

# Memoria II Foro Internacional de Santo Domingo

**Diálogo sobre Democracia, Desarrollo,  
Cohesión Social y Seguridad en América Latina**

Santo Domingo, República Dominicana  
9 y 10 de mayo, 2011

Daniel Zovatto  
Marco Herrera  
Editores



© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral  
(IDEA Internacional) 2012

Las publicaciones de IDEA Internacional no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus trabajos y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones. Dicha solicitud debe hacerse a:

**IDEA Internacional**

Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Tel: +46 8 698 37 00  
Fax: +46 8 20 24 22  
info@idea.int  
www.idea.int

**IDEA Internacional**

Oficina Regional para América Latina  
y el Caribe  
Apartado Postal 244-1017  
"San José 2000"  
San José, Costa Rica  
Tel: (506) 2288-5244 / 2228-8140  
Fax: (506) 2288-0267

---

Diseño: Alejandro Esquivel  
Primera edición: Mayo 2012  
Tiraje: 1.000 ejemplares  
ISBN: 978-91-86565-56-5  
Impreso en Costa Rica



# PRESENTACIÓN

**A**MÉRICA LATINA tiene motivos para sentirse satisfecha. La democracia se ha consolidado y hoy la alternancia en el poder sucede sin los traumas y la violencia política del pasado. La pobreza en la región se ha reducido de manera importante. Incluso el gran talón de Aquiles latinoamericano, la desigualdad, muestra tímidos signos de ir mejorando. Nuestra ciudadanía está cada vez más educada, gracias a políticas públicas que han enfatizado la escolaridad obligatoria y universal, y gracias al aumento de la cobertura en la educación superior.

Muchos países amortiguaron la crisis financiera global aplicando con éxito políticas contra cíclicas. Ahorrar en tiempos de bonanza y gastar en tiempos de vacas flacas se volvió una realidad, gracias a la prudente gestión macroeconómica que siguieron casi todos nuestros países. La inflación, y el fantasma de la inflación, parecen ser cosa de los libros de historia. Grandes partes de nuestro continente exhiben un crecimiento económico saludable, beneficiándose de los precios de las materias primas y el apetito asiático por nuestras exportaciones. Eso ha contribuido a expandir fuertemente las clases medias de nuestras sociedades.

Son buenas razones para mirar atrás, observar la senda recorrida, sentirnos contentos por el avance y reconocer que se trata sólo de una pausa en el largo camino de ascenso.

La democracia es la regla general en el continente, aunque en muchos casos sólo se enfatice su naturaleza electoral. La pobreza se ha reducido, pero la vulnerabilidad y desprotección social de las nuevas clases medias pone en riesgo los avances logrados. Cada vez más latinoamericanos tienen escolaridad completa y acceden a la educación superior, pero la calidad de la instrucción ubica a nuestros países entre los más rezagados de Occidente. La región exhibe, en general, un saludable crecimiento económico, pero nuestro modelo de desarrollo no beneficia a todos, propiciando nuevas generaciones de privilegiados y marginados.

Este ha sido, precisamente, el enfoque del II Foro Internacional de Santo Domingo: analizar lo que América Latina ha logrado en los últimos años y décadas, reflexionar sobre los desafíos y déficits pendientes de la región, y esbozar las políticas públicas que puedan contribuir a cerrar las brechas existentes para impulsar el bienestar económico, social y político de nuestra ciudadanía.

Al igual que el I Foro Internacional de Santo Domingo, celebrado en octubre de 2009, el encuentro de este año fue una iniciativa de la Presidencia de la República Dominicana, del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de República Dominicana, la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) de Chile, con el apoyo del Gobierno de España.

Cuando en octubre de 2009 nos reunimos por primera vez, dando vida a este Foro que ya comienza a instalarse como un referente regional para la reflexión, el debate y la proposición de políticas latinoamericanas, habían dos grandes nubarrones que flotaban sobre nuestro continente: el golpe de Estado en Honduras era un doloroso recuerdo de que algunas de nuestras democracias aún no se habían librado plenamente de los peