciaron la extrema volatilidad electoral y la fragmentación política contribuyendo, como en anteriores ocasiones, a que arraigaran las clásicas posiciones políticas antagónicas e intolerantes en la agitada vida parlamentaria y que fracasaran los esfuerzos para constituir una relación constructiva entre los actores destinada a consolidar un sistema de partidos políticos que estabilizara y legitimara el régimen democrático.

En estas circunstancias, la subversión de Sendero Luminoso y, luego, del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru dejó ver la alienación y el rechazo de importantes contingentes de jóvenes y profesionales al Estado³, al tiempo que la alianza de estas organizaciones con el creciente tráfico ilegal de drogas contribuyó a que, entre ambas fuerzas, jaquearan a la fuerza pública y aterrorizaran a la sociedad: en efecto, la subversión y la represión de las fuerzas armadas produjeron la muerte de 70.000 personas, en su inmensa mayoría campesinos-indígenas de la sierra del sur.

Por otro lado, la permanente inestabilidad política y los constantes cambios de las políticas económicas durante los años sesenta y setenta desembocaron en reiterados desequilibrios que inhibieron la capitalización empresarial y, en general, del país; de ahí, por ejemplo, que el ingreso por persona alcanzado en 1975 se estancara durante los siguientes 30 años. En estas

3 Pero también puso en evidencia las diferencias y la intolerancia mutua: mientras los militantes de Sendero eran mayormente originarios de la sierra y estaban identificados con ideologías maoístas, los miembros del MRTA provenían de la costa y seguían los lineamientos guevaristas, es decir, estos movimientos constituían expresiones netas de las hostiles divisiones sociales, culturales y regionales a las que hemos aludido.

difíciles condiciones, los efectos de la crisis internacional de la deuda (1982), los desastres causados por el fenómeno de El Niño (1983) y, por causa de la subversión, la destrucción de bienes públicos por valor de 25.000 millones de dólares, equivalente a cerca de la mitad del producto bruto, agudizaron la frágil situación económica que se arrastraba penosamente. Por último, la hiperinflación desatada durante el gobierno de García, entre 1987-90, y los intensos conflictos sociales que se sucedieron acabaron por desarticular el Estado, la organización política y social.

Es decir, producto de la conjunción de todos esos factores, a fines de la década de los ochenta, el Perú sufrió una severa crisis orgánica del sistema social, por lo que se cuestionó la gobernabilidad del país. El generalizado desprestigio de los poderes públicos y de los partidos políticos favoreció la emergencia y el triunfo del *outsider* Fujimori en las elecciones de 1990; éste azuzando la desaprobación social a la “partidocracia” y a las anacrónicas instituciones oficiales, proclamó el “auto-golpe” en 1992 con un generalizado beneplácito, y capturó el poder en alianza con los poderes fácticos, nacionales e internacionales, dando inicio a un nuevo periodo autoritario que prometía durar 20 años para acometer la definitiva “reconstrucción nacional”.

El éxito del ajuste económico y la captura de las cúpulas de los movimientos subversivos consagraron la aprobación del Presidente Fujimori al tiempo que el control de los organismos del poder aseguraron su reelección en 1995. Pero las sucesivas muestras de arbitrariedad y de corrupción por Fujimori y Montesinos produjeron una reacción interna y externa en contra del fraudulento intento de re-elegirse, una vez más, en 2000.

iv) Las “traiciones” del “menos malo”

La última de las transiciones, en 2000, a la democracia abrió un abanico de posibilidades para atacar la creciente división social, la persistente debilidad estatal y la fragmentación política; la forma como se encaró la solución de estas asignaturas pendientes, así como los resultados que produjeron explican en buena medida los niveles y los grados de insatisfacción social con el desempeño de las autoridades, de las instituciones públicas y con el régimen democrático, en el marco del sostenido crecimiento económico.

A raíz de las movilizaciones contra el fujimorismo, Alejandro Toledo convocó a “todas las sangres”⁴; con el apoyo de figuras democráticas y defensoras de los derechos humanos encabezó las movilizaciones de los “cuatro suyos”⁵ lo que le permitió afirmar su candidatura presidencial congregando a un grupo variopinto compuesto por simpatizantes, amigos, familiares (y muchos oportunistas) para formar “Perú Posible” y competir con Lourdes Flores, representante de la derecha neoliberal, y con Alan García quien, de regreso del exilio, recomponía la maltrecha organización del Apra para volver a apostar por la presidencia.

Toledo logró ganar apoyo popular resaltando su origen andino, poblador de un barrio popular de una ciudad provinciana, Chimbote, que por sus esfuerzos había logrado tener una exitosa carrera profesional en el extranjero. Para subrayar su origen y su asociación con el campesinado indígena se identificó con Pachacútec⁶ y celebró su triunfo electoral con ceremonias, supuestamente incaicas, en Cusco y Machu-Picchu.

Es así como Toledo buscó representar a los “pueblos originarios” que constituían las capas más pobres, pero también intentó hacerse cargo de las aspiraciones de movilidad social de las clases populares, no sólo porque conocía en carne propia sus necesidades sino porque estaba capacitado para satisfacerlas gracias a su calificación profesional.

Por otro lado, Toledo también procuró ganar el apoyo de los empresarios y de los sectores medios haciendo resaltar su experiencia académica y profesional de carácter internacional, mostrándose dispuesto a considerar sus aspiraciones en el marco de la globalización en marcha y para lo cual se rodeó de renombrados profesionales y técnicos.

Es decir, Toledo buscó representar los mundos divididos y contrapuestos; sin embargo, muchas veces esta pretensión se expresó en fórmulas estereotipadas y caricaturescas que generaron animadversión y burla, así como expresiones racistas, por diferentes figuras y estratos urbanos. A pesar de estas reacciones y del odio del fujimorismo a Toledo, la posibilidad de que García volviera a

4 La referencia al consagrado libro de J. M. Arguedas alude a la integración de diferentes grupos sociales.

5 Los “suyos” eran las partes que formaban el Imperio Inca.

6 Se atribuye a Pachachutec haber organizado y consolidado el imperio del Tawantinsuyo.

governar favoreció que, en una segunda vuelta, Toledo congregara la variada y dispersa oposición social al Apra y fuera elegido como “el mal menor”.

Desde el inicio, Toledo se propuso avanzar simultáneamente en la estabilización y crecimiento económicos y el fortalecimiento democrático, propósito que para los radicales de cualquier signo político equivalía a encontrar la cuadratura del círculo.

Mientras el gobierno continuaba con las políticas “neoliberales” instauradas por el fujimorismo, planteó hacer realidad el pacto entre “todas las sangres” mediante la constitución del “Acuerdo Nacional”, en el que representantes de los partidos y de las organizaciones de trabajadores, de las iglesias y de las organizaciones de la “sociedad civil” deberían suscribir su apoyo a determinadas “políticas de Estado”, a fin de asegurar su continuidad en el largo plazo. Simultáneamente, el Ejecutivo acordó con el Legislativo impulsar la descentralización política y económica a fin de satisfacer una antigua aspiración provinciana.

Por otro lado, Toledo ratificó la constitución de la “Comisión de la Verdad y la Reconciliación” destinada a investigar las causas de la subversión y las consecuencias que había producido, al tiempo que apoyó la judicialización de los casos de corrupción y violación de los derechos humanos del fujimorismo, pero también los cometidos por los gobiernos de los años ochenta, presididos por Belaúnde y por García, y por lo que se encontraban encausadas más de mil personas, entre empresarios, militares y políticos.

Es así como Toledo se propuso encarar la fragmentación política y la debilidad estatal articulando determinados actores e intereses sociales, y excluyendo a otros, a fin de asegurar el crecimiento económico, condición necesaria para reducir la pobreza y las desigualdades sociales.

Pero el comportamiento irregular y frívolo del Presidente Toledo le restó credibilidad, lo que contribuyó a que su “partido”, Perú Posible, no se consolidara y que los dirigentes y miembros de la bancada oficialista persiguieran realizar sus intereses particulares, socavando las precarias bases partidarias y, en los hechos, sabotando las propuestas gubernamentales. Así, una vez más, la fragmentación e irresponsabilidad de los partidos fueron calificadas de “politiquería”, lo que reforzó el descrédito del sistema político.

Como era de esperarse, la democracia incentivó a los sectores silenciados durante el autoritarismo para que plantearan demandas de todo tipo y calibre, al tiempo que las promesas electorales promovieron las expectativas sociales. En este sentido, los flamantes gobiernos regionales exigieron la inmediata cesión de atribuciones y de recursos económicos para llevar a cabo sus propósitos de manera autónoma del gobierno “central”; por último, las nuevas condiciones favorecieron el desarrollo de movimientos sociales opuestos a los intentos de privatización de los servicios públicos al tiempo que Alan García y la organizada maquinaria aprista propusieron medidas nacionalistas-populistas antagónicas al “neoliberalismo”, lo que les valió para dirigir la oposición al gobierno.

En circunstancias que la economía del país comenzaba a salir de la crisis internacional, la proliferación de demandas sociales se atendieron mal, tarde y nunca por la ineficiente administración pública; este resultado, así como la frivolidad y nepotismo del entorno presidencial contribuyeron para que rápidamente se desarrollara entre los sectores populares un generalizado sentimiento de “traición” de Toledo a las promesas que había proclamado. Este sentimiento se reflejó en su rápido descrédito: al inicio de su gestión Toledo fue aprobado por 62% de la población, pero al cabo de tres meses ese índice cayó a la mitad y, desde entonces, no paró de caer hasta el final del periodo gubernamental.

Al tiempo que el Apra ignoraba al Acuerdo Nacional, García apoyaba las frecuentes movilizaciones contra el gobierno a fin de que aplicara las políticas distributivas que tuvieron consecuencias desastrosas durante su administración; más aún, García encabezó las demandas para revocar el mandato presidencial de Toledo.

En suma, el dictado tecnocrático de las políticas económicas y la fragmentación de las representaciones políticas se sumaron para inhabilitar el Acuerdo Nacional como espacio de negociación entre estratégicos actores sociales, lo que derivó en la clásica confrontación entre los agentes que respondían a visiones e intereses antagónicos. Así, parecía repetirse la historia conocida con sus previsibles consecuencias.

Mientras el ambiente social se agitaba cada vez más y parecía que la crisis de gobernabilidad acabaría con el régimen democrático, la recuperación

y el crecimiento económicos crearon un momento de respiro, en vísperas de las elecciones de 2006.

Para entonces, García competía con Lourdes Flores reproduciendo una antigua rivalidad entre populistas y liberales; súbitamente, la emergencia de Ollanta Humala con sus planteamientos etnopopulistas y xenófobos cambió el panorama político por el contundente apoyo que recibió en la sierra y la selva; es decir, por la masa de los “excluidos”.

En la primera vuelta electoral, García derrotó a Flores en la competencia por los votos urbanos y de la costa, acusándola de representar a los “ricos”; en la segunda vuelta que enfrentaba a Humala con García, mientras éste reconocía su responsabilidad en el fracaso de su gobierno y declaraba haber cambiado de orientación económica, frente al peligro que representaba Humala, el electorado costeño no tuvo alternativa que darle el triunfo a García como el candidato “menos malo”.

Desde el inicio de su segunda administración se hizo evidente que, como lo había proclamado tardíamente, García había experimentado una radical conversión política: de un lado, abandonó los planteamientos históricos del Apra, de naturaleza nacionalista y distributiva, por lo que renunció a las medidas que había impulsado para hacerle la vida imposible a Toledo; y, por el otro lado, adoptó de lleno las propuestas liberales postuladas por Lourdes Flores, a la que había ganado la elección echándole en cara que representaba los intereses de los ricos. Así, para la masa aprista y también para los sectores medios y populares de la costa que apostaron por García, esta conversión constituyó una traición, mientras que los seguidores de Humala no cesaron de calificar este súbito cambio de comportamiento como una desertión de los históricos ideales del Partido del Pueblo.

Mientras el crecimiento económico alcanzaba velocidad de crucero se hizo evidente que sus resultados se distribuían desigualmente, favoreciendo a las capas medias y altas de la costa que, de inicio, contaban con mejores y mayores activos; en estas condiciones, recrudesció una oposición sorda al gobierno que se manifiesta en las encuestas, pero esa oposición también adquiere expresiones muy agresivas con huelgas regionales y bloqueos de carreteras; sin embargo, estas manifestaciones locales no logran tener una traducción política. La organizada bancada aprista aprovecha la fragmentación de la política para

hacer alianzas puntuales que, por momentos, logran reducir la temperatura en el Congreso al tiempo que resultan inútiles los esfuerzos para (re)construir frentes políticos que enfrenten organizadamente a García y al Apra.

El malestar público que expresan las encuestas y los medios de comunicación, así como las manifestaciones y los bloqueos de carreteras, por la incapacidad del sistema político y de la administración pública para mejorar la distribución de los frutos del crecimiento económico ha generado reacciones insólitas por el Presidente García. En una serie de artículos publicados en la prensa bajo el rubro genérico de “El perro del hortelano” muestra una faz autoritaria al acusar indiscriminadamente a los críticos al gobierno de “arcaicos”, “comunistas”, “falsos ambientalistas”, entre los más suaves epítetos, a la par que aprovecha para atacar a los organismos defensores de los derechos humanos y criminalizar las protestas sociales; de ahí que acusara de “terroristas” a los promotores del paro nacional, a principios de julio de 2008, y dispusiera de las fuerzas armadas para asegurar el orden público.

En circunstancias que el crecimiento de los precios de los bienes de consumo aprieta el precario presupuesto de los sectores populares y el Ejecutivo ha dispuesto frenar el crecimiento para encarar la inflación, la andanada de decretos supremos para impulsar la “revolución capitalista” y la modernidad puede ampliar los motivos de confrontación e intensificar el malestar público, con consecuencias imprevistas y que se hará evidente próximamente.

En conclusión, a los dos años de gobierno, García enfrenta crecientes protestas por los mecanismos tecnocráticos que adopta para encarar la solución de las asignaturas pendientes de solución – la división social, la debilidad estatal y la fragmentación política –; aparentemente, frente a dichas protestas parece inclinarse por soluciones autoritarias.

Así, una vez más, el Perú manifiesta dificultades estructurales para avanzar democráticamente en el desarrollo capitalista. **DEP**

Presentación política, económica y social de Suriname

*C.A.F. Pigot**

1. Características generales de Suriname

Suriname puede ser considerado un ‘pequeño Estado isleño’

Suriname (ver anexo 1: Información general del país) tiene una pequeña población de 492.829 (Censo efectuado en 2005) étnicamente diversa. La etnicidad influye en la estructura político-partidaria, la economía (facilitación y reivindicaciones sectoriales), la estructura y vida social (preferencias matrimoniales). Suriname también puede considerarse una “isla” en su región porque tiene mejores relaciones y conexiones con países distantes (8 vuelos directos por semana a los Países Bajos, 3 a Brasil, 2 a Guyana, y 2 a la Guyana francesa) y el país se debate entre la periferia del Caricom, América Latina y nuevas estructuras globalizantes.

Suriname tiene una economía dual

Suriname tiene un sector exportador de alumina muy moderno [Alcoa/BHP, Billiton], camarones [Coreano/japonés/Surinamés], arroz [productores nacionales], petróleo crudo [estatal], madera [local y lejano Oriente] y oro

* Miembro de la Junta Consultiva del Partido Nacional del Suriname (*Nationale Partij Suriname*).
corpall@sr.net

[IAM – gold y Newmont]. Por otro lado hay una producción en escala de subsistencia que es en parte comercial y orientada hacia el mercado local [incluyendo el mercado surinamés en los Países Bajos]. Este segmento productivo en parte se ha modernizado pero es mayoritariamente tradicional, intenso en mano de obra y predominantemente informal.

Suriname es un joven Estado independiente

Suriname es independiente apenas desde 1975 y todavía tiene fuertes lazos con los Países Bajos. Esta relación puede examinarse bajo la luz de diversos indicadores. Suriname recibe una substancial ayuda económica de países afines y transferencias financieras privadas son una buena fuente de flujo de divisas. Relaciones sociales con los Países Bajos son también intensas, lo que es comprobado por la frecuencia de vuelos directos (8 vuelos directos en mediana temporada) y por las relaciones entre entidades formales e informales en los dos países. Vínculos familiares son también estrechos ya que 300.000 personas de origen surinamés o con raíces surinamesas viven en los Países Bajos. Influencias políticas pos coloniales son relevantes ya que partidos políticos en ambos países tienen relaciones a nivel de partido. Asuntos locales son frecuentemente discutidos en los Países Bajos.

Suriname tiene geográficamente una estructura colonial

Paramaribo es el centro dominante y una ciudad colonial en la costa atlántica que se proyecta hacia el exterior con una orientación internacional. Paramaribo es explotadora hacia otras partes del país que son productoras. La concentración poblacional en Paramaribo y sus alrededores en los distritos de Wanica y Commewijne llega a 310.000 de la población total. Todos los servicios de calidad están concentrados en Paramaribo. Los modernos suburbios de Paramaribo parecen encasillados socialmente, con los ricos en el norte y los segmentos pobres en el sur, mientras que los barrios más antiguos están socialmente integrados. El centro colonial con edificios de madera de estilo holandés es Patrimonio de la Humanidad.

2. La situación política

La Asamblea Nacional, el parlamento surinamés, tiene 51 asientos. El Presidente y el VicePresidente son elegidos por el parlamento con una

mayoría de dos tercios, o cuando no se alcanza la mayoría, por la asamblea popular, que es un foro extendido con todos los representantes regionales elegidos y miembros de importantes organismos del Estado. Los ministros son seleccionados por miembros de la coalición después de la distribución de los cargos y son nombrados por el Presidente. Como los ministros son indicados por sus respectivos partidos, parecen ser más leales con sus partidos que con el Presidente. Suriname aún respeta la separación de los poderes.

Los partidos políticos se basan principalmente en etnicidad y religión. Los partidos actualmente representados en el parlamento son: Hindúes: VHP 8, PVF 2, NK 1; Indonesios: Pajama Luhur 6, KTPI 1; Criollos: NPS 8, DNP 3 SPA 1, DA 91 1, Maroons (comparable a los Kilombos) 5. Un partido más étnicamente integrado es el NDP, 15.

La coalición gobernante consiste en el VHP, NPS, SPA, PL A-combinatie y DA 91. Esta combinación se denomina *Nieuw Front +*. Ganó 28 asientos en las elecciones del 25 de mayo 2005. Las próximas elecciones serán en mayo de 2010. Durante los recientes años de independencia, Suriname ha experimentado frecuentemente un mal manejo por parte del Gobierno, a tal punto que la rehabilitación de la economía exige un programa de ajuste estructural y la necesidad de reintroducir valores morales.

Los diarios y los medios de comunicación en general son críticos del desempeño del Gobierno.

Importantes temas estructurales que influyen en la situación política son:

- Reestructuración de la economía a fin de garantizar un ambiente económico transparente y competitivo con un crecimiento sostenible y un presupuesto equilibrado. La reestructuración no está incluida en un programa de ajuste formal pero forma parte de las prioridades gubernamentales. Su ejecución depende en gran parte del momento político. Los mercados monetarios son ahora liberales y el nuevo dólar surinamés es una moneda estable y convertible. El ambiente monetario estable de los últimos cinco o seis años ha sido la base de una recuperación económica y de un crecimiento continuado del 6% anual. La privatización de las empresas del Estado y las reformas de la administración pública son lentas y llevadas adelante sin tomar decisiones difíciles;

- La rehabilitación del sector social no está de acuerdo con las expectativas del público. Es obvio que el presupuesto del Gobierno no puede financiar todas las necesidades básicas necesarias, además por parte del Gobierno y de los ciudadanos no ha habido coraje político para seleccionar prioridades públicamente. Socialmente, no todos los recursos están disponibles para toda la sociedad: educación salud y los derechos democráticos están garantizados por el Gobierno, pero la situación de vivienda es deplorable, por ejemplo. En el campo de seguridad, empresas privadas cubren parte del sector: compañías de seguridad, seguros privados, etc;
- Mejora de la situación en el interior. Cerca de 40.000 ciudadanos surinameses y trabajadores extranjeros, principalmente brasileños, viven y trabajan en el interior. La infraestructura es mala en la región (educación, salud, derechos de propiedad, permisos, etc.). El descontento con el Gobierno central llevó a movilizaciones políticas étnicas y a mayor poder político para el partido A-combinatie cuya estructura partidaria está basada en la etnia *maroon*, y
- Control del tráfico de drogas e influencia de los barones de la droga en la vida económica, social y política. La fuerte influencia del dinero de la droga trastorna carreras profesionales legítimas y la moralidad en general. El parlamento discute ahora leyes anticorrupción como una medida paliativa. Pero puede ser que aún en este foro la influencia de los barones de la droga sea causa del significativo atraso en la aprobación de esta ley.

3. Situación económica y social

Suriname pertenece al grupo de los países en desarrollo y puede ser visto tanto como parte del Caribe (considerando la pequeña escala de su economía), como parte de América Latina (considerando los más importantes obstáculos a su desarrollo).

Etnicidad, dependencia de un conjunto pequeño de productos de exportación (bauxita y petróleo), ayuda financiera externa y gran emigración, son características caribeñas.

Fuerte influencia militar en la primera parte de los 80' en la vida política, económica y social que incentivó una corrupción en gran escala e ineptitud gubernamental, leyes y controles reguladores ineficaces son más bien rasgos latinoamericanos. Restricciones al desarrollo pertenecen más al campo de una gobernanza mal dirigida que a la falta de recursos naturales y financieros.

4. Etapas en la planificación del desarrollo en Suriname

La planificación del desarrollo en Suriname se acerca mucho al pensamiento internacional en asuntos de desarrollo. Se pueden distinguir unas 5 etapas que son paralelas al desarrollo mundial.

a. El período del ‘Consenso del Congreso en la India’

Este período empezó después de la Segunda Guerra Mundial, enfatizando la planificación estatal. Suriname comenzó esta fase con los “Welvaartsfonds¹, seguido de un plan decenal y otro quinquenal. Una planificación centralizada con fuerte influencia gubernamental a fin de construir granjas, detección de recursos naturales aislados, etc. La idea básica era hacer un inventario de nuestros recursos naturales y explotarlos. Se pensaba que el camino del desarrollo estaba en la copia de la tecnología occidental, en la modernización de las instituciones, en un mejor nivel educacional y en el desarrollo agrícola como base para el crecimiento para la mayoría de la población. Una sólida base familiar eliminaría la influencia de los grandes negocios y probaría que los mecanismos del libre mercado no eran adecuados para economías del Tercer Mundo.

b. El período del ‘paradigma dualista de la economía’

Influenciado por estructuralistas latinoamericanos con soluciones rápidas como regulación de los intereses, control de la tasa de cambio, control de precios y sueldos, Suriname desarrolló una ideología que consistía en ‘movilizar su propio potencial, incluyendo sus recursos humanos’ y la introducción de ‘polos de crecimiento’ geográficos. Durante los 1970, esta urgencia de modernización surgió después de la construcción de la represa de Afokaba. Urbanización en gran escala para desplazados era visto como un síntoma aceptable de modernización y como consecuencia lógica del paradigma de

¹ N.T. “Fondos de prosperidad”.

‘crecimiento desequilibrado’. Grandes partes de áreas rurales eran considerados sin interés y los esfuerzos desarrollistas e inversiones se concentraban en áreas de crecimiento como el oeste de Suriname (bauxita de Bakhuys y represa de Kabalebo), Commewijne (LOC), etc. Se pensaba que estos lugares tendrían un mayor potencial de crecimiento que otros lugares del país. El concepto de planificación estaba orientado hacia dentro. Suriname pensó que alcanzaría un gran progreso en su desarrollo por sí solo y con la ayuda para el desarrollo de los Países Bajos.

c. El desarrollo orientado hacia fuera

Al final de 1970, quedó claro que Suriname y los Países Bajos tenían opiniones diferentes en su abordaje del desarrollo de Suriname. Los holandeses, por ejemplo, se rehusaron a financiar plenamente la represa de Kabalebo con los fondos acordados en el Tratado. Fue la primera vez que Suriname tuvo que salir por sí mismo captando grandes cantidades de dinero. Lo relevante era también que Suriname tuvo que empezar a pensar en facilidades para la inversión de compañías extranjeras. Sin embargo, el país que tenía una gran cantidad de dinero disponible para su desarrollo a través de los Países Bajos, no pudo movilizar fácilmente fondos externos. Por lo tanto, Suriname no fue parte de la crisis de 1990 y del colapso de los mercados de capital brasileño y mexicano.

d. El Consenso de Washington

Debido al mal manejo de su economía en el período militar, Suriname tuvo que pensar en ajustes estructurales, cuando volvió a la democracia al final de los 1980. Reglas de gestión macroeconómica dictadas por instituciones financieras se volvieron preeminentes. Los elementos que se tornaron importantes fueron: disciplina fiscal, inversiones en actividades que rindieran alto interés y no en proyectos ‘políticos’, reformas impositivas, liberalización parcial del mercado de capital, tasa de cambio libre, eliminación de aranceles de importación, privatización, protección garantizada a la propiedad privada y relevancia del medio ambiente. Aunque Suriname rechazó el ingreso al programa de ajuste estructural del FMI, por un acuerdo con los Países Bajos tuvo que acatar las reglas de un controlador externo, el Warwick Research Institute. El programa de ajuste estructural de Suriname fue una mezcla del modelo del Consenso de Washington con una red de seguridad de tipo social financiada por los fondos del

Tratado. El Consenso de Washington tuvo efectos positivos en Suriname porque incentivó la transparencia, lo que llevó a una disminución de la corrupción y fomentó la democracia. Por otro lado, estaba orientado en demasía a las finanzas y no incorporó suficientemente los efectos políticos y sociales.

e. La aldea global

Como estamos todos influenciados por procesos de globalización, vemos que toda economía está siendo juzgada por indicadores centrados en buena gobernanza y reducción de la pobreza. Suriname está luchando para conseguir una 'gestión sensata' que es medida por los siguientes indicadores:

- Indicadores de política económica: a. Inflación de 8.3% en 2007; b. Déficit presupuestario para este año fiscal estimado en SRD. 405 millones o 5.4% del PIB; c. Liberalización comercial sigue las metas del Caricom y de la OMC;
- Indicadores de calidad institucional: a. Buen orden público; b. Calidad de la burocracia: necesita mejoras; c. Sensibilidad a la corrupción: alta, la ley anticorrupción no fue promulgada todavía, y
- Otros indicadores: a. Mejoras en la educación: lenta; b. Mejoras en la salud: buen progreso; c. Ayuda a la investigación agrícola: lenta; c. Solidaridad social: lenta debido a la falta de fondos para reforma de pensiones y para salud en general.

Algunos indicadores sociales y económicos

El índice de natalidad es en promedio 25.7 (pequeño aumento en los últimos 4 años pero un continuo descenso desde 1972 (32.8). El índice de mortalidad se asemeja al de un moderno país desarrollado, 6.8. La emigración siempre ha sido un factor relevante.

Las exportaciones en 2007 fueron de US\$ 1.311 millones, consistiendo en: alúmina, aluminio y petróleo, arroz, bananas/plátanos y verduras, camarones/pescado, madera y productos de madera y otros. Las reservas monetarias al fin de 2007, fueron SRD \$1.181 millones, SRD \$1.087 en divisas y SRD \$ 94,5 I oro. La exportación ilegal de oro en gran escala debe ser considerada.

Hasta ahora el Gobierno no ha sido capaz de disminuir la producción de los buscadores de oro en el interior. El oro genera poco pago de impuestos

y es un gran contaminante de agua para beber, deja partículas de arcilla y mercurio.

El uso de la tierra es básicamente agrícola, 65.110 hectáreas (34.743 de latifundio y 30.367 de minifundio); 53.495 arrozales, 2.057 bananas, 1.768 tomates y otras verduras, 1.419 naranjas, 1.148 palmeras muy importantes. Ganado no es importante en cantidad: 88.865 cabezas, 19.615 cerdos, alrededor de 2 millones de aves, etc.

Con el tiempo, las políticas de desarrollo han procurado la modernización y el fortalecimiento de las instituciones. Reformas para un sector público más efectivo son inminentes. También ocurre que el papel del sector privado y de las ONG se ha convertido en esencial para el concepto de desarrollo. Por otra parte, los países donantes se han tornado más reticentes a otorgar ayuda a Suriname ya que el país se ha integrado más a su concepto global de estructuras. Estudios de impacto se han vuelto indispensables para todas las actividades de desarrollo, sean ellas, hospitales, escuelas, carreteras, etc.

Si no es posible prever un impacto positivo de una actividad es casi imposible conseguir ayuda o préstamos. La opinión de importantes líderes locales, políticos, económicos, financieros, sociales, tribales, es decisivo para la movilización de fondos y para un diálogo efectivo con socios internacionales.

Relación con los Países Bajos

Discusiones sobre desarrollo con los holandeses han sido por largo tiempo un tema importante para todos los Gobiernos. Cuando Suriname se independizó, los holandeses comprometieron su ayuda para el desarrollo por 10 a 15 años, por un valor de alrededor de US\$ 1.000.000.000. Los Ministros de ayuda para el desarrollo de los Países Bajos y el Gobierno de Suriname estuvieron de acuerdo en un abordaje sectorial para el restante de la ayuda holandesa. Estos sectores son educación, salud pública, gobernanza, medio ambiente, vivienda y agricultura. Progreso en esta áreas ha sido lento.

Los Países Bajos y Suriname están a punto de reformular sus políticas para entablar una nueva relación, una relación entre dos estados independientes soberanos que se respetan mutuamente. Suriname tiene estrechos lazos con los Países Bajos y no puede convertirse solamente en un país más que se encuentra en la lista de prioridades holandesa.

Las inversiones públicas (en salud pública, educación, infraestructura, red de seguridad social, desarrollo en el interior) han sido bajas debido a que el apoyo de los Países Bajos no se ha materializado estos últimos años. Largos procesos de formulación de planes sectoriales son culpables de este atraso. La sociedad civil es cada vez más importante en el sector social en relación a Holanda. Auxiliados por fondos de socios extranjeros, se han establecido vínculos a nivel de municipalidades, agencias de medio ambiente, de escuela para escuela, ciudad para ciudad, etc.

Sector público

Los salarios de los funcionarios públicos fueron congelados de 2002 a 2005. Se espera que suban y que aumenten la demanda por bienes de consumo y por divisas lo que llevaría a una mayor demanda en el mercado de cambio. Suriname tiene un mercado de divisas abierto desde el 11 de junio de 2002.

El interior

La situación en las áreas remotas del interior es mala debido a que el Gobierno carece de fondos para hacer costosos viajes al interior y los compromisos de prestación de servicios no se pueden mantener.

Limitaciones

Importantes limitantes económicas han sido frecuentemente mencionadas desde la Segunda Guerra Mundial, pero muchos de estos aspectos negativos de la economía de Suriname están aún vigentes. Las limitantes mencionadas debían haber sido abordadas a través de varios planes de desarrollo. La opinión pública general es que la economía de Suriname no está creciendo como debería y que sin reformas estructurales puede incluso deteriorarse más. Por otra parte, las estadísticas muestran un crecimiento del PIB de 5-6% anual, durante los últimos años. Opciones de crecimiento rápido serían en la industria de la bauxita y energía hidroeléctrica en el oeste de Suriname y con oro en otras partes del país, como en Gros Rosebel.

Asuntos clave

Temas que están siendo tratados con posibilidades de gran impacto público son:

- Discusiones con Suralco (Alcoa) Y BHP-Billiton, ambas empresas pidieron concesiones para extracción de bauxita en el área de Bakhuijs. El futuro económico de Suriname será en parte conformado por esta decisión del Gobierno y las inversiones que seguirán;
- Disputa fronteriza con Guyana. El conflicto por el límite marítimo está zanjada y hay grandes expectativas de reservas de petróleo. La disputa territorial del triángulo del sur (río Curuni y río Kutari versus el río río Corantyne superior) está todavía por resolver;
- Prevención del crimen para mantener la percepción de seguridad de la población, y
- El tránsito se ha convertido en un problema en Paramaribo ya que una creciente cantidad de vehículos tiene que ser acomodada en una infraestructura obsoleta.

5. Algunas ideas sobre el paradigma de desarrollo mundial y Suriname en el siglo XXI

“No podemos predecir el pasado pero podemos prepararlo. El futuro es construcción.”²

5.1. Emparejamiento selectivo

El desarrollo mundial está directamente influenciado por la revolución científica que nos lleva a una época de incertidumbres y dudas a escala global. En este paradigma de complejidad, globalización e incertidumbre necesitamos creatividad política. Mientras que la tercera revolución industrial, basada en la edad de la información y la rápida introducción de tecnologías en todas las facetas de la vida humana, está transformando radicalmente nuestras sociedades en una serie de códigos de computador hoy y códigos genéticos mañana, una nueva red globalizada de alianzas públicas y privadas está surgiendo. Es obvio que la antigua estructura política mundial, a saber, fronteras nacionales, no es más efectiva para contener los nuevos desarrollos, ya que la tecnología llevada por micro ondas a través de autopistas de la información, no responde

² Ilya Prigogine, Premio Nobel de Química. Citado en Bind, Jerome y Mayor, Federico. *The worlds ahead, our future in the making*. Unesco, 2001.

a fronteras nacionales. La primera revolución industrial fue llevada por el ferrocarril y la segunda por coches, aviones, electricidad y fordismo. La nueva revolución industrial ha llevado a una nueva división del mundo en globalizadores (cerca del 20%) y globalizados. En Suriname, si nos basamos en la educación y el tipo de trabajo, solamente un 10% participa en estos nuevos desarrollos.

Estamos en un nuevo mundo de segregación, dividiendo sociedad, trabajo, amigos, escuela y patria usando la estrategia de emparejamiento selectivo. La lógica del emparejamiento selectivo está fundada en el agrupamiento exclusivo de los que tienen mejor desempeño como se hace en los deportes y en el mundo del espectáculo y ahora puesto en práctica en salud, banca, consultoría e incluso en producción física. Este proceso excluye personas educadas y competentes que no pertenecen a la clase de aquellos con el mejor desempeño. Esto afecta la identidad nacional al levantar preguntas como: ¿Son Seedorf y Rijkaard surinameses? ¿Es Ronaldinho español? ¿Es Alain Belda, el Presidente mundial de Alcoa estadounidense? ¿Es el director de BHP/ Billiton, que es surinamés de origen, un surinamés? Sufrimos segregación incluso en nuestras estructuras familiares cuando muchos de nuestros hijos estudian fuera y obtienen una nacionalidad distinta a la nuestra. Incluso sistemas educacionales están fracturándose, dejando la mayoría de estudiantes sólo con una educación general a nivel de bachillerato, y unos pocos alumnos brillantes con una formación especializada de alto nivel, ligada a centros de capacitación internacionales. Con respecto a la universidad, se ha vuelto imprescindible que sigamos cursos internacionales de formación como el de Itamaraty, porque según nuestra percepción estos cursos son globalizados y por tanto nos dan la oportunidad de convertirnos en globalizadores en nuestra profesión. Pero también empresas e instituciones se están escindiendo y reconstruyéndose rápidamente con una perspectiva global. Por ejemplo, la producción del avión Bandeirantes en Brasil que se ha vuelto un producto global ahora. Familias pasan por el mismo proceso, haciendo de familias monoparentales un fenómeno, no por omisión pero por elección, se elige la pareja para tener hijos, y las parejas se tornan un sistema provisional de vida en común.

Otra amenaza a la sociedad surinamesa es que el gran crecimiento del sector privado al controlar tecnología moderna como computadores, celulares e inclusive la reproducción humana, nos está llevando a un cambio en el control cultural por parte del Gobierno y de la familia tradicional.

Nuevos acuerdos se vuelven hasta más fuertes que el Gobierno y todos claman por democracia que en esta visión significa menos control gubernamental y desnacionalización de la estrategia de desarrollo. Desde esta perspectiva, tenemos varios poderes que obstaculizan la estructura de poder tradicional en nuestra sociedad.

- Conglomerados industriales como BHP-Billiton y Suralco en Suriname parecen estar al mando con respecto a lo que va a ocurrir con los depósitos de bauxita y el potencial hidroeléctrico en el oeste de Suriname, determinando así el futuro de la economía;
- Las ONG como WWF, CI-S son las principales agencias cuando se trata del medio ambiente, y
- En Suriname el nombre de compañías y entidades que están probablemente involucradas con el crimen, que lavan dinero e incluso están mezcladas con el tráfico de drogas son conocidas. Por mucho tiempo han estado fuera del alcance de la ley. Por ejemplo, sólo en 2007 el Gobierno ha sido capaz de comenzar el juicio por los asesinatos de diciembre de 1982.

En Suriname, y probablemente en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, este proceso de globalización ha sido acompañado por una continua urbanización a pesar de que la mayoría de la población vive ya en ciudades. En el país, un gran contingente de personas de origen *maroon* está instalándose en el sur de Paramaribo sin posibilidades de empleo y aumentando un *apartheid* social en la ciudad que corroe la base misma de la democracia.

Jóvenes en el interior no obedecen ya a líderes tribales y dejan de lado sus leyes. El Gobierno y los padres ni pueden controlar el flujo de información de la internet que llega a los niños. No podemos dejar de observar prósperos nuevos segmentos en la sociedad surinamesa que parecen estar más protegidos contra los infortunios y categorías sociales excluidas que parecen ser presas de indiferencia y falta de solidaridad. La modernización controlada privadamente ha dado lugar al crimen, llegando a instalarse en los centros de decisión. Mientras que los Gobiernos de países ricos están ocupados básicamente con asuntos económicos y financieros, el desarrollo de la sociedad surinamesa conlleva un desafío más amplio.

Es notable el hecho de que la mayoría de las personas no demuestren un interés mayor en participar en la discusión sobre desarrollo. Su percepción es que no serán oídas y de que su situación económica no es tan mala, comparativamente hablando, si la contrastan con lo que ven en CNN como realidad en el resto del mundo. Efectivamente, si miramos las cifras de la Oficina General de Estadísticas, la situación de la salud, la infraestructura, la movilidad social y el PIB por cápita, ha mejorado. Empero estamos viendo un sistema con éxito económico, basado en la libertad al que se le ha olvidado implementar igualdad y solidaridad en nuestro país. Revela un vacío ético. Pueblo y Gobierno han conseguido evitar batallas étnicas y segmentos étnicos diferentes de nuestra sociedad han conseguido vivir juntos pacíficamente. Sin embargo, la falta de interés en el proceso político tiene como consecuencia que el Gobierno es elegido tan solo por el 60% de la población con gran influencia del voto flotante.

Entonces, ¿cuáles son nuestros desafíos futuros?

- Paz en nuestra sociedad. Sin paz, cualquier esfuerzo de desarrollo fallará;
- Erradicación de la pobreza con atención inmediata a la erradicación de la extrema pobreza que es regionalmente significativa. Esta pobreza ha llevado a una nueva forma de *apartheid* urbano en Suriname que incluye también sectores muy ricos de Paramaribo. Una caso ejemplar es el del único club de golf de Suriname, dueño de una cancha en medio de una zona deprimida de la ciudad, el club está más interesado en erguir murallas para segregarse que en integrar a los *caddies* a un programa de superación personal, mostrando así el vacío ético antes mencionado. Esta proliferación de la exclusión tiende a destruir las fundaciones de la democracia. Así las cosas, ¿cómo podemos traer crecimiento económico a las áreas de extrema pobreza?;
- Desarrollo sostenible y manejo adecuado del medio ambiente global. No tenemos los recursos para llegar a tener la riqueza de Norteamérica pero con nuestros recursos naturales podemos acabar con la espiral de pobreza. Suriname está también en situación de interrumpir la explotación excesiva de recursos naturales y de usar sabiduría ecológica. En el sector forestal, por ejemplo, Suriname está a camino de lograr

un uso de sus recursos más económico, inteligente y cuidadoso. En septiembre de 2008, Suriname va a recibir la conferencia del UNFF (Foro de las Naciones Unidas sobre los bosques) para elaborar un nuevo instrumento global no vinculante de generación de ingreso sostenible de los bosques, y

- Es importante para Suriname evaluar sus alianzas actuales principalmente basadas en el paradigma del mercado libre y *laissez-faire* y de reestructurarlas de acuerdo a un conjunto de objetivos y metas bien definidos. En mi opinión, Suriname deberá mostrar coraje político para implementar una estrategia conductora diferente. Discutiendo el memorándum de acuerdo entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de Brasil y Suriname, supe que carecemos de un marco general conceptual para la cooperación con otros países. Quedó, pues, claro lo que el filósofo romano Séneca quiso decir con: “No hay nunca un viento favorable para el que no sabe adónde va”. Un país necesita una dirección y un plan a largo plazo, como hemos aprendido aquí en Itamaraty. Especialmente ahora que los desafíos no pueden ser solucionados solo a nivel local o nacional. Basta observar la tasa de cambio, los precios de las *commodities*, el cambio climático, los mercados financieros, el crimen, el lavado de dinero, la contaminación, el agua fresca, la energía, etc.

Entonces, ¿por qué se hace tan poco a nivel nacional e internacional? Frecuentemente por un concepto estrecho de interés nacional, como EE.UU. y el tratado de Kyoto, o por falta de visión y valentía. ¿Podemos exigir a nuestros líderes que rindan cuentas por actos cometidos o por decisiones tardías? Pero como Pier Paolo Pasolini dice en “Las mil y una noches”: “el futuro no es un solo sueño pero una multitud de ellos”.

Marco de acción para Suriname

Concuerdo con la opinión de que para progresar un país necesita cuatro contratos:

1. El contrato social. La primera prioridad de Suriname es reconstruir la solidaridad a través de la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades escandalosas que llevan a la apatía y a la exclusión.

2. El contrato Ambiental. Una alianza entre ciencia, desarrollo y preservación ambiental es necesario. Hay que transformar en acción los compromisos de la Rio 92, de Kyoto y de Bali 2007. Tenemos que poner la producción y la investigación al servicio del desarrollo sostenible y considerar el concepto de Reserva de la biosfera de la Unesco.
3. El contrato cultural. Este contrato está centrado en una educación de calidad a largo plazo para todos y un excelente profesionalismo como característica básica de la democracia y es clave para la erradicación de la pobreza. Notamos que países ‘inteligentes’ ven la calidad educacional como piedra fundacional del desarrollo de su gente y movilizan fondos para financiar su educación. Suriname está atrasado con respecto a esos países y con respecto a esta estrategia. Tenemos que combatir el analfabetismo. Tenemos que transitar de una sociedad de la información a una sociedad del conocimiento con procesos de fertilización transcultural.
4. El contrato ético. Tenemos que esforzarnos en invertir nuestra experiencia de forma que podamos valorizar la inteligencia por sobre lo material y tener en cuenta que tenemos que prever más que curar. Básicamente esto significa que la implementación de la democracia y de reglas y derechos tiene que realizarse a nivel supranacional y tiene que aplicarse a todos los países. En este contexto podríamos alcanzar una redistribución justa de los beneficios de la globalización.

Esto sería significativo si hubiera:

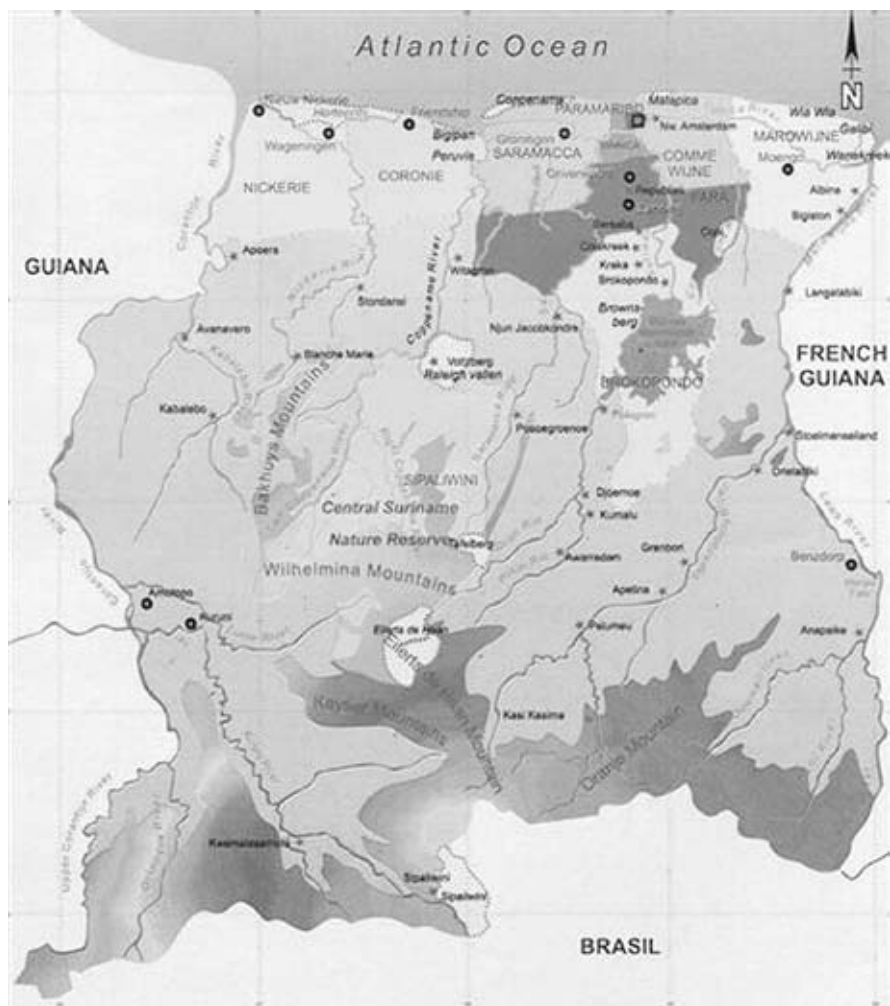
- Creación de una infraestructura mundial aceptable para todos;
- Redistribución de las ganancias de la globalización;
- Todos los países estarían involucrados;
- Condenación del crimen, lucha contra éste;
- Sometimiento de todos a los derechos humanos;
- Mantenimiento del principio de no interferencia en otros Estados y en sus Gobiernos elegidos democráticamente;
- Uso de la fuerza sólo autorizado por Naciones Unidas;

- Ejercicio de la solidaridad y del compartir con otros;
- Acceso a estudiantes de otros países al sistema educacional de todo país, y
- Implementación de la igualdad y ejercicio de la democracia.

Voy a terminar sometiendo los principios para estudiantes del futuro, cito de Unesco:

- Confía en las personas, a no ser que tengas pruebas de que no se justifica tu confianza, es imposible construir un futuro perdurable basado en la desconfianza;
- Cuida el planeta porque nos fue dado en préstamo para entregarlo a generaciones futuras en el mismo estado como lo recibimos;
- La inteligencia es buena porque nuestro futuro está en el espíritu y no en cosas materiales que tenemos hoy. Inteligencia no simplemente en el sentido de: específico, mensurable, aceptable, realista y temporal, pero en el sentido de que nuestro desarrollo tiene que estar fundado en la sabiduría si queremos dejar una 'buena' tierra para las generaciones futuras;
- Hay que prepararse para la paz si quieres paz porque si te preparas para la guerra habrá guerra;
- Dar a los demás si se quiere recibir porque amor y conocimiento crecen al compartirlos;
- En un mundo y mercado globalizado, necesitamos una democracia globalizada que no esté restringida por fronteras nacionales ni políticas nacionales;
- El futuro no está determinado, está en las manos de todos, y
- La cantidad que se gasta cada año en nuestras máquinas de guerra es de aproximadamente US\$ 700 billones. La cantidad estimada por el PNUD para garantizar las necesidades básicas de toda la humanidad es de US \$40 billones al año.

Fig. 1
Mapa de Suriname



Bibliografía

- Merlande, Adelaide. *Histoire contemporaine de la Caraïbe et des Guyanes*. Paris: Karthala, 2002.
- Binde, Jerome. *Keys to the 21st Century*. Paris: Unesco, 2001.
- _____. *The future of values*. Paris: Unesco, 2004.
- “Global Governance and its Critics.” In: *International Journal of Social Science*. Unesco, 2001.
- Mayor, Frederico. *The world ahead, our future in the making*. Paris: Unesco, 2001.
- Pleskovic, B. e Stiglitz J. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, 1997-2002.
- Pigot, C. *De grenzen van ons land en onze districtgrenzen*. Paramaribo.
- _____. *Inleiding tot het Caraïbische gebied*. Paramaribo.
- Sedney, J. *De toekomst van ons verleden. Democratie, etniciteit en politieke: machtsvorming in Suriname*. Paramaribo, 1998.
- Fondo Monetario Internacional: www.imf.org/external/pubs/ft/sr/2007/cr07179.pdf
- Información del sector bancario: www.desbank.sr • www.cbv.sr/english/statistieken.htm
- Información acerca del autor: www.p-allprojectssupply.com 

Anexo 1

Información general sobre el país

(Predominantemente extraído de informes del FMI, OEA, BID, UE)

El Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas sitúa Suriname entre los países de mediano desarrollo, colocándolo como 86° en desarrollo humano (en un total de 177 países). Sin embargo, el país es el 17° del mundo en recursos naturales.

Con el 80% de la población viviendo en Paramaribo y las áreas costeras, el ingreso del PIB por cápita de Suriname es US\$ 2.300 y el desempleo es aproximadamente de 8.4%, mientras que la inflación de 2006 es 8%. El PIB real aumentó 8% en 2004 y aproximadamente 5% en 2005, estimulado por la apertura de una nueva mina de oro y por inversiones en los sectores de alumnita y bauxita. El FMI afirma que “el fuerte crecimiento de la economía se ha apoyado en un manejo macroeconómico cauto. El déficit total del Gobierno disminuyó de 3% del PIB de 2004 a 1% del PIB en 2005 (estimación). Esta mejora fue resultado del aumento de los ingresos del petróleo, que moderó los gastos en capital durante el periodo preelectoral y la pérdida de ingresos por el atraso en el ajuste de las tarifas domésticas de combustible. Reflejando una disminución de las necesidades financieras del Gobierno, el financiamiento fiscal del Banco Central declinó alrededor de 1 por ciento del PIB en 2004 a ½ por ciento en 2005. “Como miembro del Caricom, Suriname levantó las barreras comerciales en preparación al Mercado Común. Actualmente se está beneficiando del alza de los precios de las *commodities* y del aumento de la producción minera, pero el país está aislado del comercio mundial y necesita grandes inversiones y reformas estructurales para aumentar los ingresos de sus exportaciones. Suriname todavía depende de exportaciones tradicionales de petróleo, oro, bauxita, madera, bananas, camarones y arroz a sus socios principales (los Países Bajos, Estados Unidos y el Caribe). El petróleo ha superado a la bauxita en ingresos y envíos de dinero desde el exterior, particularmente de los más de 300.000 surinameses que residen en los Países Bajos, representan aproximadamente 10% del PIB.

El holandés es la lengua oficial y el inglés es comúnmente hablado entre los 492.829 habitantes de Suriname. Además, un buen número de grupos

étnicos retienen sus propias lenguas. No hay una religión principal y los diferentes grupos étnicos y religiones han desarrollado maneras de coexistir pacíficamente. Los *hindustanis* conforman el segmento mayor de la población (27,4%), criollos (17,7%), javaneses (14,6%), *maroons* (14,7%) y amerindios (3%) también presentes. El resto de la población está formada por chinos, europeos y trabajadores emigrantes brasileños recientemente llegados, además de una pequeña comunidad judía. Las principales vías de transportes en el interior son ríos, aunque también hay transporte aéreo de pequeños aviones.

Si bien 95% de la población tiene acceso a agua potable y 83% a servicios sanitarios, problemas subsisten en esas áreas y en educación. Las comunidades del interior son las más marginadas y tienden a carecer de acceso a actividades económicas sostenibles y servicios sociales. Limitantes para su desarrollo son la falta de transporte, electricidad, educación básica, escuelas, salud pública, teléfono e internet. Tres cuartos de niños en edad escolar en el país están en escuelas primarias y secundarias, pero los niños en el interior no tienen a su disposición escuelas secundarias. Por otra parte, líderes tradicionales en el interior procuran compartir los procesos decisivos respecto de las tierras y los recursos naturales. Suriname firmó recientemente el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (1989) que cubre derechos de tierra, acceso a recursos naturales, salud, educación, formación vocacional, condiciones de empleo y tránsito fronterizo.

A pesar de que Suriname no tiene una estrategia específica para la reducción de la pobreza, el Plan Plurianual de Desarrollo 2006-2011 (MOP) aborda la reducción de la pobreza como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Asimismo, la Declaración Presidencial sobre Políticas de Gobierno de noviembre de 2005, aclara que los ODM son los principios fundamentales de una política de desarrollo sostenible basado en el respeto de los derechos del pueblo. Esto implica “una correcta asignación de tareas entre Gobierno, sector privado, sindicatos y sociedad civil”. “Es igualmente necesario que haya cooperación entre partidos con consultas regulares”. Como el derecho al empleo está considerado en la Constitución, la creación de empleo es un “punto de interés vital”. Se harán esfuerzos para crear “las condiciones necesarias para estimular empresas de medio porte así como pequeñas y microempresas”, y también para “promover tecnologías modernas y mejorar las relaciones entre empresarios y trabajadores”. Aún así, hay mucho que hacer

para ayudar el sector privado nacional a crecer. Hay más de 120 empresas estatales así como numerosas medianas y pequeñas empresas en Suriname que requieren un ambiente más liberal para operar eficientemente. La Reforma del Sector Público actualmente en preparación, incluye el objetivo de que en 2015, 75% de la población trabajadora esté empleada en el sector privado. Hoy, el Gobierno emplea 60% de la fuerza trabajadora y gasta 25% de sus ingresos en sueldos. El Gobierno está casi todo centralizado en Paramaribo pero se ha iniciado una descentralización con el objetivo de incluir los restantes 9 distritos administrativos.

En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, Suriname subió de la posición 49 (2003-2004) a la 78 (2004-2005) entre 159 países. Sin embargo, el actual Gobierno se ha comprometido a terminar con la corrupción. La nueva Ley Anticorrupción todavía no ha sido aprobada, pero el Gobierno de Suriname ha reconocido oficialmente que los planes de acción nacionales e internacionales deben estar asociados a una “buena gobernanza” y a los “derechos humanos”. De esta manera el MOP incorpora un abordaje del desarrollo basado en ‘derechos’ y asume ‘un Estado de Derecho democrático’ con consultas a los actores económicos, sociales y culturales como punto central. Por otro lado, reconociendo que el uso de las más modernas tecnologías en información y comunicación no es adecuado, el Gobierno de Suriname quiere ahora hacer máximo uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para los negocios y el desarrollo. Está comprometido con la creación del Instituto nacional de TIC para avanzar en el desarrollo de TIC en el Gobierno y en el sector privado.

Con respecto al medio ambiente, hay fricciones entre Suriname y trabajadores extranjeros en la pequeña minería aurífera. La inmigración ilegal de trabajadores (*garimpeiros* de Brasil y *pork knockers* de Guyana) en la mal regulada minería del oro está generando contaminación de ríos y peces. El uso de mercurio para la extracción del oro afecta a la población local. La Ley de Medio Ambiente, aún en fase de propuesta, declararía ilegal el uso de mercurio para la minería aurífera. Efectivamente, el MOP señala la importancia de la preservación ambiental como prerrequisito para el desarrollo sostenible. Asimismo, un reciente Perfil Ambiental de la Comisión Europea señala que el medio ambiente debe considerarse un factor crucial en el desarrollo social y económico para garantizar un ambiente sano para futuras generaciones”.

El Perfil propone que no se puede ver más como un tema separado, y la conservación de la biodiversidad y la preservación del interior y de las zonas costeras recibe gran apoyo entre la mayoría de las organizaciones políticas y sociales en Suriname.

Pauta de riesgos

Como parte de un impulso para consolidar el compromiso caribeño con la justicia internacional, la Coalición por la Corte Penal Internacional (CCPI) ha llamado ocho Estados del Caribe (Bahamas, Grenada, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Kitts y Nevis y Suriname) a ratificar o acceder al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI). Suriname ha mostrado marcado interés en ratificar el tratado – el Presidente Ronald Venetiaan ha pedido a su gobierno que considere el Tratado y Suriname ya fue sede de la primera conferencia regional sobre el asunto. Hasta la fecha, cien países, incluyendo a Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y la República Dominicana son parte de la CPI. El Caricom sería favorable a la ratificación del Tratado por parte de Suriname que consolidaría el imperio de la ley en el país y profundizaría la estabilidad política a largo plazo.

Perspectivas económicas

Progreso claro

La economía de Suriname continúa a beneficiarse del aumento de las *commodities* y del aumento de la producción minera. La economía creció 7.8% en 2004, estimulada por las inversiones en el sector minero. Se estima que la subida de los precios de las *commodities*, las exportaciones de oro, bananas, arroz e inversiones en la modernización del sector de la bauxita, impulsaron el crecimiento en aproximadamente 5% en 2005. Por su lado, la inflación se mantuvo moderada, 9% (aprox.) en 2004, según estimativas del FMI, mientras que las tasas de cambio se estabilizaron. Con los precios de las *commodities* manteniéndose en alta por los próximos años, se anticipa que el crecimiento seguirá en 4% al año. La inflación se debe mantener estable en 8% al año. La evolución de Suriname durante los últimos años ha visto un desempeño macroeconómico estable en general. Asimismo, las agencias calificadoras están empezando a reconocer estos logros con un índice B+ de la agencia Standard y Poor's.

Perspectivas en sectores clave

Las perspectivas para alúmina, oro, arroz y bananas son buenas. La bauxita, usada en la producción de alúmina es el pilar central de la economía de Suriname. Es responsable por más del 15% del PIB nacional y 70% de los ingresos por exportación. **DEP**

Uruguay ante las divisorias del aprendizaje

*Rodrigo Arocena**

Uruguay es un país periférico, pequeño y sudamericano; tempranamente, logró avances políticos y sociales bastante notables y poco previsibles que, junto al escaso dinamismo económico e ideológico de las últimas décadas, signan el panorama nacional; así, la añoranza del pasado y la desconfianza ante el futuro se erigen en obstáculos mayores para, aprovechando las realmente favorables condiciones del presente, ingresar en una nueva senda de desarrollo integral.

I. La condición periférica

Amplias regiones del mundo devinieron periféricas cuando los “países centrales” se afirmaron como tales al convertirse de naciones agrarias en industriales. Las consiguientes diferencias de poder económico y militar se extendieron al terreno político y aún al ideológico. La condición periférica no se convirtió empero en destino ineluctable, pero sí en una suerte de cerco difícil de superar. Algunos países, comparativamente pocos, lo lograron, gracias a

* Rector de la Universidad de la República, Uruguay.
rector@oce.edu.uy

energías “subjetivas” que hicieron posible aprovechar circunstancias “objetivas” favorables, por lo general convirtiendo las dificultades en estímulos mediante respuestas originales y heterodoxas.

Hoy, la condición periférica combina permanencias con modificaciones. En la subordinación más o menos acentuada de algunas naciones y regiones a otras, siguen gravitando factores de antigua data. Pero, sin desmedro de ello, cobran creciente relevancia otros, directamente ligados a la nueva gravitación del conocimiento avanzado. Este se ha convertido, sin duda para bien pero también para mal, en fuente mayor de modificación y desestabilización de la vida contemporánea. No son sólo las capacidades para producir, destruir, contaminar o curar, las que se ven alteradas, sino también las más diversas ocupaciones, costumbres y relaciones entre los seres humanos y con la Naturaleza.

El fenómeno afecta de un modo u otro al planeta entero, pero de manera altamente desigual. De manera esquematizada pero no equivocada, puede afirmarse que en ciertas regiones de la Tierra emergen formas variadas de un tipo similar de sociedad, en la cual el conocimiento se constituye directamente en la decisiva fuerza productiva de bienes y servicios. Esa es la clave mayor de la posición dominante de los “centros” nuevos o viejos del sistema mundial actual. El resto del globo es extremadamente heterogéneo, por supuesto; cabe distinguir en él periferias, semiperiferias, enclaves centrales y zonas marginales. Pero, hoy como ayer, la condición periférica compartida por regiones muy diferentes se caracteriza por una ausencia: si antaño en mayor o menor grado, la industria no tenía una presencia decisiva en las dinámicas económicas, algo similar sucede al presente con el conocimiento.

Desde este ángulo, la condición periférica sigue existiendo; ella tiene, en diversas facetas de la vida social, una incidencia no menor a la que destacaron los maestros del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo; pero, para captar y afrontar sus modalidades actuales, hacen falta aproximaciones y estrategias nuevas.

II. Las divisorias del aprendizaje

Una revolución silenciosa y profunda ha venido tomando cuerpo en las últimas décadas. Desde los orígenes de la civilización, caracterizada en primer lugar por la aparición de la escritura, el acceso a las cambiantes formas de la

educación superior ha estado reservado a minorías, pequeñas o pequeñísimas. Pues bien, ello está cambiando rápidamente en ciertas partes.

Cabe destacar un antecedente mayor de este fenómeno. En el mundo predominantemente analfabeto de las sociedades de base agraria, algunos pocos países comenzaron a generalizar la enseñanza elemental a partir del siglo XVIII. Ello sucedió particularmente en los países que primero avanzaron por la senda de la industrialización o que más tarde la recorrieron a velocidad notable. La correlación no es causalidad pero, entre educación y desarrollo, bastante sólida se ha mostrado siempre la correlación.

En su estudio pionero sobre el advenimiento de la sociedad post industrial, publicado por primera vez en 1973, Daniel Bell analizaba lo que ya constituía una tendencia notable en Estados Unidos: la expansión de la enseñanza universitaria. Como bien se sabe, el fenómeno caracteriza a todos los países “centrales” de hoy, donde la mayoría de los jóvenes acceden a alguna forma de la enseñanza avanzada.

A comienzos de esta década, un estudio patrocinado por Unesco y el Banco Mundial llamaba la atención sobre las diferencias que al respecto se registran entre países desarrollados y en desarrollo. El enfoque es significativo pues documentos previos del Banco Mundial venían recomendando a los países en desarrollo no priorizar la enseñanza universitaria, supuestamente de menor “retorno” social. El estudio mencionado afirma que las diferencias de acceso a la formación superior están constituyendo una creciente “brecha de la matriculación” que diferencia cada vez más a uno y otro grupo de países.

A nuestro entender, la “brecha de la matriculación” es un aspecto mayor del subdesarrollo en el mundo del siglo XXI. Pero, aún así, ella es demasiado parcial como indicador de las nuevas dimensiones de la condición periférica en un mundo signado por la emergencia en los “centros” de una sociedad del conocimiento, que no se extiende a todo el planeta pero que tiene inmensos impactos globales. Dicho brevemente, en relación a ese fenómeno las grandes divisorias no tienen sólo que ver con el acceso al conocimiento sino también, y sobre todo, con las posibilidades de usarlo creativamente y de expandirlo desde la práctica.

Uruguay, por ejemplo, forma todavía bastante menos gente altamente capacitada de lo que requiere el desarrollo en esta época; pero aún así registra una significativa emigración de universitarios. Como bien se sabe, el fenómeno alcanza dimensiones dramáticas en las regiones más carentes del planeta, que

son por supuesto aquéllas donde menor es en términos relativos el acceso a la educación superior. En otras palabras, se registra en muchos lados la tendencia a que, cuanto menor sea la proporción de la población que accede a la enseñanza avanzada, mayor es la proporción de aquellos con formación superior que no encuentran ocupación acorde a su preparación. Esa tendencia es la contracara de la que se registra en varios países “centrales”, donde la “demanda” de personal altamente calificado es aún mayor que la respectiva y creciente “oferta”. Diríamos que la “brecha de la ocupación calificada “es todavía más grave que la” brecha de la matriculación”.

Sin entrar en detalles, podemos sugerir la siguiente representación gráfica de lo que venimos diciendo: imaginemos un par de ejes coordenados, en uno de los cuales se mide la matriculación en la enseñanza superior y en el otro la ocupación calificada; según sus coordenadas a cada país le corresponderá un “punto”. Pues bien, arriba y a la derecha se agrupa un conjunto pequeño de países con matriculación superior alta y alta ocupación calificada; por el resto de la figura se dispersan los otros países, que difieren considerablemente de los primeros en una u otra de las dimensiones consideradas, o en ambas. El dibujo muestra una clara separación entre ambos conjuntos: así pueden representarse las “divisorias del aprendizaje” entre centros y periferias. Estas divisorias constituyen, a nuestro entender, la médula de la nueva configuración del subdesarrollo.

III. Los países pequeños

Decir que Uruguay, además de periférico, es un país pequeño, puede resultar una mera trivialidad. Obvio es el dato y también parece serlo la desventaja que supone: las naciones pequeñas son en principio más débiles, menos capaces de escoger autónomamente sus estrategias, más condicionadas por decisiones ajenas.

Sin desmedro de ello, algunas salvedades se imponen. La historia muestra que la condición pequeña no supone una ineluctable postergación. Con todas las relativizaciones del caso, un ejemplo de ello lo ofrece la experiencia del propio Uruguay, que a comienzos del siglo XX era comparativamente una avanzada democracia política y social, con un alto grado de escolarización.

Sin duda, el conjunto de fenómenos que se conoce como “globalización” hace menos probable una experiencia aislada de progreso significativo en un

país pequeño. Pero también es notorio que, durante el último medio siglo, varios de los países que más notablemente mejoraron las condiciones de vida de su gente no son por cierto grandes en tamaño.

En realidad, hace ya tiempo que la reflexión sobre el desarrollo viene prestando atención a la “condición pequeña”. Se ha dicho, con algo de gracia y bastante de razón, que lo que tienen en común los países pequeños es que son todos diferentes. Pero varios de ellos tienen también en común algo que, más que una realidad, es una posibilidad: la de que el entramado institucional en la dimensión pequeña favorezca a escala nacional una interacción entre varios actores colectivos diferentes que, sin dejar de ser conflictiva, posibilite una suma de esfuerzos en torno a proyectos en buena medida compartidos. La contracara de esa posibilidad es que los bloqueos institucionales a la cooperación entre actores tienen por lo general en los países pequeños consecuencias aún más perjudiciales que en otros.

Este punto de vista lo elaboró, con lucidez y originalidad, hace más de treinta años el versátil estudioso uruguayo Carlos Real de Azúa. Una aproximación similar emerge más tarde de una fuente totalmente diferente, la teoría de los Sistemas de Innovación técnico-productiva, no casualmente en la variante primordialmente escandinava de esa teoría. Puede encontrarse en el libro editado hace veinte años por Chris Freeman y Bengt-Ake Lundvall, “Los pequeños países antes la revolución tecnológica”. Consignamos el título pues la nueva oleada de cambios técnicos ha agravado, por notorias razones de costos y escalas, los desafíos que confrontan los países pequeños, cuando sólo para no perder posiciones hay que moverse cada vez más rápido. Lo que la obra muestra – convergiendo sin conocerlo con el punto de vista de Real de Azúa – es que las condiciones sociales de la transformación tecnológica contemporánea suponen no sólo dificultades sino también posibilidades para los países pequeños, pero sólo en caso de que sean capaces de articular esfuerzos de actores que, por supuesto, incluyen al sector público y al empresariado, pero que no se reducen a ellos, pues deben incluir a trabajadores, técnicos, educadores y otros actores de la sociedad civil. Dicho brevemente, si el éxito de los procesos sociales de cambio técnico depende siempre no sólo de la técnica sino también de lo institucional y lo cultural, ello es todavía más cierto en la “condición pequeña”.

IV. Sudamérica a comienzos del siglo XXI

Los países pequeños, y los no tan pequeños, que han conocido importantes y sostenidos procesos de desarrollo en sentido amplio han por lo general aprovechado con estrategias específicas un contexto más amplio y favorable. La justamente destacada experiencia de Corea del Sur refleja una creativa heterodoxia que le permitió sacar partido de la situación geopolítica circundante. Los casos de Australia y Nueva Zelandia, tan a menudo comparados con Argentina y Uruguay, son difíciles de comprender si se abstrae el marco que les proporcionó su tan especial inserción en el Imperio Británico. Y, en fin, no se menoscaba el reconocimiento que merece el “modelo escandinavo” si se anota que su éxito considerable se vincula con su posición respecto a los países pioneros de la industrialización.

El pequeño país periférico Uruguay no tiene destino promisorio a largo plazo al margen de Sudamérica. Podrá aprovechar con bastante éxito circunstancias internacionales favorables para mejorar la colocación externa de su producción primaria y así asegurar un ciclo de crecimiento posiblemente largo. Pero el desarrollo, incluso si se considera sólo su dimensión económica, es más que el crecimiento económico. Lo explicó con claridad Schumpeter hace casi un siglo. Grosso modo, el crecimiento es más de lo mismo, mientras que el desarrollo económico es crecimiento con mutación, que es el símil biológico que Schumpeter utilizaba para ilustrar su noción de la innovación. Hoy, el desarrollo económico requiere incorporar conocimiento avanzado y gente altamente calificada a la producción de bienes y servicios en el sentido más amplio de la expresión. Se trata de avanzar pues por los caminos interconectados de la educación avanzada y de la ocupación calificada.

Hagamos un paréntesis para despejar toda eventual incompreensión de lo dicho, que pudiera entenderlo como una loa más a la alta tecnología, llamando a concentrar esfuerzos sólo en los denominados sectores de punta. Ello revelaría incompreensión tanto de la experiencia histórica del desarrollo como de lo que es realmente el nuevo papel del conocimiento. El desarrollo económico se apoya en ciertas fuerzas productivas propias para innovar; puede hacerlo a partir de muy variadas ramas de la producción; cobra velocidad de crucero cuando la capacidad de innovación se extiende a diversos sectores. El conocimiento revoluciona, desde ciertas tecnologías particularmente dinámicas y potencialmente expansivas, al conjunto de las actividades productivas.

Un país periférico, aunque sea pequeño, tiene que apostar a nuevos sectores. Uruguay está conociendo un exitoso proceso en materia de “software”. Pero el avance en la alta tecnología no puede hacerse contraponiéndola a los sectores denominados tradicionales ni descartando a éstos. Se trata de aprovechar las eventuales ventajas comparativas así como las experiencias productivas y comerciales para “subir” en la cadena de valor agregado de conocimientos y calificaciones. Se trata pues de luchar contra esa nueva “división internacional del trabajo” que deja a los países periféricos del lado de debajo de las divisorias del aprendizaje. Y esa lucha Uruguay tiene que darla en asociación cada vez más estrecha con Sudamérica.

No ignoramos que en materia de integración la retórica ha desbordado ampliamente a la realidad de nuestra región. Pero en esa materia, aunque pueda justificarse sobradamente el pesimismo de la inteligencia, estamos obligados a mantener vivo el optimismo de la voluntad. Simplemente, no hay alternativa. Ese optimismo no puede ser ingenuo ni estático, sino cauto y atento a los cambiantes indicios de los tiempos. Precisamente estos últimos nos dicen que, a comienzos del siglo XXI, se ha configurado en América Latina una oportunidad grande y nueva, sin duda difícil de aprovechar pero que sería trágico desaprovechar.

Tras la “media década perdida” de 1997 a 2002, nuevas posibilidades se han abierto en lo que hace a la economía, la política, las ideas y los valores. El sólo hecho de que las “democracias de baja intensidad” de los ‘90 no sucumbieran a la crisis económica, en algunos casos pavorosa, que signó el final de esa década, es ya digno de ser tenido en cuenta. Más aún, por vía democrática, varios gobiernos nuevos o renovados se constituyeron con amplio apoyo ciudadano; esto es alentador con absoluta independencia de la mayor o menor simpatía que se pueda sentir por tal o cual gobierno. No cabe minimizar ni las carencias y falencias que padecen varias democracias sudamericanas, ni los problemas que todas en mayor o menor medida enfrentan. Pero, a propósito, ¿cuándo fue menos difícil la situación de la democracia en Sudamérica?

Lo que tiene escasos antecedentes es la conjunción de lo que todavía constituye la “tercera ola” de la democratización en nuestra región con una situación distinta de la precedente, tanto en el campo de la economía como en el de la ideología. No corresponde exagerar en ninguno de ellos los aspectos nuevos y positivos, pero unos y otros son visibles. El crecimiento económico,

inducido ante todo por la demanda externa de nuestros productos primarios, no viene con garantía de permanencia incorporada, como algunos se lo asignaron, en ésta o en anteriores versiones del fenómeno; cuando escribimos estas líneas, los especialistas discuten acerca de la desaceleración económica a escala internacional debido a la crisis en Estados Unidos. Pero, en cualquier caso, la región ha conocido ya cinco años largos de crecimiento importante, que probablemente continuará siendo significativo en lo inmediato. Por otra parte, a nivel de la ideología, si bien el “post consenso de Washington” conserva no poco de su antecesor, lo cierto es que aquel infeliz “consenso” ya no domina el panorama, como en la década pasada.

Al presente, y sobre todo para una mirada prospectiva, Sudamérica vuelve a ser bastante más que un dato de la geografía. Se dibujan en ella distintas opciones para la inserción en la economía global pero, de una u otra forma, los países más gravitantes, y particularmente Brasil, apuestan a una diversificación productiva imprescindible para que tal inserción no tenga un carácter marcadamente neo periférico. La gran cuestión es si las diferencias de estrategias y poder pueden ser compatibles con una colaboración que no reproduzca hacia adentro de la región las asimetrías que se busca paliar hacia fuera.

V. Cuatro enfoques a combinar

Cuando se aborda una cierta cuestión con el propósito de que la reflexión sirva a la acción, suele ser conveniente combinar cuatro enfoques diferentes pero interconectados: normativo, fáctico, prospectivo y propositivo.

El enfoque normativo explicita cuáles son los valores que se intenta promover, contestando a preguntas del tipo: ¿qué queremos lograr? Ello orientará las propuestas para la acción, que deben obviamente tener bien en cuenta las posibilidades reales. El enfoque fáctico, combinando lo empírico y lo conceptual, intenta describir y comprender en la medida de lo posible la realidad en la que se quiere actuar; para captar qué y porqué sucede, en relación a un fenómeno cualquiera, muy a menudo es imprescindible considerarlo como proceso; al incorporar la dimensión temporal, el enfoque fáctico resulta también un enfoque histórico. Para proponer, hace falta estudiar los hechos no sólo en sus configuraciones actuales sino también desde el punto de vista de sus posibles evoluciones futuras; el enfoque prospectivo, sólidamente basado en el

análisis de lo sucedido hasta ahora (la prospectiva se basa en la retrospectiva) apunta a captar las principales tendencias y dinámicas en juego, para tener alguna idea sobre los posibles escenarios para el porvenir, sin olvidar jamás que éste no está escrito, sino que se construye: la tendencia no es el destino, repetía Lewis Mumford. La combinación de valores orientadores, análisis de los hechos y reflexiones sobre los futuros posibles debe sustentar las sugerencias de políticas específicas, lo que constituye la materia del enfoque propositivo.

Múltiples y bastante evidentes son las conexiones entre los enfoques, que no sabrían ser considerados independientes, pero que es importante no confundir. En especial, las propuestas deben inspirarse en las aspiraciones éticas, pero no pueden reducirse a enunciarlas, sino que deben tener en cuenta tanto la realidad actual como la previsible. A la inversa, no perder de vista el enfoque normativo impulsa a buscar permanentemente formas nuevas de ampliar el espacio de lo posible.

En relación al desarrollo del Uruguay, esbozaremos un enfoque normativo que conjuga criterios generales con lo que creemos surge de lo mejor de la construcción colectiva de nuestro pueblo.

En cuanto a lo primero, pensamos al desarrollo en una perspectiva profundamente influida por las ideas medulares de Amartya Sen. En su visión, la expansión de las capacidades y las libertades constituye tanto la meta del desarrollo como su principal herramienta. Ese es el punto de partida, en el entendido de que se afirman tanto las dimensiones individuales como las colectivas, lo que lleva a poner a un mismo nivel la libertad, la igualdad y la fraternidad o solidaridad. Se esboza así una concepción integral del desarrollo, humano y sustentable, que tiene particular vigencia en nuestro tiempo, ya que la expansión de las capacidades de hacer y crear apunta directamente a la incorporación de conocimientos y calificaciones al conjunto de las prácticas colectivas socialmente valiosas.

Esa concepción normativa del desarrollo es “activista”: se trata de ver a la gente no como pacientes sino como agentes, afirma Sen. Así insinúa ya una pista propositiva pues, reconociendo con la madurez que debe surgir de la experiencia histórica el papel tanto del estado como del mercado, desborda la dicotomía entre concepciones mercado-céntricas y estado-céntricas, y realza la importancia de los protagonismos variados. Una concepción del desarrollo centrada en los actores converge naturalmente con las enseñanzas que surgen de

los estudios fácticos sobre los Sistemas de Innovación en los países medianos o pequeños de mayor progreso social.

Ahora bien, una concepción semejante del desarrollo podrá tener alguna viabilidad propositiva si tiene una sintonía significativa con los valores y aspiraciones de la ciudadanía a la que se dirige. Aquí es donde nuestro enfoque normativo se inspira en lo mejor de la tradición uruguaya. En las horas más duras de la historia nacional, durante la terrible dictadura que padeció el Uruguay hasta 1984, alguno de los voceros más elocuentes de la resistencia democrática, como Wilson Ferreira Aldunate, apelaron a lo que a su juicio hace que el nuestro sea realmente un país, para mantener viva la esperanza en un futuro diferente a aquella situación de oprobio. El Uruguay, en lo que tiene de mejor, lo definían a partir de la vocación de “vivir juntos”, respetando los derechos de todos y no olvidando jamás la frase de un hombre humilde de otrora que decía que en esta tierra vale la pena vivir porque aquí “naides es más que naides”.

Libertad, igualdad y solidaridad, como valores compartidos y como vías de progreso social: en esa perspectiva normativa nos ubicamos.

VI. El sostén y el peso de la historia

Mirando la realidad uruguaya en una perspectiva de largo plazo, se hacen evidentes ciertas tendencias profundas con influencia considerable para una concepción del desarrollo como la recién esbozada.

La valoración comparativamente alta de la libertad y la igualdad encontró un terreno bastante fértil para crecer; lo hizo de manera a menudo conflictiva y por lo general contradictoria, pero no sin alcanzar logros comparativamente significativos. Los más importantes se vinculan con la educación, el sistema político y la protección social.

Uruguay emprendió muy tempranamente – en la década de 1870 – la tarea de generalizar la enseñanza primaria, “laica, gratuita y obligatoria”; los éxitos fueron significativos. En el imaginario colectivo, y también en la realidad, la escuela pública es de lo mejor que la nación ha construido en su historia, y el principal soporte de la noción igualitaria – tan desmentida en múltiples aspectos – según la cual la nuestra es una tierra donde “naides es más que naides”.

Carencias mucho mayores, con duradero impacto, muestra la experiencia de la educación técnica. Inaugurada la Escuela de Artes y Oficios para cumplir ante todo funciones correccionales para muchachos “díscolos”, pese a grandes esfuerzos que incluyeron los de una de las más grande y originales figuras de la cultura nacional como Pedro Figari, las dimensiones técnicas de la enseñanza no han logrado sobreponerse del todo a la tradicional subvaloración del trabajo manual y tecnológico. Ella tiene antiguas raíces en la cultura de los conquistadores, fue en alguna medida contrarrestada por ciertos contingentes de inmigrantes a fines del siglo XIX y comienzos del XX, pero no ha sido realmente revertida.

Si la valoración de la educación es un activo de considerable relevancia que surge de nuestra historia, la persistente subvaloración de la técnica es más bien un lastre.

Desde el punto de vista político, el país vivió en estado casi endémico de guerra civil los primeros tres cuartos de siglo de su vida independiente, de 1830 a 1904; Uruguay, después tan pacífico en la comparación internacional, fue entonces un país ensangrentado: la “tierra purpúrea” que Hudson describiera memorablemente. Una conjunción muy especial de circunstancias – que en particular incluyó un casi “empate” en materia de poder entre los bandos tradicionalmente enfrentados y, otra vez, la gravitación de la inmigración – posibilitó una temprana democratización que resultó bastante estable. Dos interrupciones mayores tuvo esa institucionalidad democrática – una en la década de 1930, otra mucho peor y ya evocada en la de 1970 – y de ambas la nación emergió con una valoración de la democracia mayor a la precedente. En ese legado de la historia se sustentó la transición sin sobresaltos, concretada en marzo de 2005, cuando la izquierda asumió por primera vez el gobierno nacional.

Uruguay ya era antes de 1920 lo que hoy se suele llamar socialdemocracia, cuando el nombre tenía otras connotaciones. Su figura emblemática es por supuesto José Batlle y Ordóñez, el Presidente durante cuyo primer mandato (1903-1907) concluyó de hecho el ciclo de guerras civiles y con el cual se asocia el reformismo social que impulsó con particular vigor durante su segundo mandato (1911-1915). El dio su nombre al “batllismo”, que es la autoidentificación de la mayor parte de los gobiernos uruguayos durante el siglo pasado, pero que es bastante más que eso. Designa una expectativa ampliamente difundida, y con significativo respaldo en los hechos, de que el estado debe y puede redistribuir la riqueza de modo de paliar desigualdades y asegurar cierto bienestar básico

a todos; supone una activa disposición a organizar colectivos para reclamar y aún luchar en pro de las reivindicaciones sectoriales ante los poderes públicos; incluye, por lo general, una vocación de combinar movilización y negociación, con no pocas habilidades para tejer acuerdos y no demasiadas esperanzas en los cambios radicales. Esa actitud genérica siempre ha tenido fuertes adversarios, pero por lo general ha sido la predominante.

Si para entender a la Argentina, hay que comprender qué es el peronismo – algo nada fácil –, para entender al Uruguay hay que asumir que el país ha sido y no ha dejado de ser “batllista”. Hoy, cuando han llegado a ser muy minoritario el tradicional Partido Colorado, del cual José Batlle y Ordóñez fue líder principal pero no indiscutido durante casi tres décadas, es notable comprobar que ideas y actitudes “batllistas” son notorias no sólo en el sector mayoritario de la otra fuerza política tradicional, el Partido Nacional o Blanco, sino también en la mayor parte del gobernante Frente Amplio, surgido como un frente popular bastante *sui generis* en 1971 y que agrupa a casi toda la izquierda.

En realidad, los rasgos más usualmente vinculados a semejante estilo político se consolidaron no durante el período fundacional sino en el denominado “segundo batllismo”, asociado en particular con Luis Batlle, sobrino del fundador, que también llegó a la presidencia y fue probablemente la figura política más gravitante de la política nacional entre 1947 y 1958. Esa fue en Uruguay la “época de oro” de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), de la protección social y de la autosatisfacción nacional. Muchos pensaban que les había tocado vivir en un “país modelo”; no faltaban motivos para una apreciación semejante, particularmente en perspectiva comparativa, pero la exageración llegó a ser paralizante. La expresó la figura emblemática del período, afirmando que, si bien se decía que Uruguay era la Suiza de América, en un viaje al Viejo Mundo había podido comprobar que en realidad Suiza era el Uruguay de Europa. La máxima figura de la en ese tiempo minoritaria “conciencia crítica”, Carlos Quijano, afirmó por entonces, en relación al optimismo ambiente, que se vivían “años de bovina euforia”.

Uruguay había ya conocido antes una “industrialización temprana”, directamente ligada a impulsos de inmigrantes, como en otros países latinoamericanos que vivieron experiencias similares. Cuando, después de la crisis de los años ’30, la ISI cobró fuerza en casi toda la región, su impacto económico y social fue muy grande en nuestro país. Se afirmó la vocación

industrializadora del batllismo, crecieron la participación de la manufactura en la producción total y la influencia política del empresariado del sector, fue cobrando fuerza un sindicalismo independiente del gobierno y con fuertes bases en frigoríficos y fábricas como las textiles y las metalúrgicas.

Pero el país fue también ejemplo del “proteccionismo frívolo” que, según el afinado examen de Fernando Fajnzylber, caracterizó a la “industrialización trunca” de América Latina. Como lo muestra la experiencia de absolutamente todos los países que construyeron una sólida base industrial moderna, de una u otra manera hace falta proteger a la industria naciente. La cuestión relevante es en realidad otra; se refiere al tipo de protección, a los plazos, contrapartidas y metas. En nuestro continente fue frecuente practicar un proteccionismo que inducía más bien a concentrar energías en buscar más protección que en aprender a producir mejor, con tecnología más avanzada, organización más adecuada y involucramiento de los trabajadores. Siempre según Fajnzylber, los países del Este asiático cuyo desarrollo industrial asombró al mundo en la segunda mitad del siglo XX practicaron un “proteccionismo para el aprendizaje”, exigente y evolutivo a medida que las circunstancias cambiaban, lo cual colaboró al despegue de la industrialización y a evitar que ella llegara a truncarse, como en medida considerable – aunque menor de lo que se puso de moda decir en los ’80 – sucedió con la ISI latinoamericana. La importancia del aprendizaje como núcleo del desarrollo económico ha sido vigorosamente expuesta en un reciente libro de Alice Amsden, que incluye una elocuente reivindicación de la ISI en la formulación de Raúl Prebisch.

Volviendo al Uruguay, notemos que la protección a la industria tuvo, en conjunto, un efecto positivo en materia de igualdad y redistribución. Se amplió la ocupación en sectores relativamente modernos, con mejor retribución y protección social. Pequeños y muy pequeños empresarios pudieron expandir sus actividades.

En conjunto, tanto la protección social como la protección a la producción mejoraron las condiciones de vida de la gente y afianzaron la vocación igualitarista del país. Pero, en líneas generales, fomentaron más bien actitudes reactivas y reivindicativas que proactivas y creativas. No se vinculó la bienvenida protección social con el impulso a la capacitación y a la formación. Poco se vinculó la imprescindible protección industrial con el fomento de la innovación técnico-productiva. La significativa expansión de la educación

apenas si se conectó con los mundos del trabajo y de la producción. La no menos significativa promoción de la cultura abrió poco lugar a la ciencia y casi ninguno a la tecnología.

Un estudio comparativo entre Escandinavia y tres países del Cono Sur – Argentina, Brasil y Uruguay – sostiene, con sólida base empírica, que las diferencias en materia de (des)igualdad constituyen la principal explicación de las diferentes trayectorias en materia de desarrollo. Creemos que la conclusión es relevante, pero debe ser afinada. En efecto, Uruguay no es un país comparativamente muy desigual. Dicho muy brevemente, sugerimos que la principal diferencia entre nuestro país y los escandinavos radica en las diferentes formas predominantes de enfrentar a la desigualdad – cosa que éticamente entendemos en cualquier caso muy valiosa. Hay formas que estimulan las capacidades individuales y colectivas para aprender, crear y trabajar innovadoramente, lo que abre espacios para nuevos avances en la disminución de la desigualdad; las llamamos formas de la *igualdad proactiva*. Hay otras formas de paliar la desigualdad que no fomentan la vocación por ser agentes, o la inducen esencialmente en lo que tiene que ver con la redistribución, y bastante menos en lo que se refiere a la producción y a la creación técnica, institucional, educacional y cultural en general; estas formas de la *igualdad reactiva* son difícilmente sostenibles a largo plazo, salvo quizás si la “lotería de los recursos naturales” de la que habla Bulmer-Thomas proporciona grandes y duraderas ganancias.

En suma, la retrospectiva sugiere que la construcción del futuro tiene en el Uruguay un sólido sostén en la experiencia nacional de enfrentamiento a la desigualdad, pero también un lastre en las formas reactivas de la igualdad que han sido las predominantes.

VII. Hoy en el Uruguay

Después de una crisis realmente muy dura, que en el año 2002 alcanzó ribetes dramáticos, la economía uruguaya se recuperó notablemente, y en los últimos tres años viene creciendo a un promedio del 7% anual, lo que es realmente inusual para el país.

La crisis acentuó una tendencia de bastante larga duración al crecimiento de la oposición de izquierdas. El Frente Amplio (FA) alcanzó al 21% del electorado en 1989, cuando ganó la intendencia de la capital Montevideo,

donde vive no mucho menos de la mitad de la población, y cuyo control ha mantenido desde entonces. Llegó al 30% en 1994, lo que llevó a sus adversarios a considerarlo con buen criterio como el más probable vencedor de los siguientes comicios, por lo cual modificaron la Constitución para introducir el balotaje. En 1999 el FA con 40% de los votos tuvo la primera mayoría en la primera vuelta de las elecciones, pero fue derrotado en el balotaje. En 2004 triunfó con mayoría absoluta en la primera vuelta, en medio de una inmensa manifestación de júbilo popular, que se reeditó cuando el Presidente electo, Tabaré Vázquez, asumió su cargo el primero de marzo de 2005.

Varios cambios han marcado estos primeros tres años de gobierno de la izquierda en la historia del Uruguay.

La investigación de los crímenes de la dictadura, prácticamente bloqueada durante los veinte años previos, cobró significativo vigor. Se compiló un impactante informe sobre lo sucedido con los desaparecidos, se buscaron sus restos con gran tenacidad, se exhumaron los de dos personas muertas en la tortura, se abrieron posibilidades hasta el momento inexistentes para juzgar a los responsables de los crímenes del período dictatorial, y varios de ellos han sido procesados, incluso el Presidente que encabezó el golpe de Estado de 1973.

Otro ámbito en el que se han registrado avances sustanciales tiene que ver con la situación de los sectores más carentes, que la crisis amplió significativamente. Sorteando no pocas dificultades el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (cuya sigla, se advertirá, es Panes) colaboró a revertir la tendencia, brindando ayuda directa a muchas familias, con contrapartidas que incluyen el envío efectivo de los niños a la escuela. El Panes está siendo convertido en el Plan de Equidad, que mantiene la preocupación por la educación de la gente postergada y acentúa la búsqueda de inserción laboral para ella.

Aunque aún son demasiado visibles los rasgos de la miseria, la situación social ha mejorado considerablemente, debido a factores económicos y de política social ya anotados, y a otros, entre los que cabe destacar la nueva política respecto a los sindicatos. Estos tuvieron que afrontar condiciones bastante difíciles a partir de 1990, en particular porque el Estado dejó de convocar a la negociación tripartita sobre salarios y otros aspectos de las relaciones laborales, pero también porque la persecución sindical en diversos ámbitos apenas si

fue obstaculizada desde el gobierno. En ambos aspectos la política oficial ha cambiado netamente, con lo que aumentó en flecha la sindicalización y mejoraron en términos promediales las condiciones de trabajo.

Colaboró a ello por supuesto la evolución económica y la consiguiente disminución de la desocupación, más lenta sin embargo que el incremento de la producción, mostrando un nuevo ejemplo de ese crecimiento con dificultades para genera empleo que es una tendencia profunda en las dinámicas contemporáneas.

Los factores anotados han contribuido a un incremento del salario real, sin duda desparejo pero también importante.

El manejo mismo de la política macroeconómica ha merecido ciertas críticas; por ejemplo, desde un ángulo se le cuestiona el aumento del gasto; desde otro, un cierto sesgo contractivo en la política cambiaria y monetaria. Pero no se ha cuestionado la solvencia técnica de quienes conducen esa política, que en conjunto goza de una aprobación importante.

No sucede lo mismo con los anuncios oficiales sobre la puesta en marcha de un “país productivo”, pues las políticas vinculadas no han llegado realmente a concretarse.

Sin desmedro de ello, la estructura productiva del país está cambiando dentro de una reafirmación del papel de los recursos naturales, lo que se ve claramente en el caso de la agricultura de exportación, ejemplificada particularmente por la soja, y más aún en la expansión combinada de la forestación y la fabricación de celulosa. En estos rubros se está registrando una comparativamente alta inversión extranjera, que palia apenas la escasa contribución nacional en la materia, con lo cual la históricamente baja inversión total de nuestra economía no se ha revertido demasiado en esta etapa de auge grande e inesperado.

Dos reformas “estructurales” centran la atención y la discusión en el Uruguay de hoy. La más ambiciosa es la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud, sobre cuyo impacto social positivo cabe ser optimista, aunque a primera vista las dificultades de gestión lucen grandes; si se logra manejarlas solventemente, será la gran reforma de este período.

En estos días las polémicas se han centrado en torno a ciertos fallos judiciales que no permitirían aplicar a los jubilados el Impuesto a la Renta a

las Personas Física, la otra reforma a la cual el gobierno ha apostado mucho, y cuyos resultados efectivos aún es difícil calibrar.

En 2009 habrá elecciones presidenciales y legislativas; antes deben realizarse elecciones internas en los partidos; en consecuencia, en el próximo otoño se estará en plena actividad electoral. En este momento, la popularidad del Presidente de la República se mantiene alta, pero la intención de voto por el partido de gobierno ha disminuido y es algo inferior a la suma de las intenciones de voto por los otros partidos, lo cual abre una cuota de incertidumbre respecto al resultado electoral bastante mayor que la percibida un año atrás.

En suma, lo que se pueda o no hacer durante los próximos doce meses tendrá pues especial gravitación tanto en el balance de este gobierno como en la definición del que ha de sucederle.

VIII. Una cuestión no resuelta

A comienzos de los '90 y, ya con menos vigor, a comienzos de la década siguiente, se impulsó desde el gobierno un proyecto de claro sesgo neoliberal; los resultados fueron mixtos. Si se compara con el pasado del propio país, la transformación no fue nada menor; pero, si la comparación es con la región, cabe decir que el neoliberalismo quedó bastante embotado en el Uruguay batllista.

El cambio de gobierno de 2005 supuso una alteración mayor en lo ideológico. Ahora bien, en tiempos del “postconsenso de Washington”, las posibilidades objetivas para cambiar drásticamente de rumbo no son demasiado grandes, en particular para los países pequeños. Y es aquí donde retornamos a las consideraciones de las primeras secciones, particularmente la referida a las perspectivas de la región sudamericana.

Un terreno en el cual el gobierno uruguayo actual experimentó una profunda decepción es el de las relaciones regionales. Eran muy grandes las esperanzas puestas en un Mercosur con gobiernos considerados muy afines. Sin pretender en absoluto asignar responsabilidades al respecto, lo cierto es que la realidad no respondió a las expectativas. Un inesperado conflicto en torno a la instalación de una planta de celulosa en nuestra margen del Río Uruguay llevó las relaciones con Argentina al peor nivel en mucho tiempo. Aunque ningún conflicto de monta se ha registrado con Brasil, que ha vuelto

a ser nuestro principal socio comercial, las esperanzas puestas en las relaciones con nuestro gran vecino del norte se han desdibujado bastante.

Por otro lado, el gobierno uruguayo intentó edificar una estrecha relación con Estados Unidos, llegándose a plantear la posibilidad de que se firmara un Tratado de Libre Comercio, lo cual no es compatible con la pertenencia al Mercosur y, si bien despierta gran apoyo en los partidos de oposición, suscita gran oposición en el propio partido de gobierno. Lo cierto es que, tras un intenso debate a escala nacional, el Presidente Vázquez descartó aquella posibilidad a fines de 2006, pero no ha dejado de impulsar una mayor colaboración con Estados Unidos.

Así, la estrategia de inserción internacional es no sólo una cuestión fundamental no resuelta sino también una gran fuente de incertidumbre. Dicho muy esquemáticamente, a los partidarios del Mercosur como espacio privilegiado para una estrategia de largo plazo les resulta difícil encontrar argumentos favorables en la perspectiva de corto plazo, mientras que a quienes recomiendan mirar al mundo más que a la región, no les alcanza con las eventuales ventajas de corto plazo para probar la sustentabilidad de tal estrategia a largo plazo.

IX. Escenarios para el mañana

Cuando pasamos de una sumaria recapitulación de procesos y hechos relevantes de ayer y de hoy a una incursión prospectiva, uno de los factores mayores para distinguir futuros diferentes es justamente lo que suceda con la inserción externa del país.

Recientemente editamos, con Gerardo Caetano, un volumen colectivo titulado “Uruguay. Agenda 2020”, en cuya recapitulación final analizamos escenarios diferentes en función de la evolución de la desigualdad social y la distinción, resumida más arriba, entre formas reactivas y proactivas de la igualdad. El punto de partida para ello es la famosa tesis de Fajnzylber según la cual, en las diferentes combinaciones entre desigualdad alta o baja con crecimiento lento o rápido, en América Latina hay un “casillero vacío”, pues no se registran ejemplos que combinen sostenidamente desigualdad baja con crecimiento rápido. Lo apasionante de esta hora es que quizás ese casillero pueda empezar a ser llenado, con lo cual nuestras sociedades serán menos injusta y su desarrollo integral más posible.

En el caso del Uruguay, si sólo se pudiera aspirar a una inserción externa que no fuera parte de una estrategia regional compartida – llamémosle *inserción en solitario* –, la evolución de la demanda internacional de los productos primarios tendría gravitación decisiva y difícilmente haya grandes estímulos objetivos para una expansión sostenida de las capacidades, la innovación y la incorporación tanto de conocimientos como de calificaciones avanzadas al conjunto de la producción de bienes y servicios. En tales hipótesis, si se mantuviera la bonanza de raíz externa, la tradición social y política del país apuntaría a un reforzamiento de la igualdad pero con carácter predominantemente reactivo, mientras que el desmejoramiento de las circunstancias externas se traduciría en mayor desigualdad y lento crecimiento.

Si, en cambio, se fuera gestando una inserción desde la cooperación a escala del Mercosur o de la región sudamericana – vale decir una *integración para el desarrollo* –, ello abriría posibilidades para la expansión de las capacidades, aún si no se mantiene la bonanza externa, mientras que si esta última sigue favorable el casillero vacío podría empezar a colmarse desde la igualdad proactiva.

En resumen, cabe plantear el siguiente y por cierto demasiado esquemático cuadro de escenarios alternativos:

	Inserción en solitario	Integración para el desarrollo
Coyuntura externa desfavorable	Desigualdad en alza y crecimiento lento	Expansión de las capacidades en contexto de dificultades
Coyuntura externa favorable	Igualdad reactiva crecimiento con escaso desarrollo	Igualdad proactiva crecimiento rápido con desarrollo auténtico

El esquema podría y debería enriquecerse considerablemente; la formulación tan simplificada aquí presentada no pretende más que sugerir un enfoque.

X. La propia responsabilidad

A nivel propositivo, parece razonable restringirse al área donde uno se desempeña, el mundo de la educación y, más específicamente, la Universidad de la República. Esta es la única universidad pública del Uruguay, tiene más de ochenta mil estudiantes, da cuenta de la mayor parte de la creación de conocimientos que se

realiza en el país y tiene una muy significativa cuota de autonomía. Su responsabilidad en el enfrentamiento a las “divisorias del aprendizaje” es pues grande.

En la institución se intenta impulsar un nuevo proceso de Reforma Universitaria, inspirado por la tradición de compromiso con la sociedad que consideramos lo mejor del ideal latinoamericano de universidad gestado en ese movimiento de escala continental que se conoce como la Reforma de Córdoba.

La meta fundamental de la nueva Reforma debiera ser la generalización de la enseñanza avanzada, de calidad y conectada a lo largo de la vida entera con el trabajo. En términos de la tradición uruguaya, una transformación de semejante calibre no es más ambiciosa ni menos necesaria que la propuesta a fines del siglo XIX para la generalización de la enseñanza primaria, cuya efectiva realización constituye uno de los mayores apoyos que el país tiene en su historia para la construcción del futuro.

Afrontar la “brecha de la matriculación” requiere ampliar sostenidamente las oportunidades de estudiar a alto nivel, lo que a su vez requiere una profunda transformación de la educación; al respecto, al menos tres ejes deben ser destacados: (i) un renovado énfasis en la enseñanza activa, en la cual los protagonistas principales de la educación son, individual y colectivamente, quienes aprenden; (ii) una amplia diversificación de las modalidades y de las instituciones de enseñanza, y (iii) muy en particular una creciente conexión entre los mundos de la educación y del trabajo. Para enseñar fomentando realmente las capacidades de hacer cosas nuevas, y a lo largo de la entera vida activa, es preciso combinar lo que se hace en las aulas tradicionales con un aprovechamiento amplio de esas verdaderas “aulas potenciales” que constituyen todos los ámbitos – hospitales, granjas, fábricas, laboratorios, estudios profesionales, medios de comunicación, servicios públicos, centros de turismo sustentable, etc. – donde una tarea socialmente valiosa se desempeña de manera eficiente.

Lo sugerido conecta el enfrentamiento a la primera dimensión de las divisorias del aprendizaje, la brecha de la matriculación, con la tarea de superar la segunda, la brecha de la ocupación calificada.

En esta perspectiva desempeña un papel central la revalorización de una componente definitoria del ideal latinoamericano de universidad, la extensión universitaria. Entendida como colaboración de la universidad con otros actores colectivos para la creación cultural y el uso socialmente valioso del conocimiento, la extensión debiera llegar a ser parte de la formación que se ofrece a todos

los estudiantes, pues ello significaría: (i) una oportunidad de servir a la nación que les ofrece educación terciaria gratuita; (ii) una temprana vinculación con la sociedad, con particular atención a los sectores postergados; (iii) una enseñanza vinculada a la resolución de problemas, y (iv) una oportunidad de mostrar lo que pueden hacer los jóvenes altamente calificados.

Vemos pues a la extensión como una componente ética de la formación universitaria, que puede constituir un gran aporte a la superación de ambas dimensiones de las divisorias del aprendizaje.

Es claro que se piensa a la extensión en estrecha conexión con la enseñanza y con la investigación así como con la búsqueda de soluciones nuevas para los problemas de la práctica, vale decir, con la innovación. Es un dato ya recordado de la realidad que, en toda América Latina y muy especialmente en Uruguay, una contribución mayor a la creación de conocimientos proviene de la investigación universitaria. Por consiguiente, la vinculación de las capacidades universitarias para investigar e innovar con las políticas productivas y, cosa habitualmente menos destacada, con las políticas sociales es cuestión clave para el desarrollo entendido como expansión de las capacidades y libertades desde el fomento a la igualdad proactiva.

En el mundo entero se asiste a lo que no es exagerado calificar de combate por el alma de la universidad: ¿cuál es su misión definitoria? La antigua cuestión se plantea con renovada relevancia debido al nuevo influjo del conocimiento en el conjunto de las relaciones sociales. En esta gran discusión sobre el papel de las instituciones de enseñanza superior, ciertas posiciones privilegian la contribución al crecimiento económico sin mayor preocupación por el cambio social, llegando a proponer como idea fuerza la noción de “universidad empresarial”; otras posiciones reivindican por el contrario el ideal universitario tradicional, referido sólo a los valores propiamente académicos. Desde la periferia, buscamos una alternativa propia, bosquejada por la noción de “universidad para el desarrollo”.

XI. Hacia un proyecto de nación

En Uruguay hace un siglo se dibujó un proyecto de nación democrática e igualitaria que inspiró no pocos esfuerzos fructíferos, en particular la conjunción de energías para la recuperación de las libertades públicas en las ocasiones en que éstas fueron avasalladas.

Pero el haber llegado a considerarnos un “país modelo” generó una doble equivocación: la de creer primero en la autosuficiencia nacional y la de más tarde bordear la paralizante autosatisfacción. Cuando, desde fines de la década de 1950, la “Suiza de América” empezó a resquebrajarse, la tónica espiritual dominante inició un tránsito desde el optimismo fácil y hasta frívolo hacia un pesimismo poco estimulante, pues más o menos explícitamente asume que el país no puede ser mejor de lo que fue. En consecuencia, la propuesta implícita suele ser el retorno al pasado, lo cual simplemente no es viable y, a nuestro entender, tampoco es mayormente deseable.

Lo notable del período actual es que, en términos tanto materiales como espirituales, se han abierto en el Uruguay posibilidades nada menores para emprender el camino de un nuevo desarrollo, que se inspire en lo mejor del pasado y saque partido de las condiciones objetivas del presente.

La respuesta desde la periferia a la nueva gravitación del conocimiento ha de apuntar a *construir sociedades de aprendizaje*. Enfrentar hoy al subdesarrollo requiere muy especialmente conjugar los protagonismos de variados actores para expandir las capacidades y aprender, en las prácticas compartidas, a resolver problemas viejos y nuevos. Esa conjunción de esfuerzos es bastante viable en el pequeño país de rica tradición democrática que es Uruguay, donde una y otra vez han mostrado su vigor iniciativas surgidas del espesor de la sociedad civil.

Si las capacidades políticas internas marcan un rumbo claro y si se configura en la región una integración para el desarrollo, podría tomar cuerpo un nuevo proyecto nacional, el de construir un país de aprendizaje estrechamente integrado a Sudamérica. **DEP**

La integración energética de América Latina y el Caribe

*María A. Hernández-Barbarito**

El tema de la integración energética de América Latina y el Caribe se inscribe en la discusión que vincula la energía al desarrollo integral, independiente y soberano de los pueblos, binomio determinante del desenvolvimiento económico de la humanidad. Tal enfoque incorpora la variable ambiental, expresión de calidad de vida, de la permanencia de las identidades culturales, de los niveles de deterioro y agotamiento de los recursos, todo lo que refleja la capacidad de supervivencia de los componentes tangibles e intangibles propios de la humanidad. De allí la necesidad de evaluar las perspectivas de la integración energética regional sobre la base del concepto del desarrollo integral entendido como el proceso económico-social necesario para garantizar la superación de la pobreza, el equilibrio ecológico, el mejoramiento de la calidad de la vida con justicia social, independencia, soberanía y respeto a las identidades culturales. La propuesta venezolana que se viene concretando en Petrocaribe, Petrosur y Petroandina se inscribe en este marco y está contenida

* Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Güal, Venezuela.
lololahernandez@gmail.com

en la Alternativa Bolivariana para los pueblos de América. Sus avances son muchos, sus retos aún mayores. A ellos se acercará este análisis con el tamiz del desarrollo integral a fin de valorar el camino recorrido y perfilar algunos lineamientos de acción para su consolidación, en beneficio de los pueblos de la América Latina y el Caribe.

1. La relación energía-desarrollo y ambiente

Para ponderar estos vínculo sólo debemos recordar el papel desempeñado por la energía animal en la revolución agraria previa a la revolución industrial, el de los molinos de viento en la industria textil, el desempeñado por del carbón-primero vegetal y luego mineral en el impulso definitivo al desarrollo de las manufacturas y el transporte, conjuntamente con la máquina de vapor (Paul Bairoch, *La Revolución Industrial y el Subdesarrollo*, 1967) a la que siguió el motor de combustión y el petróleo que dan origen a la revolución del automóvil y los electrodomésticos en los inicios del siglo XX, modelo energético y que se prolonga hasta hoy, con un componente tecnológico importante como es la electrónica y las comunicaciones.

Pero si la carencia de energía ha sido en general un obstáculo al desarrollo, su abundancia no ha sido siempre generadora de progreso y bienestar. Este es el caso de los países petroleros subdesarrollados cuya renta los ha llevado a construir sociedades desiguales, altamente vulnerables al exterior. Tampoco la presencia de energía en los países desarrollados indica que esta evolución se haya producido de manera equilibrada ya que la búsqueda de la acumulación creciente de capital, ha llevado a un agotamiento y encarecimiento de estos recursos no renovables con sus secuelas en el ambiente natural y en la calidad de vida de los seres humanos.

De allí que cualquier propuesta de desarrollo debe evitar reproducir la nefasta relación entre crecimiento económico y contaminación, entre crecimiento y agotamiento de recursos no renovables, como se evidencia en la historia de la industria petrolera de los EEUU, país que cuenta con un déficit creciente de petróleo, los más altos costos de producción y una postura internacional contraria a la protección ambiental como lo demuestra su negativa a firmar el Protocolo de Kyoto destinado a controlar las emisiones de gases CO₂ a la atmósfera. Una pequeña historia da fe de lo anteriormente señalado:

La abierta estimulación a la extracción del crudo tiene su origen en la Ley de Apropiación, que daba la propiedad del recurso al que lo extraía y no al dueño del yacimiento, lo que estimuló la sobreperforación de pozos para su extracción; ésta fue la causa del agotamiento posterior de las reservas petroleras en EEUU, conjuntamente con el estímulo al consumo intensivo. En adelante, la política petrolera de EEUU se orientó más a evitar la sobreproducción que a conservar el recurso. Así se aprueba la Ley de prorrateo para nivelar la oferta a la demanda y evitar la caída de los precios, con las consecuentes bajas en la acumulación de capitales para los monopolios petroleros en formación. Finalmente los programas de importaciones se orientaron con el mismo criterio de equilibrar el mercado y garantizar precios estables para el refinador, a la vez que se evitaba el cierre de la producción interna por no ser competitiva. Fue sólo a raíz de la crisis energética de los años 70 cuando comienza a hablarse de racionalidad energética pero sin alterar el modelo de consumo masivo de bienes... (Hernández-Barbarito, Karam, Ramírez y otros, 2005).

Para reflexionar al respecto se seleccionó, en medio de múltiples posibilidades a un analista francés calificado como marxista-ecologista. Se trata de André Gorz cuyas ideas inspiradoras están contenidas en su libro *Ecología y Política* (1982). Tal selección no intenta desconocer todo el pensamiento que inicialmente sintetizó Ramón Tamames, en su libro *Ambiente y Desarrollo* (1982) que recoge la discusión del Club de Roma sobre el Crecimiento Cero, los diversos aportes al tema y los esfuerzos internacionales por asumir el problema a partir de la Conferencia de Estocolmo, de los años setenta, de la cual surge la idea de la creación de un Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Pero Gorz va más allá al discutir sobre la racionalidad del llamado “desarrollo” y la necesidad de superarlo, actuando contra la tendencia a la acumulación de capitales, propia del capitalismo y de algunos socialismos. Destaca en sus “siete tesis a modo de conclusión” los siguientes puntos que resumimos:

1. La crisis del capitalismo tiene por causa un sobre-desarrollo de capacidades de producción y la destructividad generadora de escasez. Esta crisis puede ser superada por un modo de producción nuevo que, rompiendo con la racionalidad económica, *se apoye en el aborro de los recursos y en el aborro de la energía.*
2. La superación de la racionalidad económica y la disminución del consumo puede hacerse mediante el tecno-fascismo o por la

- autorregulación. El primero sólo será evitado si se fortalece la sociedad civil y la soberanía de las comunidades de base.
3. La unión entre el más y el mejor se rompió. Mejor puede ser obtenido con menos. Se puede vivir mejor trabajando y consumiendo menos, a condición de producir bienes más duraderos que no engendren ni contaminación ni escasez y a los que todos tengan acceso.
 4. La pobreza en los países ricos no tiene por causa la insuficiencia de la producción sino la naturaleza de los bienes producidos, la manera de producirlos y de repartirlos. La pobreza sólo podrá ser superada cuando se deje de producir riquezas escasas, es decir reservadas y exclusivas.
 5. El desempleo en las sociedades ricas refleja la disminución del tiempo de trabajo socialmente necesario. Muestra que todos podrían trabajar mucho menos, a condición de que todos trabajemos. El reconocimiento de igual remuneración para todos los trabajos socialmente necesarios es la vía para superar la pobreza y la repartición del trabajo entre todos los que son aptos.
 6. Al reducir el trabajo a producir sólo lo socialmente necesario se expandirían las actividades auto-creadas y libres. La producción de una variedad ilimitada de bienes y servicios se haría en el marco de organizaciones autogestionarias como las cooperativas.
 7. La uniformidad del modelo de consumo y de vida desaparecerá al mismo tiempo que las desigualdades sociales. Los individuos se diferenciarán como resultado de los diferentes empleos que hagan de su tiempo libre y no de sus remuneraciones y sus poderes. El despliegue de las capacidades y creatividad durante el tiempo libre será la única fuente de sus riquezas.

Concluye sus recomendaciones haciendo un llamado a trabajar menos, a consumir mejor y a integrar la cultura a la vida cotidiana.

Es por ello que, al presentar y evaluar el proceso que ha experimentado Petroamérica, deseamos hacerlo con un criterio integral a los fines de destacar y enfatizar aquellos objetivos que aún esperan ser atendidos para que la región se encamine verdaderamente hacia un desarrollo integral sostenible. (Lolola

Hernández-Barbarito. *Petroamérica y la Integración Energética de América Latina y el Caribe*, 2007)

2. La integración regional como alternativa

La garantía del desarrollo integral se encuentra en la integración de los pueblos, ahora más que nunca cuando la globalización neoliberal se propone borrar fronteras, identidades y soberanías, imponiendo la transnacionalización del capital para la satisfacción de las necesidades inducidas por la voraz acumulación acelerada del capital. Es la pluripolaridad, única tendencia capaz del frenar el unilateralismo, que ha hecho nacer bloques de poder para garantizar el equilibrio. América Latina y el Caribe es uno de esos bloques, de allí que la integración, idea concebida por Raúl Prebisch, desarrollada por la Cepal, aplicada por todos los países dentro de una concepción economicista que dio nacimiento al Mercado Común Centroamericano, a la Alalc-Aladi, Comunidad Andina de Naciones, Mercosur, entre las más importantes experiencias, enfrentó ayer su evaluación en el prisma del propio Prebisch quien destacó la necesidad de complementarla con los criterios de justicia social mediante la distribución del excedente (1980). Hoy la medimos a la luz de sus logros y de su capacidad real de integrar a los pueblos. Lamentablemente, el balance no es favorable por lo que persiste la búsqueda: ¿Comunidad de naciones? ¿Unión del Sur?

Frente a todo este complejo proceso emerge una propuesta de integración energética y una nueva forma de concebirla inspirada en el pensamiento integracionista de los Libertadores Simón Bolívar y José Martí sólo para mencionar dos de los próceres de nuestra América. Ella viene caminando impulsada por la necesidad de satisfacer los requerimientos energéticos, así nace Petroamérica, Petrocaribe, Petrosur y Petroandina; pero no está inspirada en una concepción tecnicista ni mercantilista, sino en la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de América, ALBA, su sostén ideológico, de principios entre los que se destacan la solidaridad social y la complementariedad económica para alcanzar la seguridad alimentaria y energética. De allí deriva la práctica de impulsar simultáneamente el comercio justo de los hidrocarburos y la energía en general, inversiones en infraestructura energética como son los tanques de almacenamiento, centrales eléctricas, refinerías, transporte, con programas de alfabetización y atención a la salud. Este nuevo binomio intenta también impulsar la independencia financiera de la región con el Banco del Sur, el

Banco del ALBA para sustituir el FMI y el Banco Mundial e Interamericano (BID) y, motivada por el rescate de lo cultural, nace Telesur como la opción para garantizar el derecho de nuestros pueblos a proteger sus identidades y a obtener la información veraz y la idea de la Universidad del Sur para formar cuadros comprometidos con la transformación social del subcontinente. Los pueblos de América Latina y el Caribe que no habían podido soñar en la superación del subdesarrollo y la dependencia, lo hacen ahora inspirados en la construcción de modelos propios que coinciden en la necesidad de generar la justicia social. En tal sentido dijo el Presidente Chávez en la XXI Cumbre del Mercosur en Cochabamba, en diciembre 2006, cuando se acordó celebrar en Caracas la 1ª Cumbre Energética Latinoamericana en el mes de abril: “estamos construyendo, pero de verdad, de manera estructural, la integración que necesitamos” (Pdvsa Avances, 21-01-2007)

3. Nace Petroamérica enmarcada en ALBA

El proyecto Petroamérica entendido como la propuesta de integración energética que la República Bolivariana de Venezuela ofrece a la región de América Latina y el Caribe cobra gran impulso a partir del 2005 y ha venido avanzando aceleradamente a través de las tres figuras que lo conforman: Petrocaribe, Petrosur y Petroandina, la última recibiendo un nuevo aliento con la llegada de Evo Morales al gobierno de Bolivia y de Rafael Correa a la hermana República de Ecuador. En Petrocaribe participan todas las naciones insulares, con excepción de Barbados y Trinidad y Tobago. El segundo vinculado a Trinidad y Tobago por convenios de refinación ya que allí se refina el petróleo de Barbados y, en el caso de Trinidad y Tobago por sus compromisos con el capital trasnacional. También se vienen asociando algunos gobiernos centroamericanos y en su defecto, municipios y gobernaciones, gracias a la llamada diplomacia indirecta, que ha logrado beneficiar a estas poblaciones con el abastecimiento de electricidad y combustibles para transporte público, a precios solidarios e inmejorables condiciones de pago. Petrosur reúne los acuerdos con los países del Mercosur y Petroandina, debido a los compromisos actuales y/o potenciales con EEUU, con motivo de los TLC, ha tenido que manejarse a niveles bilaterales.

De ser una propuesta inicialmente de cooperación para facilitar la adquisición de la energía a los países de la región, el proyecto ha lanzado la idea de un Gasoducto

del Sur, sobre el que se reflexiona, un Gasoducto Transcaribeño, ha concretado proyectos para la construcción y remodelación de refinerías en Brasil, Argentina, Cuba, Nicaragua, Ecuador, Jamaica, entre otros; proyectos petroquímicos entre Brasil y Venezuela, elevación de la capacidad de almacenamiento de combustibles en los países caribeños, importadores netos de petróleo, oferta de transporte al costo del flete, instalación de plantas de electricidad, molinos de viento, políticas de racionalidad energética, propuesta de creación de Opegasur y participación de países como Argentina/, Brasil y Uruguay a los bloques Carabobo y Ayacucho de la Faja Petrolífera del Orinoco etc.

La Alternativa bolivariana para los pueblos de América, ALBA, la propuesta marco, de principios, nació en diciembre del 2004 en La Habana, Cuba con el propósito de luchar contra la pobreza y las asimetrías, con base a la complementariedad y en defensa de la seguridad alimentaria, la soberanía e independencia de los pueblos latinoamericanos y caribeños. Del ALBA forman parte ya Cuba, Venezuela, Bolivia, Dominica, Nicaragua y en un futuro próximo seguramente Ecuador y Haití. Brevemente, su Declaración inicial señala:

que los procesos de integración que han nacido, con anterioridad, en la región, lejos de responder a los objetivos de desarrollo independiente y complementariedad económica han servido como un mecanismo para profundizar la dependencia y la dominación interna. Aclara que si bien la integración es para los países de América Latina y el Caribe una condición imprescindible para aspirar al desarrollo en medio de la creación de grandes bloques regionales que ocupan posiciones predominantes en la economía mundial, sólo una integración basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad común de avanzar todos hacia los más altos niveles de desarrollo, puede satisfacer las necesidades y anhelos de los países latinoamericanos y caribeños y a la par, preservar su independencia, soberanía e identidad. También se indica que el ALBA no se hará realidad con criterios mercantilistas ni intereses egoístas de ganancia empresarial o beneficio nacional a costa de otros pueblos, por consiguiente el comercio y la inversión no deben ser fines en si mismos sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable que garantice la sostenibilidad del desarrollo mediante normas que protejan el medio ambiente y defiendan a través de diversos medios como la estación televisiva Telesur, la cultura y la identidad de los pueblos de la región con particular respeto y fomento de las culturas autóctonas e indígenas. (Granma, 2004:5)

Esta nueva visión de la integración incluye un Plan Continental contra el analfabetismo, becas en áreas de interés para el desarrollo económico y social y un plan para el tratamiento gratuito de salud para los ciudadanos que carecen de tales servicios, tal es el caso de la Operación Milagro (Luis Suárez Salazar, 2005).

4. Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para la integración energética regional

Petroamérica como propuesta intenta unir potencialidades, necesidades y voluntades de los pueblos y gobiernos regionales, sin embargo también está sujeta a las propias debilidades internas de la región y a severas amenazas externas. Veamos:

El balance energético de la región indica que se cuenta con una alta disponibilidad de recursos energéticos para alcanzar el autoabastecimiento. Su patrón de consumo privilegia hasta ahora al petróleo colocando en segundo lugar a la hidroelectricidad, con excepción de los países petroleros como México y Venezuela, que se apoyan más en el gas que representa el tercer lugar para la mayoría. Siguen en importancia el carbón y la energía nuclear, esta última sólo presente en México, Argentina y Brasil (B.P. Informe Anual, 2006). La oferta de petróleo se concentra fundamentalmente en Venezuela, México, Ecuador, Bolivia, Brasil, Trinidad y Tobago y en menores proporciones, Perú y Colombia. En materia de gas encontramos tres grandes productores en el Sur, como son Venezuela, Argentina y Bolivia. Al norte se destaca México.

A estas fortalezas se agregan otras no menos importantes como son:

- Manejo de cierta capacidad tecnológica en el área energética;
- Capacidad de inversión por parte de Venezuela y otros países como Brasil y Argentina que ha podido comenzar a superar su proceso de crisis;
- Experiencias previas de intercambio energético, vía acuerdos de cooperación, gasoductos y tendidos eléctricos como los existentes entre los países del Cono Sur y entre Brasil y Venezuela;
- Interés manifiesto de muchos gobiernos por avanzar en esta línea de acción para superar sus carencias energéticas;

- Conciencia de la incertidumbre de la oferta petrolera procedente del Medio Oriente debido a la invasión y ocupación anglo estadounidense de Irak, la intervención al Líbano y las amenazas a Irán;
- Haber vivido períodos de aplicación de paquetes neoliberales que crearon conciencia de los riesgos que implica el ALCA con su Alternativa Energética Hemisférica (Petróleo venezolano y mexicano para EEUU) y los TLC con EEUU;
- Existencia de experiencias previas de organización regional en el Gran Caribe con los esfuerzos de México y Venezuela para impulsar el Programa de Cooperación Energética, de los años ochenta, conocido como Acuerdo de San José. A lo que se agrega la iniciativa de la República Bolivariana de Venezuela que negoció con ellos el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas (2000) y el Convenio Integral de Cooperación con Cuba (2000), y
- Con anterioridad, las empresas estatales de la región habían creado la Arpel (Asistencia Recíproca Petrolera Estatal de América Latina) que fue un primer intento de cooperación entre empresas estatales aunque luego cambió de nombre, miembros y objetivos, abriéndose a las empresas privadas. Posteriormente, los gobiernos crearon la Organización Latinoamericana de Energía (Olade), con la esperanza de coordinar la ansiada integración energética pero la misma se fue dedicando casi exclusivamente al estudio del sector en la región.

Entre las oportunidades que encuentra el proyecto de integración energética regional encontramos el naciente sentimiento de los pueblos del Sur que buscan superar la unipolaridad y consolidar la pluripolaridad, conformando bloques que puedan negociar en el ámbito internacional con una visión desde el Sur, para combatir la pobreza y alcanzar la paz. A esto se agrega el momento particular que se vive de fortalecimiento de la OPEP lo que ha generado un período de estabilización del mercado petrolero a favor de las tendencias que expresan los países productores y no los consumidores.

Finalmente, para los pueblos de la región es una oportunidad el hecho de que Venezuela viva un proceso de transformación con alto sentido de lo social y de que proyecte en el ámbito internacional su compromiso de solidaridad, integración y combate a la pobreza. Va quedando atrás el período durante el

cual el manejo transnacional fue alejando a nuestro país de la región como lo muestran algunos datos:

El proceso de desplazamiento que sufrió el petróleo venezolano de la región, a partir de la década de los sesenta, llevó a su sustitución progresiva por crudos procedentes del Oriente Medio y África. Como consecuencia de ello, nuestro petróleo se fue concentrando hacia los Estados Unidos (EEUU). Durante esos años veíamos cómo compañías que operaban en el Medio Oriente y en Venezuela preferían enviar petróleo a Brasil desde esta región. Era el caso de la Shell que, en 1969, llevó petróleo a Brasil desde Irak por un volumen 50% superior al que exportaba desde Venezuela. Igual sucedió con la Esso Internacional, hoy Exxon, que vendió similares volúmenes de petróleo árabe y venezolano al Brasil. El petróleo de Kuwait era vendido en Brasil a precios muy por debajo del venezolano. Mucho menos se atendían las propuestas de Petrobrás en los años setenta, para realizar actividades petroleras en Venezuela. (Hernández-Barbarito, Karam, Ramírez y otros, 2005)

Por otra parte, nuestra historia petrolera sólo muestra su dependencia sumisa de los EEUU sin ninguna contrapartida. Veamos:

1. En el año de 1939 se firma con EEUU un Acuerdo de Libre Comercio para desgravar todas las mercancías importadas por Venezuela a cambio de reducir el nuevo impuesto petrolero de EEUU (0.21 \$/bl) a la mitad en el caso de los crudos livianos y medianos, y a la cuarta parte en caso de los pesados, inexistentes en ese mercado. Pero el sacrificio no trajo ventajas comparativas para Venezuela ya que este trato rápidamente se extendió a todos los países del Oriente Medio.
2. En la década de los cincuenta cuando se inicia en los EEUU el control, primero voluntario y luego obligatorio, a las importaciones, Venezuela será excluida del tratamiento especial otorgado a México y Canadá. Este trato especial consistía en determinar la demanda interna para deducir de ella las importaciones procedentes de los países limítrofes, con lo que quedaba un monto para las importaciones que se distribuía entre todos los importadores, incluida Venezuela, mediante cuotas.
3. En la década de los sesenta, después de calificar nuestro petróleo como altamente contaminante por su contenido de azufre, se obliga al país,

bajo la amenaza de suspender las importaciones de residuales, a otorgar a las concesionarias, depreciaciones aceleradas para las inversiones en las instalaciones de desulfuración que obligaron a construir en el país, lo que ocasionó una disminución en el ingreso fiscal al elevar los montos de las deducciones a la renta neta gravable. Esta fue una inversión perdida ya que en la década de los 70, con la llegada de la Crisis Energética, dejaron de utilizarse las mencionadas plantas. De esta manera las refinerías venezolanas se sobre especializaron en la producción de residuales para la exportación, hacia los EEUU, a pesar de que este residuo tenía un precio muy por debajo del crudo.

4. Estos manejos perniciosos para la renta nacional sobrevivieron a la llamada nacionalización “chucuta” de los años setenta. Un ejemplo muy claro fue la estrategia que se utilizó para superar el déficit interno de gasolina que requirió cambiar el patrón de refinación, dedicado desde siempre en un 60% a producir residuales. El oneroso negocio, denunciado en su momento por Juan Pablo Pérez Alfonso, consistió en contratar inversiones muy altas con cada ex-concesionaria, en lugar de abrir licitaciones para escoger la mejor opción para el país. El gasto fue de tal magnitud que quien fuera fundador de la OPEP, insistió en su no aprobación proponiendo en su lugar importar la gasolina necesaria. Este fue uno de los negocios más visibles de la nueva gerencia petrolera transnacionalizada que se dedicó a deteriorar los activos de la Industria, desviar fondos a través de los contratos de comercialización y tecnología y finalmente deprimir el precio del petróleo y poner a la empresa estatal en condiciones para privatizarla, a precios beneficiosos para el gran capital en momentos en que el Presidente Chávez asume el gobierno. (Hernández-Barbarito, Karam, Ramírez y otros, 2005)

La dinámica de la dependencia, manifiesta en nuestra industria petrolera, ocasionó que Venezuela no pudiera desempeñar un papel protagónico en la región de América Latina y el Caribe, que quedó expuesta y sometida al manejo del Cartel Petrolero. Pero hoy, nuestro país puede y quiere desempeñar ese papel protagónico, lo cual se evidencia al constatar que Venezuela cuenta con el 62% de las reservas de petróleo del área y el 25% de la producción. En materia de gas la proporción es de 58%. Constatamos igualmente que la

región podría autoabastecerse tanto en estos dos rubros como en carbón. (B.P. Informe Anual, 2006). La fortaleza de la región y el papel protagónico de Venezuela se acrecientan si consideramos las reservas de la Faja del Orinoco. Son cifras y proporciones que nos llevan a pensar acerca de lo que somos y lo que podemos alcanzar juntos: ¿Vulnerabilidad o autosuficiencia energética? Todo dependerá de las alianzas y las decisiones que se tomen.

Sin embargo la propuesta enfrenta un conjunto de debilidades, unas históricas, otras contemporáneas coyunturales que hay que atender como son:

- Existencia de diferendos fronterizos;
- Inconsistencia política de algunos gobiernos con respecto al proceso de integración debido a sus compromisos con el gobierno de los EEUU;
- Limitado desarrollo tecnológico en algunas áreas específicas del sector energético, lo que obliga a negociar con el capital transnacional;
- Restricciones en la capacidad de los países para financiar proyectos de refinación, transporte y petroquímicos, y
- Presencia en muchos países de empresas transnacionales que manejan el sector petrolero de manera parcial o total.

A estas debilidades se unen las amenazas que se concentran en el esfuerzo de la potencia del norte por debilitar cualquier proceso de integración en la región, más aún si los excluye. Se trata de las presiones de los Estados Unidos y del gran capital transnacional por forzar alternativas de apertura, desintegración e intervención como:

- El ALCA y la Iniciativa Energética Hemisférica;
- Tratados de libre comercio;
- Apoyos militares como el Plan Colombia y Plan Patriota;
- Acciones multilaterales desde la Organización Mundial del Comercio (OMC);
- Amenaza de guerra preventiva contra Cuba y Venezuela, líder, esta última, de la propuesta;
- La tendencia a ir sustituyendo el uso del petróleo por el gas, hidrocarburo con el cual el capital transnacional intenta debilitar el papel de la OPEP en el mercado energético mundial. Este proceso se conoce como la nueva transición energética, y

- La creación de una OPEP del etanol y otros agrocombustibles extraídos de cereales y raíces, impulsando las semillas transgénicas y reduciendo la oferta de alimentos a la población hambrienta.

En la medida en que el ALCA y su componente, la Iniciativa Energética Hemisférica comenzaron a debilitarse, se fortaleció la presión para la firma de los TLC, que conjuntamente con el proyecto de extender el Plan Colombia y las amenazas de guerras preventivas contra Venezuela y Cuba, se proponen alcanzar los objetivos del monroísmo: América para los Americanos (entendidos como los estadounidenses) y neutralizar el espíritu liberador de los pueblos que siguen sumándose como los de Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Argentina, Uruguay y Brasil. Pueblos que exigen cada vez más a sus gobiernos la oferta de propuestas de vida digna.

Por su parte, la amenaza de la nueva transición energética (de petróleo a gas) abre en Venezuela un nuevo debate, el de la necesidad de rescatar la orimulsión para garantizar la producción inmediata de la electricidad en la región y no esperar contar con nuevas reservas de gas que impedirían que la Faja, el mayor reservorio de petróleo del mundo se coloque al servicio del desarrollo del estratégico sector eléctrico de la región capaz de impulsar la esperada industrialización endógena regional. Como complemento surge el anzuelo de los agrocombustibles, propuesta de un desarrollismo a ultranza que pretende restar tierras agrícolas a la producción de alimentos pero que puede nublar a más de un gobierno con el espejismo del mercado devorador de energía de la nación del norte. Controlar y dividir, he allí la estrategia. Veamos más en detalle estas dos últimas amenazas.

La nueva transición energética intenta concentrar bajo el dominio de los países industrializados y el de las transnacionales, los nuevos yacimientos de gas de las ex-Repúblicas soviéticas en el Mar Caspio y del Occidente de África. Para enfrentar tales propósitos el Presidente de Irán lanzó también la idea de una organización de los países exportadores de gas e invitó a Rusia a sumarse a la misma. Este es un tema central para Venezuela sobre todo si lo vinculamos con la necesidad de rescatar la orimulsión, producto que fue desechado en nuestra opinión, por la necesidad de revalorizar nuestras reservas de la Faja Petrolífera del Orinoco, para que fuese considerada como petróleo y no como bitumen y por considerar que era mayor la rentabilidad general de la Faja si los crudos se mezclaban con livianos o se mejoraban. También existió el temor que con

el tiempo, la orimulsión se considerara dentro de la cuota de la OPEP, lo que a los precios acordados, no era rentable. En este caso no se consideró que la orimulsión debía competir no con el carbón sino con el gas en la generación de electricidad y que su precio debía estar fijado con base a esta relación, ajustado de acuerdo a sus contenidos de vanadio, altamente valorado en el mercado y desconocida su presencia en el subproducto en esos momentos.

Sus ventajas son muchas: Venezuela posee la exclusividad en ese producto y su tecnología; se transporta por las mismas vías del petróleo no requiriendo, como el gas, instalaciones especiales de licuefacción y gasificación, está disponible para atender requerimientos nacionales y regionales, no teniendo que esperar años como lo exige el gas cuyo uso más valioso está en la industria petroquímica. No en balde el interés de China, India, Japón e Italia por este novedoso energético. (Travieso, 2005 y MRE, Los Mercados para el petróleo venezolano, 2005).

Con respecto a la discusión que se ha levantado sobre el etanol es importante considerar que la misma se inscribe en el marco de una estrategia que intenta debilitar la integración energética regional y crear falsas expectativas con respecto al impulso que la misma podría recibir desde los EEUU. El posible apoyo se adecuaría a las necesidades de la economía del Norte, lo que demuestra la negativa de los EEUU, ante la solicitud de Brasil, de reducir el arancel que protege su producción interna. Esta estrategia se evidenció en las primeras semanas del año 2007 cuando se inició el debate sobre el etanol, por haber sido éste uno de los temas centrales de la visita del Presidente de los EEUU a algunos países de América Latina.

Como sabemos el etanol que se produce en los EEUU se obtiene a partir del maíz, mientras que en Brasil procede de la caña de azúcar. El biodiesel por su parte se produce a partir de oleaginosas como la palma, la soja y el girasol. Hasta ahora la estrategia de producción de ambos agrocombustibles se apoyaba en la necesidad de utilizar el producto en pequeñas proporciones para sustituir el plomo y el metil ter Butil Eter, que ha demostrado también su condición de contaminante de los acuíferos, en los casos en que se han producido derrames.

La polémica se abre porque la propuesta que trae el Presidente Bush en su gira plantea la posible sustitución total de la gasolina y el diesel por los agrocombustibles, lo cual se convierte en un absurdo ya que se requeriría sembrar varios planetas tierra par atender las necesidades de combustible en el ámbito mundial. Nos dice Ramón Pichs, investigador del Centro de

Investigación sobre la Economía Mundial que “para llenar con biocombustible durante dos semanas el tanque de cinco galones son necesarios los granos con los que se puede alimentar 26 personas en un año” (Ultimas Noticias, 3-10-2007) A esto habría que agregar su efecto sobre los precios cuya elevación ya ha generado la protesta de la población mexicana que ha visto encarecida su tradicional tortilla. Los argumentos relativos a los costos energéticos de producción terminan de echar por tierra la opción del etanol como sustituto de los combustibles ya que para producirlos se requiere aplicar energía fósil a la tierra, mediante los fertilizantes, fungicidas y plaguicidas que vienen del petróleo en proporciones cada vez mayores por tratarse de un monocultivo, sembrar, cosechar, procesar y transportar también con petróleo y electricidad.

Además, con esta estrategia se estaría estimulando el uso de los transgénicos y acelerando la destrucción de la biodiversidad: Al respecto destaca la FAO en su último informe que entre 1900 y el 2005 la superficie forestal en América Latina, retrocedió 19% en América Central y 9% en el Sur. Además la región figura en el primer lugar en el mundo en cuanto al número de árboles en peligro o vulnerables a la extinción (Ultimas Noticias 14-3-2007).

Este es un debate que hay que dar ya que todos los países de la región incluida Venezuela, tienen proyectos al respecto. Veamos algunos datos:

Brasil produce 18 mil millones de litros anuales con lo que reducen en un 40% sus importaciones de crudo, en Colombia se producen 300 millones de litros de etanol procedente de la caña de azúcar y se espera elevar a 645 mil toneladas para el 2008 el biodiesel obtenido de la palma africana. En Argentina se produce con soja, se espera obtener 800 mil toneladas al año utilizando además las algas marinas. En Chile se adelantan estudios de terreno y se cuenta con 170 mil hectáreas para diesel y etanol. Paraguay pretende procesar unos 100 mil litros diarios de biodiesel a partir de la semilla de risino y otros países entre los que se cuentan Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen proyectos adelantados para montar plantas. En Venezuela, el Plan de Pdysa contempla una inversión de 86 mil millones para etanol entre el 2006 y el 2012 y recientemente se anunció que se instalarán once plantas, para mezclarlo con gasolina, con la asesoría cubana. (Ultimas Noticias, 12, 13 y 14 de marzo de 2007)

Preocupa en particular que Brasil haya visto fortalecida su alianza con los EEUU a través de esta estrategia como se anuncia en el protocolo de cooperación firmado con EEUU que indica “que dará un cambio radical a la

matriz energética del mundo en los próximos 20 a 30 años” (Últimas Noticias 13-3-2007) y que Colombia se proponga adelantar planes en este sentido en las regiones donde nacen nuestros ríos. Estos son temas a considerar por los gobiernos de la región.

5. Un balance y algunas consideraciones finales

Con ánimo de concluir podríamos decir que el proyecto de integración energética de América Latina ha ido avanzando aceleradamente y en profundidad, abarcando sectores vitales para impulsar el desarrollo de nuestros pueblos. Las fortalezas que inicialmente destacábamos como propias del proyecto han permitido afianzarlo como es el caso de la oferta de fuentes energéticas abundantes lo que ha llevado incluso a plantearse la necesidad de crear una OPEP del gas para la América del Sur, la Opegasur, entre Argentina, Bolivia y Venezuela, con miras a protegerlo de la voracidad de los grandes capitales transnacionales.

El rechazo creciente a la opción del neoliberalismo, así como el buen momento que vive la región en términos de crecimiento, con las nacionalizaciones de los hidrocarburos en Venezuela y Bolivia y la recuperación de Argentina, siguen jugando a favor de esta estrategia de integración energética por lo que las debilidades se han ido neutralizando como lo muestra el tono moderado que ha tomado la discusión sobre el derecho al mar proclamado por Bolivia, la incorporación de Guyana a Petrocaribe y el gasoducto transcaribeño con Colombia, proyectos que han ocupado el espacio que anteriormente ostentaban las discusiones limítrofes. Un avance importante ha sido, la obligación de negociar entre empresas estatales que ha marginado del proceso a las transnacionales y fortalecido el sector estatal en el plano energético aunque sólo sea para comercializar los hidrocarburos en el caso de los países no productores.

Sin embargo, las tensiones existen y la estrategia de dividir persiste como lo muestra la reciente ofensiva de Washington para impulsar el etanol y la reciente intervención colombo-estadounidense en Ecuador; la inconsistencia de algunos gobiernos también, en especial debido a la alianza de Colombia y Perú con los EEUU. Ante esto la oferta energética actúa como moderador y vehículo de acercamiento, dado el interés de la misma para estimular el desarrollo.

Las amenazas se han debilitado como lo muestra el rechazo casi generalizado del ALCA y con ellos de la Iniciativa Energética para América Latina, los frenos que los países del Sur han impuesto en la OMC y las alianzas profundas entre los nuevos gobiernos del área que se colocan como barreras de protección a las amenazas de guerra preventiva de Washington. Un ejemplo es el surgimiento del ALBA entre Cuba, Venezuela, Bolivia, Dominica y Nicaragua, además de la posible adhesión de Ecuador y Haití; así como los profundos lazos de amistad y cooperación que se han tejido con Argentina y Brasil, en el caso de Venezuela. El contexto internacional de guerra de desgaste en Irak y Afganistán así como las amenazas a Irán coloca aún al Medio Oriente como el frente de batalla más importante para el gobierno de los EEUU lo que, unido a la recesión económica que atraviesa, hace menos probable una intervención militar en el continente.

Sin embargo, este panorama de avances y logros de la integración energética de la América Latina y el Caribe no nos impide insistir en la reflexión necesaria acerca de los riesgos de un desarrollo basado en un consumo creciente de energía. Insistimos en que la búsqueda de la superación de los déficits energéticos de los países de la región debe ir acompañada por la necesidad de actuar con criterios de alta racionalidad energética, promoviendo los usos más adecuados para cada combustible. Se trata de privilegiar el transporte público por encima del particular y promover soluciones productivas y energéticas acordes con las características de cada localidad. Se trata también, como lo dice Gorz de vivir mejor con menos, evitar la producción de desechos, racionalizar el consumo, valorizarlo y democratizar el aparato productivo privilegiando el trabajo creador y cooperativo.

Sería también el caso de promover el uso de fuentes alternas renovables para atender las necesidades energéticas de las zonas alejadas como son las fronteras, zonas rurales, regiones selváticas, etc. Veamos algunos ejemplos.

La experiencia del Centro Las Gaviotas de Colombia que explora y utiliza fuentes energéticas adecuadas a los llanos colombianos como el biogás y la hidroelectricidad de los ríos. Brasil también ha hecho desarrollos en biogás. En Venezuela encontramos lo que se conoce como la Revolución Energética que ha permitido sustituir bombillos convencionales por unos más eficientes, experiencia promovida por Cuba, montar lámparas con celdas fotovoltaicas en Caracas y otras regiones del país, iniciar el parque eólico de la península

Paraguaná, etc. Pero se trataría también de multiplicar las minicentrales propuestas y construidas en los Andes por nuestro tecnólogo popular Don Luis Zambrano, propiciar el uso de la energía solar directa favoreciendo cultivos como la yuca que aprovecha la luz solar del trópico durante todo el año como lo hace Brasil y formas de cultivo hidropónicas, organopónicas (Cuba) o simplemente mixtas como el tradicional conuco venezolano que posee una alta racionalidad energética. Estaríamos así facilitando el desarrollo de la agricultura integral, el turismo ecológico, la ocupación racional de regiones deshabitadas, la autosuficiencia alimentaria.

La integración energética de América Latina y el Caribe debe centrarse en la lucha contra la pobreza, la creación de empleo productivo y la construcción del desarrollo sostenible, compromiso de América Latina en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – Cumbre de Río (1992) y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en el año 2002.

Finalmente se podría señalar que la Integración Energética, vía Petroamérica constituye un componente fundamental, sino el más importante del proceso de integración regional. Ella camina inicialmente hacia la solución de los problemas de abastecimiento, a precios y condiciones más justas. Sin embargo su misión es integral y enfrenta el reto de promover la racionalidad energética, la preservación del ambiente y generar un mundo más limpio y sustentable garantizando un mayor bienestar a la población o como diría nuestro Libertador Simón Bolívar “la mayor suma de felicidad posible” para ella.

Bibliografía

- Bairoch, Paul. *La Revolución Industrial y el subdesarrollo*. México: Editorial siglo XXI, 1967.
- Gorz, André. *Ecologie et politique*. Paris: Ed. Du Senil, 1982.
- Granma*. La Habana, Cuba.
- B. P. *Informe estadístico sobre la energía mundial*. Londres, junho, 2006.
- Hernández-Barbarito Lolola. *Petroamérica y la integración energética de América Latina y el Caribe*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Güal, Mppre, 2007.

- Hernández-Barbarito, Karam, Ramírez e outros. *Los mercados para el petróleo venezolano*. Caracas: MRE, 2005.
- Pdvs Avances. Caracas, 2005-2007.
- Prebisch, Raúl. *Capitalismo periférico. Crisis o transformación*. México: FCE, 1980.
- Suárez Salazar, Luis. “El ALBA: un hito en la proyección de la revolución cubana hacia América Latina y el Caribe.” In: *Política Internacional*. n° 6, julho-dezembro, 2005. Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García. MRE da República de Cuba.
- Tamames, Ramón. *Ambiente y desarrollo, los límites al crecimiento*. Madrid, 1979.
- Travieso, Fernando. *Orimulsión. Determinantes geopolíticos de la Orimulsión y sus consecuencias político-económicas para Venezuela, Latinoamérica y el mundo*. Caracas: Editorial Buchivacoa, 2005.
- Últimas Noticias*. Imprensa diária, 2005-2008. Caracas: República Bolivariana de Venezuela. **DEP**

Serie "Sol Negro" (2003)
Acrílico sobre tela, 100 x 100 cm



Fernando de Szyszlo

Fernando de Szyszlo Valdelomar (Lima, 5 de julio de 1925) es un artista plástico peruano de renombre, conocido principalmente por su trabajo en pintura y escultura. Es uno de los más destacados artistas de vanguardia del Perú y una figura clave en el desarrollo del arte abstracto en América Latina.

Biografía

Fernando de Szyszlo nació en el distrito limeño de Barranco en 1925. Es Hijo de Vitold de Szyszlo, un físico polaco afincado en el Perú y de María Valdelomar, hermana del escritor Abraham Valdelomar. Estuvo casado con la genial poetisa peruana Blanca Varela.

Szyszlo culminó la secundaria en el Colegio de la Inmaculada. Estudió en la escuela de arquitectura de la Universidad Nacional de Ingeniería sin llegar a terminar la carrera, luego ingresó a la Escuela de Artes Plásticas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. A la edad de 24 años viajó a Europa, en donde estudió los trabajos de los maestros, particularmente Rembrandt, Tiziano y Tintoretto y absorbió las variadas influencias del cubismo, el surrealismo, el informalismo y del arte abstracto. Estando en París conoció a Octavio Paz y a André Breton y frecuentó el grupo de escritores e intelectuales que se reunían en el Café Flore enzarzándose en vigorosas discusiones sobre como podrían participar en el movimiento internacional del arte moderno y al mismo tiempo preservar su identidad cultural latinoamericana.

Al regresar al Perú, Szyszlo se convirtió en un importante artífice de la renovación artística en el país, abriendo nuevos caminos al representar temas peruanos en un estilo no figurativo.

Fue docente de la Escuela de Arte de la Pontificia Universidad Católica del Perú entre 1956 y 1976 y profesor visitante de las Universidades de Cornell, Yale y Texas.

Lirismo del color, enriquecido por ricos efectos de texturas y un manejo de gran maestría de la luz y las sombras son los rasgos más importantes de la pintura de Szyszlo. Fuertemente identificado con unir las imágenes de las antiguas culturas con un lenguaje artístico modernista, el arte de Szyszlo revela una amplia cultura procedente de diversas fuentes que van desde la ciencia y la filosofía hasta la literatura. Sus evocaciones a los rituales, mitos y geografía de los paisajes de costa y desierto son frecuentemente asociados con el de los monumentos religiosos precolombinos.

Desde su primera exhibición en Lima, en 1947, Szyszlo ha tenido más de 100 muestras individuales en museos y galerías de América Latina, Europa y los Estados Unidos y ha participado en prestigiosas bienales internacionales como

la Bienal de São Paulo y la Bienal de Venecia. Su trabajo está representado en importantes colecciones públicas y privadas alrededor del mundo.

Además de su labor como pintor, su afición a la literatura y sus amistades con varios literatos lo han llevado a importantes proyectos, entre los que destacó la creación, junto con el poeta Emilio Adolfo Westphalen de la revista *Las Moradas* (1947-1949) de gran importancia en el desarrollo de la actividad cultural en el Perú. En 1996 publicó *Miradas Furtivas*, una selección de artículos escritos desde 1955, preferentemente sobre arte contemporáneo y arte precolombino. Es miembro de número de la Academia Peruana de la Lengua.

Premios y reconocimientos

- Doctor Honoris Causa de la Universidad de San Martín de Porres.
- Doctor Honoris Causa de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cruz de Caballero de la Orden de las Artes y las Letras del Gobierno de Francia.
- Gran oficial de la Orden de Bernardo O'Higgins del Gobierno de Chile. **DEP**

Constructora Norberto Odebrecht

Odebrecht Perú: una colaboración exitosa

Hablar de la relación entre la Constructora Norberto Odebrecht y el Perú es tratar de una larga asociación exitosa. En el año 2009, cumpliremos 30 años de actuación en Perú, un hito histórico que muestra la solidez y madurez de nuestra relación. Esta productiva colaboración tuvo su inicio en 1979, año en el que la Odebrecht inició su proceso de internacionalización al conquistar el contrato para la construcción de la Hidroeléctrica de Charcani V, en la provincia de Arequipa, región sur del Perú.

Localizada en las faldas del volcán Misti, en la Cordillera de los Andes, la hidroeléctrica, cuyas instalaciones son prácticamente subterráneas, capta las aguas del río Chili. La energía generada por Charcani V cubre las necesidades de la ciudad de Arequipa, una de las más importantes del Perú y del Complejo Minero de Cerro Verde.

A fines de la década de 1970, cuando se comenzó la construcción, los habitantes de la ciudad sufrían con el racionamiento de energía, tenían apenas tres horas diarias de abastecimiento eléctrico para permitir que las empresas locales mantuviesen la producción. Además, la poca disponibilidad de agua

www.odebrecht.com.pe

impedía la expansión de la agricultura local. Era urgente la realización de un proyecto para evitar estas dificultades.

Las obras de Charcani V comenzaron en 1980 y ocho años más tarde la hidroeléctrica fue inaugurada. Su conclusión eliminó los cortes diarios en el suministro eléctrico, mejorando significativamente la calidad de vida de los arequipeños. La disponibilidad de energía permitió la creación de una zona para la industria metalmecánica. Lo que atrajo más habitantes al distrito y llevó a la inauguración de nuevos barrios y centros comerciales.

En la actualidad, Charcani V es responsable por la generación de aproximadamente 70% de la electricidad del sur peruano. Debido a la avanzada tecnología usada en su construcción, todavía hoy, dos décadas después, la hidroeléctrica se mantiene como una de las más modernas del país y tiene uno de los costos más bajos de energía en su región.

En el mismo año que concluimos Charcani V, 1988, firmamos un nuevo contrato. En esa ocasión, Odebrecht se responsabilizaría por hacer realidad un proyecto de más de 50 años: el Proyecto de Irrigación de Chavimochic. Localizado en la región desértica de La Libertad, el proyecto incluyó la ejecución de obras hidráulicas de derivación del río Santa, destinadas a la irrigación de los valles de Chao, Virú, y Pampas de Pur-Pur. Fue construida una central hidroeléctrica con potencia de 7,5 MW, que pasó a captar las aguas del canal principal del Proyecto de Irrigación de Chavimochic y es capaz de generar energía suficiente para atender a la ciudad de Virú.

Como consecuencia de las obras de irrigación, fue posible incorporar nuevas tierras a la agricultura regional, por medio del suministro de agua a la ciudad de Trujillo y a las poblaciones rurales cercanas. Este amplio conjunto de iniciativas, operando de manera sinérgica, trajo un salto cualitativo en la economía local y abrió una serie de oportunidades de empleo y generación de ingresos para la población. Hoy, la antes desértica región de La Libertad está entre las más importantes áreas exportadoras de productos agrícolas del Perú.

A partir de la relación de confianza establecida con base en estos primeros proyectos conjuntos, la actuación de la Odebrecht en Perú ganó dinamismo y se amplió considerablemente a lo largo de la década de 1990. De 1993 en adelante, no hubo tan siquiera un año en el que no conquistáramos nuevos contratos, pudiendo ser la construcción de



Figura 1: El sistema de irrigación Chavimochic y sus resultados.

una nueva etapa de alguna obra recién concluida o incluso proyectos completamente nuevos.

Dentro del conjunto de iniciativas desarrolladas por la *Odebrecht Perú*, algunos proyectos merecen destaque. En la ciudad de Olmos, situada en el norte peruano, ejecutamos obras que permitieron represar aguas y el posterior transvase del río Huancadamba, un proyecto concebido hace más de 80 años pero no realizado aún. Por medio de esta iniciativa, posibilitada por un emprendimiento mixto público y privado (EPP), parte de del flujo del río será redirigido hacia el océano Pacífico a través del Túnel Trasandino que tendrá 19,3 km de largo y 4,8 metros de diámetro. Cuando terminado, el proyecto permitirá que 460 millones de m³ de agua irriguen más de 40 mil hectáreas de tierras fértiles situadas en la vertiente cordillerana. Asimismo, el flujo también alimentará dos plantas generadoras de energía.

Así como ocurriera en Chavimochic, el proyecto Olmos dará un fuerte estímulo a la economía local, generando empleos y mejorando la calidad de vida de la población, en la medida que transformará una región antes improductiva en un área próspera.

Todo el proyecto se viene realizando con cuidado y atención redoblada, ya que las obras están cercanas a un sitio arqueológico de la cultura Mochica, una civilización preincaica que vivió en el área hace más de 2.000 años atrás. Algo semejante había ocurrido ya en la ejecución de las obras del proyecto de irrigación de Chavimochic, cuando se descubrió una pirámide de la



Figura 2: Mapa de la actuación de Odebrecht en Perú.

civilización Chimú (también preincaica), exactamente en la salida del túnel principal. El sector del descubrimiento fue aislado, los planos de ingeniería fueron rehechos y el canal sufrió un desvío para permitir la preservación del sitio arqueológico. Tanto en un caso como en el otro, en el pasado y en el presente, la actuación de la Odebrecht fue pautada por el respeto a la historia y cultura local, preservando las particularidades de las áreas y comunidades donde ocurre nuestra inserción.

Junto al proyecto Olmos, la *Odebrecht Perú* desarrolla otras importantes iniciativas. En las playas de la región de Pampa Melchorita, a 169 km de Lima, se está instalando una planta de gas licuado. Como miembros del Consorcio CDB Melchorita, la Odebrecht participa de la construcción de las instalaciones marítimas auxiliares, entre las cuales están: un puente de atraque de 1.350 metros de largura; instalaciones para carga de embarcaciones GLP; un canal de aproximación y un muelle *offshore* de 800 metros de largura. Incluyendo los costos de financiamiento, el proyecto de Perú LNG dispone de US\$3,8 mil millones, la mayor inversión directa extranjera realizada en toda la historia peruana. De este monto, un total de US\$ 247 millones tienen relación con el contrato firmado entre Odebrecht y Perú LNG. Al concluirse, el complejo de Melchorita va a permitir la exportación a mercados internacionales del excedente de gas producido en el país.

En este momento, la economía peruana viene dando sucesivas pruebas de vigor y madurez. A lo largo de los últimos años, el país ha logrado una de las mayores tasas de crecimiento del PIB en América Latina. Recientemente, Perú obtuvo el grado de inversión, un reconocimiento internacional a la solidez del ambiente de negocios en el país.

La constante mejora de la red de infraestructura, sin duda, ha sido un componente de importancia crucial para este proceso de crecimiento sostenible, ya que las inversiones en este sector clave generan impacto significativo sobre toda la economía nacional. El perfeccionamiento de la infraestructura de transporte, por ejemplo, ha contribuido a la superación de obstáculos logísticos y geográficos presentes en el Perú, mejorando así la competitividad de bienes producidos en el país, tanto en su mercado nacional cuanto en el ámbito internacional.

Esta lógica – que privilegia la integración física como instrumento esencial para el crecimiento sostenible – está detrás de otras dos iniciativas de las cuales Odebrecht participa en Perú. Los proyectos de la Iirsa Norte y de

la Iirsa Sur, por ejemplo, están siendo desarrollados en el país con el objetivo de crear los corredores interoceánicos que enlazarán las redes de transporte brasileñas y peruanas. La Odebrecht es líder en ambos consorcios responsables por la realización de las obras.

Como miembros del Consorcio Constructor Iirsa Norte (Concin), participamos de la construcción, rehabilitación y mejoramiento de 955 km de carretera que conectarán la Amazonía al Pacífico. A Odebrecht se le encargó la carretera que enlaza el puerto litoral de Paita, en el Pacífico, al puerto fluvial de Yurimaguas, en la parte peruana del río Amazonas.

Nuestra actuación en el área, así como en todas las regiones en las que nos insertamos, no está orientada solamente hacia la ejecución de las obras. Adoptamos también un claro compromiso socio ambiental con el desarrollo integral y sostenible, tanto de la comunidad interna compuesta por los integrantes de la Odebrecht, como de la comunidad externa a la empresa. En este sentido promovemos diversas iniciativas. En el campo ambiental, entre otras acciones, contribuimos con el Proyecto Biodiversidad, construyendo la expansión del centro de custodia para animales, una institución que ampara el programa de protección de los osos de anteojos o osos andinos, especie típica de la región y que está amenazado de extinción. En el campo de la educación, el consorcio que integramos destinó recursos para el proyecto Escuela para Todos, un programa de alfabetización que se convirtió en una escuela completa y hoy ofrece educación de calidad para 177 alumnos de enseñanza básica.

Estos proyectos, así como otras iniciativas que hemos desarrollado en el campo de la salud y de la capacitación profesional, dan una pequeña dimensión de los diversos beneficios sociales que acompañan las obras realizadas en el ámbito del Eje Multimodal Amazonas Norte. Representan los reflejos locales de una asociación estratégica más amplia de integración continental que desde ya ha traído diversas ventajas para la región norte de Perú y que, ciertamente, traerá otras en un futuro próximo.

Un proceso semejante se desarrolla en el sur peruano, donde la Odebrecht trabaja asociando la prestación de servicios en ingeniería y construcción al ejercicio de la responsabilidad socio ambiental. Participamos del consorcio responsable por la construcción de la Vía Interoceánica Sur (Conirsa). Cuando sus 710 km de extensión estén concluidos, la obra unirá, por primera vez, Brasil y el océano Pacífico a través de una vía continua entre la ciudad peruana

de Inãpari – que está en la frontera con la brasileña de Assis Brasil, en el Estado de Acre – al puerto de San Juan de Marcota en el océano Pacífico. Más precisamente, el contrato que se está ejecutando contempla la construcción, operación y manutención de las carreteras que enlazan las ciudades de Inãpari a Inambari (trecho 3 – en el departamento de Madre de Dios) y Inambari a Urcos (trecho 2 – en el departamento de Cuzco).

Así como ocurre en la Iirsa Norte, también desarrollamos diversas iniciativas en las comunidades locales en la extensión del Corredor Vial Interoceánico Sur (Iirsa Sur). Asumiendo su papel como agente de cambios y su compromiso con la mejoría de la calidad de vida de las poblaciones que residen en nuestra área de actuación, desde 2006, la Odebrecht y la Conirsa han ejecutado el Plan Integrado de Responsabilidad Social. Además, desde 2007, hemos conducido el Programa Itinerante de Apoyo a la Salud y Educación (PASE), un amplio proyecto realizado con el objetivo de informar y capacitar la población en temas de salud preventiva. En el terreno ambiental, se está desarrollando el Plan de Desarrollo Interoceánica Sur, en cuyo ámbito representantes de la Odebrecht, Conirsa, Conservation Internacional y Pro Naturaleza han actuado de manera conjunta y cooperativa para promover iniciativas de conservación y desarrollo a lo largo de los trechos 2 y 3 del Corredor Vial Interoceánico Sur.



Figura 3: Carreteras ya concluidas en la Iirsa Sur

La realización conjunta de estos proyectos demuestra la estrecha cooperación que la Odebrecht y la Conirsa han desarrollado con el gobierno peruano, entidades privadas y la sociedad civil organizada en Perú – siempre con el objetivo de aliar el desarrollo sostenible de las regiones donde nos insertamos con la mejoría de la calidad de vida de las poblaciones favorecidas por los servicios que prestamos.

Estas y otras iniciativas representan el compromiso de la Odebrecht con el desarrollo socioeconómico peruano. De 1979 a 2007, más de 43.000 diferentes personas integraron la empresa y contribuyeron con nuestros proyectos. Incluyendo las concesiones que están en curso, son más de 2.300 km de carreteras pavimentadas. Asimismo, realizamos más de 240 km de canales de irrigación y más de 180 km de sistemas de agua potable. Perforamos más de 85 km de túneles para proyectos de irrigación y construimos más de 60 km de líneas de transmisión de energía.

La Odebrecht ha abierto caminos para el futuro del Perú, en la costa, en la selva y la sierra. En estos casi 30 años de asociación, actuamos siempre con miras a la satisfacción de nuestros clientes y con el firme compromiso de respetar las particularidades socio ambientales de las regiones en las que estamos presentes. Orientados por la Tecnología Empresarial Odebrecht (TEO), creemos en la potencialidad de nuestros colaboradores e invertimos en su educación para el trabajo. Somos la única empresa de ingeniería y construcción de origen extranjera que permanece actuando en Perú desde 1979 hasta ahora. Todos estos factores son un fuerte incentivo para que trabajemos cada vez más y cada vez mejor con el propósito de perpetuar y profundizar la exitosa colaboración establecida entre la Odebrecht y el Perú.

Grupo Andrade Gutierrez

Brasil-Perú: una asociación madura

El peso de la historia

Brasil y Perú – así como los demás países suramericanos – todavía sufren los efectos de lo que, en términos coloquiales, podría describirse como la resaca histórica de “quinientos años de periferia”, para usar la frase expresiva de Samuel Pinheiro Guimarães. Sus vidas económicas e incluso sus percepciones políticas tienen todavía las marcas de cinco siglos de vinculación asimétrica a los grandes centros de poder, en una relación que cambió, pero no se extinguió, con la independencia política conquistada en el primer cuarto del siglo XIX. Ésta sobrevive no sólo en función de asimetrías objetivas pero también por la idea general de una relación centro-periferia que, aunque real, es hoy menos marcada de lo que perciben y aceptan considerables – e influyentes – sectores de nuestras respectivas opiniones nacionales.

Un ejemplo que ilustra este estado de cosas, en nuestro continente, es dado por el hecho de que, aún hoy, una carretera que parta de Brasil, atraviese los Andes rumbo al litoral occidental de América del Sur, sea vista por

www.agsa.com.br

segmentos importantes de nuestra opinión pública más como “una salida al Pacífico” que como una obra de infraestructura capaz de facilitar la integración de las economías de los países vecinos. O en sentido contrario, que el acceso al Amazonas se entienda primordialmente, en los países andinos, como “una salida para el atlántico”. En ambos casos, esta actitud refleja la percepción, muy difundida en la opinión pública suramericana, de que lo importante es mantener lazos con los grandes centros de poder económico mundial, no promover la aproximación entre economías vecinas.

En líneas generales, este cuadro persiste, pero también es evidente que se ha modificado substancialmente, tanto objetiva como subjetivamente. Objetivamente, en el plano global, la importancia relativa de los grandes centros, particularmente la de Estados Unidos, ha caído, no por decadencia absoluta, pero en función del crecimiento de los demás, particularmente de las grandes economías emergentes y su consecuente difusión mundial del poder. Es significativo que, ya en 2004, la revista inglesa *The Economist* señalara que de las diez mayores economías del mundo (medidas en base a la paridad del poder de compra de las monedas), cuatro eran de países en desarrollo o en transición¹. También, en enero de 2006, la misma revista apuntaba que basado en el mismo método de verificación, el conjunto de las economías en desarrollo habían, en 2005, respondido por poco más de la mitad del producto mundial y por más de la mitad del aumento del PIB global en dólares corrientes². Hoy, sin detenernos en precisiones estadísticas, el notorio progreso económico de China e India, la frecuente referencia a los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) como grandes potencias en ascensión, la creciente aceptación de que es necesario modificar la composición y/o la estructura de votación de importantes instituciones internacionales (FMI, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Grupo de los 8) a fin de reflejar mejor la distribución internacional actual del poder, todo esto revela el surgimiento gradual de una nueva orden internacional y la creciente toma de consciencia de esta tendencia.

1 “A Survey of the World Economy – The Dragon and the Eagle”, *The Economist*, 2-8/10/2004.

2 *The Economist*, 21/1/2006.

Una nueva realidad regional?

América del Sur no puede hacer frente a estos cambios globales sin modificar la percepción de su posición en la escena mundial y del tipo de relación que debe prevalecer entre los países que integran el subcontinente.

En un mundo en que la posición de los países en desarrollo en su conjunto fue marcada por una relación asimétrica entre el centro y la periferia, las relaciones entre naciones periféricas tendían hacia dos direcciones posibles: la adhesión de algunas de ellas al centro – y su consecuente distancia relativa del resto de la periferia – o, alternativamente, la tentativa de aglutinar los países periféricos con miras a alterar una orden económica mundial vista como perjudicial a los intereses de los más pobres – o por lo menos protegerla mejor de sus efectos. De alguna manera, esta dicotomía todavía subsiste, aunque de forma menos intensa.

Históricamente, la segunda opción ha sido frecuentemente dificultada por desconfianzas y divergencias efectivas de intereses entre los supuestos aliados. Vimos las consecuencias debilitantes de tales divergencias, por ejemplo, en la menguada operatividad del Grupo de los 77 en las décadas de 1960 y 1970. Países que deberían formar un grupo cohesionado, unido en la defensa de medidas tendientes a promover, en beneficio común, la reforma del orden internacional vigente, se hermanaban solo en el discurso, teniendo extrema dificultad en ponerse de acuerdo sobre mecanismos correctivos concretos.

En el ámbito regional, vimos problemas semejantes trabar la concretización de la visión grandiosa de integración de toda América Latina. Desde este punto de vista, el objetivo de integración suramericana puede ser visto como un retroceso estratégico: al no poder integrar América Latina, se busca integrar América del Sur, con resultados hasta ahora dudosos... Cuando se convocó la I Reunión de Cúpula de América del Sur, el entonces Ministro de Relaciones de Brasil, embajador Luís Felipe Lampreia admitió implícitamente esta situación al afirmar, en un artículo publicado en la revista *Carta Internacional*, que América Central y el Caribe habían sido dejados fuera de la reunión en virtud, no sólo de la especificidad suramericana, pero también de los vínculos excesivamente próximos y directos entre esas regiones y América del Norte, especialmente Estados Unidos. En otras palabras, cierto número de países latinoamericanos, todos periféricos, habían ya adherido al centro y por lo tanto no había razón para convidarlos al encuentro suramericano en Brasilia.

Evidentemente, la falla de este raciocinio es que la actitud de éste o aquel país periférico en relación al centro se define en función de actitudes políticas, no de meridianos geográficos. Así, como sabemos, la diversidad de posiciones se encuentra dentro de la misma América del Sur, no solamente entre ésta y América Central o el Caribe.

Ya en un mundo en que la concentración internacional de poder tiende a diluirse, la cooperación política y la integración económica entre países en desarrollo pueden, en tesis, adquirir un carácter más constructivo y menos defensivo, aunque no desaparezcan las divergencias relacionadas a posibles diferencias de percepción o de choques de intereses objetivos. Como la idea central es la de crear o consolidar relaciones equitativas y fructíferas, no enfrentar un adversario común, específicamente el centro, se trata ahora de asociar recursos, en un esfuerzo sinérgico capaz de asegurar que el resultado final sea superior a la suma de lo que cada una de las partes pudiese conseguir aisladamente. Éste es el carácter que hoy se procura atribuir a la integración latinoamericana y – más específicamente relevante para el tema de este artículo – la cooperación Brasil-Perú. Esta situación permite al Presidente Luís Inácio Lula da Silva proclamar la alta prioridad atribuida por su Gobierno a la integración suramericana, mientras que su Ministro de Relaciones Exteriores afirma la intención de desarrollar una relación madura, de carácter más estratégico, en la que Washington consideraría Brasil como socio indispensable para el desarrollo de relaciones estables con América del Sur e incluso con África. En otras palabras, no habría, bajo el punto de vista de Brasilia, antinomia entre integración suramericana y buenas relaciones con Estados Unidos ya que el objetivo sería fortalecer los países suramericanos, no confrontar el centro.

Dicho raciocinio puede estar dirigiendo la política externa brasileña en el continente, pero no elimina la dificultad de alcanzar la meta proclamada de la integración de América del Sur. Más allá de los obstáculos inevitables en la concretización de un proyecto de esta magnitud, se tropieza con dos tipos de problema. El primero es la perceptible falta de equidad de un proyecto de integración entre economías que, aunque clasificadas como ‘en desarrollo’, presentan entre ellas fuertes asimetrías. Son públicas y notorias, por ejemplo, las insatisfacciones de países como Paraguay y Uruguay. El segundo tipo de problema es la divergencia con respecto a la actitud que se debe tomar en relación al centro – especialmente en relación a Estados Unidos. Mientras unos

buscan establecer o ya establecieron vínculos especiales con Washington, sea bajo forma de acuerdos bilaterales de comercio, como Chile o Perú, sea de carácter más amplio como Colombia, otros, como Venezuela, sólo conciben una unión sudamericana como dirigida contra Estados Unidos, ideado por Caracas como el gran enemigo. Entre estos dos grupos, otros, como Brasil, no ven contradicción entre la integración suramericana y las buenas relaciones con Washington, pero no desean una asociación económica formalmente más estrecha con la gran potencia del norte. En suma, dadas estas divergencias, hasta la idea de integración suramericana – no latinoamericana – parece, en el mejor de los casos, un proyecto de largo plazo. En este contexto, sin perder de vista el objetivo final de la integración, cabe no descuidar los esfuerzos menos grandiosos, aunque más pragmáticos de cooperación bilateral.

Brasil-Perú

Países de gran extensión territorial, baja densidad demográfica y considerable diversidad geográfica, Brasil y Perú, aunque en grados diferentes, ambos enfrentan problemas internos de desigualdad regional y de integración funcional de sus respectivas regiones.

Según Enrique Cornejo Ramírez, “el Perú es un país megadiverso en el que confluyen diversas razas, lenguas y ecosistemas lo que da una gran potencialidad en sectores como la agroindustria, el turismo o la industria forestal. Su compleja geografía, sin embargo, dificulta la integración física entre los peruanos y pone a prueba a la más sofisticada ingeniería.”³ Brasil, sin los mismos extremos de diversidad cultural y con una geografía mucho menos compleja, tiene una extensa experiencia en lidiar con problemas de desigualdades regionales y de integración física de su vasto territorio. Desarrolló también una base industrial diversificada, en la cual se destaca una significativa industria de construcción civil, con empresas técnicamente avanzadas y económicamente sólidas, con amplia actuación en el área internacional.

Esta complementariedad de necesidades y experiencias ofrece, pues, un extenso campo de posible cooperación en el desarrollo de la infraestructura peruana, un campo que viene sendo explorado por empresas brasileñas con

3 Cornejo Ramirez, Enrique. “La economía peruana y el desafío del crecimiento con inclusión social”. In: *DEP: Diplomacia, Estrategia e Política*. no. 7, julho/setembro de 2007.

resultados positivos para ambas partes y perspectivas altamente prometedoras. Se trata de un área que además de beneficios directamente relacionados al aumento del intercambio bilateral en el sector de servicios, es importante para el desarrollo de la economía peruana en su conjunto y para el comercio de bienes entre los dos países.

Un buen ejemplo de la importancia de las obras de infraestructura y de cooperación internacional es dado por lo ocurrido en la región de San Martín, con la recuperación de la carretera Fernando Belaúnde Terry. En el año 2000, los alcaldes miembros de la Asociación de Municipalidades del área se reunieron en la localidad de Tocache para determinar qué medidas deberían ser tomadas con miras a revertir el proceso de creciente exclusión de la región y cómo sumar esfuerzos para ponerlas en práctica. Rápidamente, se formó el consenso de que la gestión más urgente y relevante era la recuperación (en verdad, la reconstrucción) de la carretera Fernando Belaúnde Terry. Al comienzo del año siguiente, el diagnóstico fue confirmado por una encuesta realizada bajo los auspicios del proyecto de Reducción y Alivio de la Pobreza, financiado por la Usaid-Perú, sobre los cuellos de botella que impedían el desarrollo de la región. Según la encuesta, los principales puntos serían “el mal estado de la carretera Fernando Belaúnde” y la “escasez y costo excesivo de la energía eléctrica”. Sólo el deterioro de la carretera en cuyas márgenes viven más de 107 mil personas, respondería por un perjuicio anual de 250 millones de dólares. Finalmente, en septiembre de 2002, los gobiernos de Estados Unidos y del Perú firmaron un Convenio de Donación con Objetivo Especial, cuya finalidad principal era la reducción sostenible del cultivo de coca con fines ilícitos. Fue este acuerdo que posibilitó a la Usaid donar 25 millones de dólares para la recuperación de la carretera Fernando Belaúnde Terry, en el trecho Juanjuí – Tocache. El Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos recibió la incumbencia de licitar, supervisar y controlar la obra cuya ejecución le correspondió a la constructora brasileña Andrade Gutierrez. Los trabajos se iniciaron en abril de 2004 y fueron entregados al gobierno peruano por la Usaid, contratante de la Andrade Gutierrez, dieciocho meses después.

La importancia de la cooperación bilateral no se limita, sin embargo, al aprovechamiento de esta feliz oportunidad ofrecida por necesidades y posibilidades complementares en un área particularmente relevante para el desarrollo y la integración. Perú es un país de considerable potencial y que ha sabido, en los últimos años, expandir su economía a ritmo acelerado, aunque

enfrente, como señala el citado artículo de Enrique Cornejo, el enorme desafío de asegurar que los beneficios de este crecimiento sean distribuidos más equitativamente. Entre los años 2002 y 2005, el PIB se expandió a una tasa anual promedio de 5%, y en los dos años siguientes todavía más rápidamente. Así, en el conjunto del periodo 2000-2007, el país presentó la segunda mayor tasa de crecimiento de ingreso por cápita en América Latina, apenas atrás de Chile. En la primera mitad de la década, esta expansión fue asegurada sobre todo por el aumento de las exportaciones, pero en los dos años siguientes, fue sostenida principalmente por la demanda interna, que creció 9% y 10,6% anuales, muy por encima de las tasas de aumento del PIB y de las exportaciones. No obstante, la población económicamente activa (PEA) aumenta a un ritmo de 350.000 individuos por año, cuyo empleo podría asegurarse sólo con una tasa anual de crecimiento del orden de 7%. Por lo tanto, no llega a sorprender que en 2004, el desempleo en la economía peruana fuese aún de 8,5% de la población económicamente activa y el subempleo de 54%. En suma, que casi dos tercios de la PEA estuviese desempleada o subempleada. Podríamos ampliar el número de indicadores económicos y sociales, en una tediosa lista de cifras, pero confirmaríamos apenas la evaluación de que el Perú es hoy un país con un buen desempeño económico pero que todavía enfrenta un enorme desafío de inclusión social. La sustentación de este desempeño económico y consecuentemente, las condiciones para la solución de los problemas sociales serán reforzadas en un clima de cooperación bilateral en el que asume relevancia la eliminación de los cuellos de botella de la infraestructura.

Por consiguiente, la presencia en Perú de empresas brasileñas de ingeniería civil es parte relevante de una cooperación madura entre los dos países, una cooperación que no se agota en la eliminación de barreras al comercio y en el consecuente aumento de intercambio de bienes. Esto está bien ejemplificado por el caso de la Andrade Gutierrez, con una importante cartera de proyectos ejecutados o en ejecución, importantes tanto para el mejor desempeño de la economía peruana como en algunos casos, para su mejor integración al continente.

La empresa llegó al Perú hace poco más de quince años, en 1992, iniciando sus trabajos de ingeniería civil en el país, con la construcción, en asociación con empresas locales, en la región de Piura, a casi 1200 kilómetros al norte de Lima, del muelle de cargas líquidas de Talara, destinado a servir a la más antigua refinería del país y segunda en capacidad de refinamiento. Se

trataba de construir un muelle con capacidad para recibir embarcaciones de hasta 35.000 toneladas de descocamiento bruto y de la usina de tratamiento de agua para lastre. La obra permite hoy que atraquen en condiciones seguras, navíos tanque para la carga de productos de refinería y la descarga en el mar, en condiciones ecológicamente adecuadas, del agua usada para lastre.

Ese fue el primer paso de una larga y fructífera historia de cooperación. Otros se siguieron, sobre todo en el sector vial, pero también en el de generación de energía eléctrica, en una serie de importantes proyectos de ingeniería civil que hasta hoy no se interrumpió.

Así, ya en el periodo 1993-1995, la misma empresa realizó para el gobierno peruano un importante trabajo de recuperación y manutención de un largo trecho (235 kilómetros) de la Carretera Panamericana Sur. Consiste en una de las vías de mayor tránsito en el país y permite a automóviles y camiones realizar sin interrupciones el trayecto entre Ica y Lima, facilitando la salida de la producción básicamente agrícola de la región servida por la carretera para el principal mercado consumidor doméstico, el de Lima. Otros se seguirían, como la recuperación y pavimentación del camino Tarma-La Merced, 1996-98, o de la vía La Merced-Shankivironi, 1997-1999, que en parte coincide en el tiempo con la realización del túnel de aducción y obras conexas de la central hidroeléctrica de San Gabán II, 1996-1999.

Más significativa que la lista de proyectos individuales, por más importantes que éstos sean, es, sin embargo, la visión política suscrita por todos los jefes de Estado suramericanos en la I Reunión de Cúpula de América del Sur, realizada en Brasilia, en el año 2000, de que no bastaba llevar a cabo proyectos individuales – era necesario discutir en conjunto la integración de la infraestructura continental. Sólo de esta forma se podría maximizar la contribución de estos emprendimientos para la consecución del objetivo común de integración. Fue así que se aprobó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa) como foro para la discusión integrada de proyectos de infraestructura capaces de contribuir para el logro del objetivo integracionista aceptado por todos, pero que sería poco más que letra muerta hasta que no fuese posible promover la integración física del continente.

La Iirsa proyectó nueve Ejes de Integración y Desarrollo, cuatro de ellos involucran a Perú y de éstos, tres involucran también a Brasil:

- Eje del Amazonas – Iirsa Norte (Perú-Ecuador-Colombia-Brasil);
- Eje Iirsa Sur (Perú-Brasil-Bolivia);
- Eje interoceánico (Brasil-Paraguay-Bolivia-Perú-Chile), y
- Eje andino (Perú-Ecuador-Colombia-Venezuela-Bolivia-Chile).

Como se puede apreciar los “ejes de integración” aprobados por la Iirsa ofrecen un elemento importante para el desarrollo de un trabajo serio de cooperación Brasil-Perú en el área de infraestructura de transporte y de comunicación. El eje multimodal Amazonas Norte, por ejemplo, se extiende por 960 kilómetros y comprende no solamente los trechos viales entre Paita y Yurimaguas, sino que también los puertos fluviales de esta última localidad y de Iquitos, así como las vías fluviales ofrecidas por los ríos Huallaga y Marañón que completan la vinculación con la frontera de Brasil. Con respecto al tema específico de este artículo, los proyectos contemplados en los ejes Iirsa – muchos de los cuales todavía están en ejecución con la participación de la Andrade Gutierrez y de otras empresas brasileñas – crean así grandes posibilidades de incremento del intercambio entre un país con la potencialidad ya mencionada de Perú y Brasil, el mercado más importante de América del Sur.

A modo de conclusión

Como señalado en la parte inicial de este artículo, la idea de integración de los países latinoamericanos como un juego de suma positiva, en el cual la asociación de los países de América Latina podría resultar en una ganancia en relación a lo que sería la mera suma de los productos nacionales de la región, costó para que se plasmara en las respectivas capitales. Su primera expresión formal, muy influenciada por el pensamiento cepalino, fue el Tratado de Montevideo I, de 1960, que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc). En tesis, la integración debería eliminar o atenuar algunos de los problemas asociados a las economías en desarrollo, como la estrechez de los respectivos mercados internos y las consecuentes dificultades de especialización y de formación de economías de escala.

Por motivos que afloraron anteriormente en el artículo, el ideal integracionista no prosperó de la manera prevista en ese tratado. Se llegó así, dos décadas más tarde, al Tratado de Montevideo II, que estableció la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), cuyas realizaciones también fueron menores que el objetivo formalmente declarado.

Transcurridos cuarenta años de la firma del Tratado de Montevideo I, Brasil tomó la iniciativa de convocar, en el año 2000, una reunión de cúpula de los países suramericanos, considerados como menos vinculados a los Estados Unidos que los de América Central y del Caribe y dotados, en conjunto, de especificidades que, teóricamente, deberían facilitar una aproximación más estrecha de la que sería posible en relación a la totalidad de América Latina. Surgía así, todavía en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la noción de un nuevo regionalismo continental, o ‘suramericanismo’, mantenida en la actual presidencia.

Hoy, con la sabiduría fácil de la retrospectión, parece claro que cualquier idea ambiciosa de integración regional – suramericana o latinoamericana – debe ser vista como un objetivo a largo plazo, de consecución deseable, aunque remota. Así, sin perder de vista esta meta lejana, cabe desarrollar pragmáticamente esquemas bilaterales de aproximación con nuestros vecinos, particularmente aquellos proyectos que puedan contribuir también para el logro del distante objetivo de integración regional. Es en este contexto que se encaja la cooperación con Perú en el área de infraestructura.

Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.

La internacionalización de la Embraer

Introducción

La Industria Aeroespacial, de la que la Industria Aeronáutica constituye su apartado más expresivo, reúne una combinación de características altamente demandantes, que la hacen especial y diferenciada.

Pocas industrias en el mundo aglutinan una combinación de desafíos tan formidables como la industria aeronáutica: del empleo simultáneo de múltiples tecnologías de vanguardia, pasando por la mano de obra de elevada calificación, por las exigencias de una industria global por definición, a la flexibilidad necesaria para reaccionar a los abruptos cambios en el escenario y los grandes volúmenes de capital exigidos en su operación.

Como fruto de la experiencia acumulada a lo largo de más tres décadas de actuación en este mercado competitivo, agresivo y sofisticado, en la Embraer solemos afirmar que el negocio aeronáutico se fundamenta en cinco grandes pilares, que tienen como base única la satisfacción de nuestros

www.embraer.com.br

clientes, fuente generadora de los resultados que permitirán el retorno de las inversiones a nuestros accionistas y la continuidad de la Empresa a lo largo de los tiempos:

- **Tecnologías avanzadas:** debido a los requisitos operacionales muy exigentes en lo que se refiere a la seguridad, a variaciones ambientales extremas y a las restricciones de peso y volumen, la industria aeronáutica emplea una multiplicidad de tecnologías de punta y reconocidamente constituye un laboratorio para su consolidación, antes de que sean pasadas a otros segmentos y actividades productivas. Tecnologías complejas y sofisticadas están presentes no solamente en el producto, sino también en los métodos y procesos de desarrollo y fabricación, siendo necesaria todavía la utilización de las mejores prácticas disponibles en lo que concierne a la gestión financiera y de personas;
- **Fuerza de trabajo de elevada calificación:** para que se pueda hacer uso eficiente y productivo compatible de estas tecnologías avanzadas, es fundamental que personas capacitadas estean disponibles, en todos los sectores de la actividad industrial: en el proyecto apoyado con ordenadores, en la relación con suministradores y clientes basados en los cinco continentes, en la manufactura que tiene como base máquinas de control numérico sofisticadas, y en la construcción de elaboradas soluciones financieras con instituciones internacionales;
- **Flexibilidad:** abruptos cambios de escenario afectando la economía y el orden geopolítico a escala mundial, de los cuales el ejemplo más reciente viene de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, han causado impacto sobre la industria de transporte aéreo y, por extensión, sobre los fabricantes de aeronaves. La flexibilidad para adaptarse a estos cambios, con mínima pérdida de eficacia y de costes, constituye una característica crucial para asegurar su supervivencia y preservación;
- **Intensidad de Capital:** grandes inversiones se requieren para el desarrollo de nuevos productos y mejoras de calidad y productividad, aliadas a los largos ciclos de desarrollo y madurez, hacen de la intensidad de capital otra característica determinante de este negocio. Apenas para dar un ejemplo, el desarrollo de la nueva familia de aeronaves comerciales Embraer 170/190 necesitó inversiones del número de mil millones de dólares de Estados Unidos y el nuevo avión Airbus A350 necesitará nada menos que quince mil millones de los mismos dólares, y



Legacy 600

- Industria global: los bajos volúmenes de producción y los costes elevados hacen con que la industria aeronáutica sea exportadora y global por naturaleza, tanto en lo que se refiere a su base de clientes como a la de sus suministradores o de las instituciones financieras e inversores que la apoyan. La misma aeronave Embraer 170 que opera bajo los colores de la empresa finlandesa Finnair en el riguroso invierno escandinavo debe igualmente soportar las condiciones de elevada humedad y temperatura del sur de los Estados Unidos, operando bajo los colores de la United Express. En ambas circunstancias, la Embraer debe hacerse permanentemente presente junto a sus clientes, proveyendo apoyo técnico local y acceso inmediato a piezas y componentes, demostrando compromiso con el éxito de sus negocios y objetivando, siempre, la satisfacción plena que asegura nuevas encomiendas en el futuro. Al mismo tiempo, tiene que vivir los diversos ambientes en que opera para percibir tendencias y cambios en los escenarios, positivos o adversos, para así tener la capacidad de reaccionar con rapidez.

Todas esas características hacen de la industria aeronáutica un negocio, al mismo tiempo, fascinante y de elevado riesgo. El fracaso de un nuevo producto puede implicar la inviabilidad y consecuentemente la salida del mercado de la empresa que lo desarrolló. La desaparición de empresas tradicionales, como la holandesa Fokker, y la salida de la sueca Saab del mercado aeronáutico civil, entre otras, constituyen un duro testimonio de esa realidad.

En relación con los grandes riesgos involucrados, desarrollar una industria aeronáutica autóctona, fuerte y autónoma, ha formado parte de la agenda estratégica de muchas naciones, que a lo largo de los años invierten pesadamente en su implantación, apoyándola de forma recurrente por medio de varios expedientes: firmando grandes contratos de sistemas y productos de Defensa, financiando programas de desarrollo de nuevas aeronaves en condiciones favorables y propiciando incentivos fiscales de toda clase.

La internacionalización de la Embraer

Consciente de que la conquista de nuevos mercados, fundamentales para el crecimiento y consolidación de la empresa, solamente se dará de forma efectiva si a su presencia física acompañan en esos mercados unidades industriales o de prestación de servicios de posventa y apoyo al cliente, la Embraer adoptó, a partir de su privatización, en 1994, la progresiva internacionalización de sus operaciones como un objetivo estratégico a perseguir.

Lejos de significar con ello la pérdida de su identidad brasileña la separación de sus orígenes, la internacionalización de la Embraer asegurará nuevos negocios, el fortalecimiento de nuestra marca y la creación de más empleos de alta calificación en Brasil, en proporciones siempre superiores a los empleos generados en sus subsidiarias y controladas localizadas fuera del país.

A partir del año de 1997, ya en franca recuperación después del lanzamiento en el mercado de la aeronave a reacción regional ERJ 145, la Embraer dio inicio a su estrategia de internacionalización por medio de una mezcla de acciones que involucraron: 1) la expansión o implantación de oficinas de ventas, de márketing y centros de distribución de piezas de reposición; 2) realización de “joint ventures” y; 3) adquisición de empresas especializadas en servicios aeronáuticos tradicionales y de reputación en el mercado.



Phenom 100 y Phenom 300

Estados Unidos y Europa: presencias consolidadas

En territorio norteamericano y europeo la Embraer se encuentra presente desde hace mucho tiempo: desde 1978 y 1983, respectivamente, por medio de oficinas de ventas y márketing y unidades de apoyo al cliente (piezas y servicios).

Ambas unidades tuvieron y tienen un papel vital en la expansión de sus negocios en los dos principales mercados de Aviación Comercial en todo el mundo, donde vuelan hoy, incluyendo Brasil, cerca de 950 aeronaves a reacción comerciales, que se suman a los cerca de 800 aviones turbohélices y otros tantos aviones militares fabricados por la Empresa. Los mercados norteamericano y europeo son responsables por cerca del 95% del total de las exportaciones.

En el caso de la unidad norteamericana, situada en Fort-Lauderdale, en el estado de Florida, las instalaciones fueron expandidas para hacer frente al crecimiento de los negocios de la Empresa a partir de la primera entrega de la aeronave con turbinas regional ERJ 145, en diciembre de 1996. En noviembre de 2006 esta unidad empleaba a 234 personas y controlaba un estoque de piezas con más de 50 mil ítems.

Como resultado del aumento de sus negocios y del número de clientes establecidos en territorio europeo, la Embraer decidió reunir en una única sede, localizada en Villepinte, en las cercanías del aeropuerto de Roissy-Charles de Gaulle, en París, sus unidades de ventas, márketing y apoyo al cliente, incluyendo importantes almacenes de piezas sobresalientes, hasta el momento divididas entre la misma localidad de Villepinte y el aeropuerto de Le Bourget. Las nuevas instalaciones, integradas, deberán proporcionar una mayor eficacia operacional a una plantilla de 194 empleados, responsable por la gestión de 172 millones de euros activos y el servicio a más de 37 clientes.

China y Asia-Pacífico: mercados estratégicos

Por la importancia de su economía, que crece ininterrumpidamente a tasas elevadas hace más de dos décadas, añadido al valor estratégico del transporte aéreo como elemento integrador que hace viable el desarrollo en un territorio de dimensiones continentales, China fue elegida por la Embraer como objetivo estratégico a alcanzar, exigiendo un tratamiento propio y diferenciado, con la cara de las características culturales propias, muy lejanas del mundo occidental.

El establecimiento de la presencia de la Embraer en territorio chino se dio inicialmente en mayo de 2000, con la inauguración de una oficina de ventas y márketing, en la ciudad de Pequín, seguida a continuación de un centro de distribución de piezas y reposición en la misma ciudad.

En los años 2001 y 2002, la Embraer negoció con autoridades chinas un acuerdo que le permitiera instalar una unidad industrial destinada a la fabricación de aviones de la familia ERT 145 destinados al mercado chino.

Finalmente, en diciembre de 2002, fue firmado un acuerdo con la Aviation Industry of China II (AVIC II), por el que se creó la Harbin Embraer Aircraft Industry (HEAI), “joint venture” de la que la Embraer detenta el control, con el 51% de las acciones con derecho a voto.

En febrero de 2004, la Embraer anunció su primera venta en China por medio de la HEAI – seis aeronaves a reacción ERJ 145 para la empresa China Southern. Siguió a continuación otras importantes ventas del mismo modelo y en la misma cantidad para la China Eastern Jiangsu, en marzo de 2005, y para la China Eastern Wuhan, en enero de 2006.



Vista aérea de la sede de Embraer, São José dos Campos

En agosto de 2006, la Embraer anunció la venta de 50 aviones ERJ 145 y 50 aeronaves a reacción Embraer 190 al Grupo HNA, cuarta mayor empresa aérea de China. El negocio representó el primer contacto de venta de un E-Jet en China continental. El valor total de las encomiendas, de acuerdo con el precio de venta, es de 2.700 millones de dólares estadounidenses. Las entregas de los ERJ 145 comenzarán en septiembre de 2007. La aeronave a reacción, de cincuenta plazas, será producida por la propia HEAI, en la ciudad de Harbin, Provincia Heilongjiang.

Hasta finales de 2006 la HEAI habrá entregado 13 unidades del ERJ 145 que, sumadas a las cinco aeronaves vendidas en 2000, antes de la implantación de su “joint venture”, para la Sichuan, sumarán 18 aeronaves a reacción en funcionamiento en empresas aéreas chinas.

En lo que respecta a la región de Asia-Pacífico, desde diciembre de 2000, la Embraer cuenta con una oficina de ventas y márketing localizada en

Singapur, con la responsabilidad de desarrollar la estrategia comercial de la compañía para los mercados de la región, incluyendo el subcontinente indio.

El mercado aéreo de la India pasa por un proceso de cambio de padrones con interesantes perspectivas de crecimiento. En este escenario, la empresa Paramount, recientemente creada, anunció el inicio de sus operaciones, con base en dos aviones a reacción Embraer 170 y tres Embraer 175, bajo el régimen de “leasing operativo”.

Fue también en la India, con el gobierno local, donde la Embraer firmó un importante contrato de venta de cinco avionetas ejecutivas Legacy 600, configuradas especialmente para atender demandas de comodidad y seguridad que requieren las autoridades de aquel país.

Expandiendo la base de los servicios y el apoyo al cliente

La Embraer deberá continuar expandiendo el área de servicios, no sólo en lo que respecta a asegurar los excelentes índices de venta de la flota de sus aviones sino también en lo que hace relación a atender a sus clientes con otros servicios, como el mantenimiento y la reparación, garantizando su plena satisfacción, condición esencial para la generación de nuestros resultados y para el crecimiento de nuestras operaciones.

Así, pues, tenemos que además de consolidar la base de atención en Brasil, con la transferencia del Centro de Servicios para la Unidad Gavião Peixoto, fueron expandidas su participación en los Estados Unidos, con la adición de nuevas instalaciones de la Embraer Aircraft Maintenance Services (EAMS), en Nashville, Estado de Tennessee, y también en Europa, con la adquisición de la OGMA (Indústria Aeronáutica de Portugal S.A.), en Alverca, Portugal, anunciada en diciembre de 2004, al final del proceso de privatización.

En el comienzo de 2005, la EAMS expandió sus instalaciones en el Aeropuerto Internacional de Nashville para aumentar la capacidad de realización de servicios de mantenimiento, dada la creciente flota de aviones de la Embraer en operación en los Estados Unidos. Como consecuencia de esa importante decisión, a partir de 2005, nuevos empleados fueron progresivamente contratados por la EAMS, cuya plantilla contaba, en noviembre de 2006, con 277 empleados.

La OGMA, fundada en 1918, desde entonces se ha dedicado al mantenimiento aeronáutico, siendo hoy un importante representante de la industria aeronáutica europea, ofreciendo servicios de mantenimiento y reparación



Familia Embraer 170/190

de aeronaves civiles y militares, motores y componentes, modificaciones y montajes de componentes estructurales y soporte de ingeniería.

Entre sus principales clientes militares se encuentran la Fuerza Aérea Portuguesa, la Fuerza Aérea Francesa, la Fuerza Aérea y la Marina de los Estados Unidos, la Agencia de Mantenimiento y Suplemento de la OTAN y las Marinas de Noruega y de Holanda, entre otros. En el apartado comercial, la OGMA viene prestando servicios a empresas aéreas como la TAP, Portugalia, British Midland y Luxair, y también a compañías como la Embraer y la Rolls-Royce.

Además de los trabajos en el área de mantenimiento, la OGMA fabrica componentes estructurales y materiales compuestos para la Boeing, Airbus, Lockheed Martin, Dassault y Pilatus. En noviembre de 2006 contaba con 1.606 empleados, constituyéndose en la mayor de las unidades y subsidiaria de la Embraer.

La preservación de la cultura, valores y actitud: desafío permanente

La velocidad de la expansión de la Embraer a partir de 1996, año que marcó la entrada en operación de la aeronave ERJ 145, trajo consigo enormes

desafíos bajo los enfoques de la preservación de la cultura, valores y actitudes que dirigen y deberán continuar orientando sus acciones.

Apenas para ejemplificar la dimensión de este desafío, vasta con citar que, en abril de 1997, la Empresa contaba con tan sólo 3.200 empleados distribuidos en un total de cinco unidades operacionales, siendo tres en Brasil y dos en el exterior. Hoy, transcurridos nueve años, son 18.670 empleados distribuidos en trece unidades operacionales, siendo cinco en Brasil y ocho en el exterior. En apenas una de sus unidades, situada en Francia, existen cerca de 26 nacionalidades y 19 lenguas distintas entre los 194 empleados.

Saber reconocer la rica diversidad étnica y cultural de sus empleados y los diferentes ambientes en que desarrollan sus actividades, incluyendo ahí las leyes laborales específicas, y, al mismo tiempo, desarrollar su máximo potencial creativo, canalizando sus energías para los objetivos del negocio, en perfecta armonía con los valores éticos y morales de la compañía, constituye una de las grandes prioridades de sus administradores.

El principal elemento para llegar a ese objetivo es la llamada Metodología de Gestión por el Plan de Acción. Anualmente, la Embraer elabora un Plan de Acción con una visión de cinco años y sigue un modelo de planificación estratégica considerando mercados, competidores, competencias de la Empresa, oportunidades y riesgos, prioridades y resultados, entre otros factores.

El Plan de Acción de la Compañía es el resultado del desdoblamiento interno de los planos equivalentes en cada área corporativa, funcional y de negocio, llegando al nivel del suelo de la fábrica, a partir de la divulgación, en la estructura organizativa, de directrices generales emitidas por la administración superior para la Empresa. La política de remuneración variable de la Compañía, que se extiende a todos los empleados, tiene en cuenta las metas pactadas entre los líderes y liderados a lo largo de toda la cadena de comando. Siendo así, el Plan de Acción pasa a constituir el instrumento central de la asimilación de la empresa del negocio, la armonía y compromiso de todos los empleados con las metas y resultados planificados.

Juntamente con la Metodología del Plan de Acción, la Embraer practica una fuerte cultura de Comunicación Interna que busca la integración entre los empleados y de sus familiares para así diseminar los principales valores y conceptos de la Embraer.

La Comunicación Interna de la Embraer actúa de forma global e integrada, utilizando herramientas modernas y de gran atractivo para los empleados:

- El Director-Presidente de la Embraer dispone de una herramienta propia de comunicación con los empleados, denominada Em Tempo, producida simultáneamente en los idiomas portugués e inglés. Pero, recientemente, pasaron a ser producidas ediciones especiales de Em Tempo grabadas en vídeo;
- La Intranet Embraer constituye hoy una herramienta de alcance corporativo y es la principal fuente de informaciones de nuestros empleados. Con una media de 24,5 mil accesos diarios;
- Cerca de 600 comunicados internos son producidos anualmente y disponibles a los empleados vía Intranet y en tabloneros de avisos, siendo el 25% de estos comunicados de alcance corporativo;
- El informativo Embraer Noticias divulga temas esenciales a la cultura Embraer: la Metodología de Gestión por el Plan de Acción, la importancia de discernimiento y contención de costes, el combate al desperdicio, la integración entre equipos en torno a los grandes objetivos empresariales de la Embraer, etc.;
- Entrevistas concedidas por los principales ejecutivos de la Empresa son traducidas y enviadas a las unidades situadas fuera del país. Por tratar, invariablemente, de evaluaciones de mercado, así como de estrategias y de objetivos de la Compañía, son muy apreciadas por los empleados, y
- Artículos publicados en los medios de comunicación nacionales e internacionales, abordando temas de interés para los negocios de la Embraer, son traducidos y disponibles para los empleados.

Con esa visión y determinación, centrada en valores éticos y morales, y teniendo la integridad como base del desarrollo de las acciones, la Embraer se lanza al mercado empresarial de un negocio global, extremadamente desafiante y competitivo. Y lo hace llevando a los diversos mercados la imagen de una empresa brasileña eficiente, ágil y con productos de calidad y actualidad tecnológica.

Traducción: Pedro Delgado.

DEP

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Número 8 Octubre / Diciembre 2007

Índice

5 Argentina y Brasil: contraste y convergencia de estructuras
Torcuato S. Di Tella

36 Bolivia: procesos de cambio y política exterior
Jean Paul Guevara Avila

50 Cultura, diversidad y acceso
Gilberto Gil

63 Un ensayo sobre los grandes giros de la política económica
chilena y sus principales legados
Oswaldo Sunkel

114 Colombia: un país de contrastes
Alfredo Rangel

126 Ecuador: sus temas fundamentales
León Roldós

123 A grande divergência: dependência na trajetória ou do ponto da partida histórico? Resultados das Américas
Steve De Castro

150 O que aconteceu no Paraguai ultimamente?
Fernando Lugo

161 O paradoxo peruano – crescimento econômico e desaprovação política
Julio Cotler

177 Apresentação político-econômico-social do Suriname
C.A.F. Pigot

201 O Uruguai e as linhas divisórias da aprendizagem
Rodrigo Arocena

223 A integração energética da América Latina e Caribe vista de uma perspectiva de desenvolvimento integral
María A. Hernández-Barbarito

243 Fernando de Szyszlo

DEP

DIPLOMACIA
Número 7

ESTRATÉGIA POLÍTICA
Julio / Septiembre 2007

Índice

7 La recuperación de la economía argentina
Aldo Ferrer

26 Economía de Bolivia: diagnóstico y planos para el 2008
Luis Alberto Arce Catacora

49 Un enfoque cualitativo de la economía brasileña
João Paulo de Almeida Magalhães

83 La economía chilena y los desafíos del desarrollo
Mauricio Jelvez M.

96 Economía colombiana en la coyuntura:
una aproximación crítica
Darío Germán Umaña Mendoza

119 La economía del Ecuador:
un balance y una nueva noción de desarrollo
Fander Falconí Benítez

-
- 150 La economía de Guyana, examen y prospectos
Rajendra Rampersaud
-
- 165 Paraguay, una marcha lenta: situación y perspectiva
económica
Dionisio Borda
-
- 182 La economía peruana y el desafío del crecimiento
con inclusión social
Enrique Cornejo Ramírez
-
- 204 Suriname: evolución macroeconómica
André E. Telting
-
- 218 La economía del Uruguay: una perspectiva empresarial
Jorge Abuchalja
-
- 231 La actual fase de crecimiento de la economía
venezolana
Nelson Merentes
-
- 251 Philip Moore: un alma antigua en un cuerpo moderno
Agnes Jones
-

DEP

DIPLOMACIA
Número 6

ESTRATÉGIA POLÍTICA
Abril / Junio 2007

Índice

5 Realidad de Argentina y de la región
Cristina Fernández de Kirchner

15 Diplomacia para la vida
Pablo Solón

35 Brasil 2007: listo para crecer nuevamente
Guido Mantega

49 La integración regional: factor de desarrollo sostenible
Emílio Odebrecht

61 En busca del crecimiento con equidad
Ricardo Ffrench-Davis

76 Colombia: retos hasta 2010
Álvaro Uribe Vélez

91 Un plan para Ecuador
Rafael Correa Delgado

-
- 98 Identidad cultural y *criollización* en Guyana
Prem Misir
-
- 110 Paraguay: Estado patrimonial y clientelismo
Milda Rivarola
-
- 133 Colonialidad del poder, globalización y democracia
Anibal Quijano
-
- 182 Combate al narcotráfico en Surinam
Subhaas Punwasi
-
- 196 Mercosur: proyecto y perspectivas
Luis Alberto Lacalle de Herrera
-
- 205 Acerca de la grandísima importancia de un partido
Hugo Chávez
-
- 235 Guayasamín por él mismo
-

DEP

DIPLOMACIA
Número 5

ESTRATÉGIA POLÍTICA
Enero / Marzo 2007

Índice

5 Ideas, ideologías y política exterior en Argentina
José Paradiso

26 La integración de la infraestructura en América del Sur: un impulso al desarrollo sostenible y la integración regional
Enrique García

36 Paciencia y elecciones
Antônio Delfim Netto

40 Perspectivas de las relaciones entre Chile y Bolivia
Luis Maira

57 Fortalezas de Colombia
Fernando Cepeda Ulloa

80 Política exterior y seguridad democrática y humana
Diego Ribadeneira Espinosa

89 El nuevo orden global de Cheddi Jagan
Ralph Ramkharan

95 Situación económica y perspectivas en el Paraguay
Dionisio Borda

111 Visión estratégica regional de la política exterior
del Perú
José Antonio García Belaunde

132 Surinam por sus autores
Jerome Egger

148 Mercosur: *¿quo vadis?*
Gerardo Caetano

186 Plena Soberanía Petrolera
Rafael Ramírez

195 Silvano Cuéllar – Alegoría de la Nación
María Victoria de Robayo

DEP

DIPLOMACIA
Número 4

ESTRATÉGIA POLÍTICA
Abril / Junio 2006

Índice

5	Objetivos y desafíos de la política exterior argentina <i>Jorge Taiana</i>
17	Bolivia, factor de integración <i>Evo Morales</i>
29	Desafíos y perspectivas de la economía brasileña <i>Paulo Skaf</i>
46	Programa de gobierno (2006-2010) <i>Michelle Bachelet</i>
68	La trampa del bilateralismo <i>Germán Umaña Mendoza</i>
88	La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca): un desafío permanente <i>Rosalía Arteaga Serrano</i>
103	Guyana – uniendo a Brasil con el Caribe: el potencial se encuentra con la oportunidad <i>Peter R. Ramsaroop</i> <i>Eric M. Phillips</i>

-
- 122 La encrucijada política paraguaya
Pedro Fadul
-
- 136 La gran transformación
Ollanta Humala
-
- 157 Surinam, visión macroeconómica: desafíos
y perspectivas
André E. Telting
-
- 171 La inserción externa del Uruguay: una visión política
y estratégica
Sergio Abreu
-
- 208 “Hay otro mundo, y está en éste”
José Vicente Rangel
-
- 234 Pedro Lira
Milan Ivelic
-

DEP

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Año I Número 3 Abril / Junio 2005

Índice

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. Bromet</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>

DEP

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Año I Número 2 Enero / Marzo 2005

Índice

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 Tizón
-
- 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
-

DEP

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA
Año I Número 1 Octubre / Diciembre 2004

Índice

5 La política exterior argentina
 en el marco de la integración regional
Rafael Bielsa

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
Samuel 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
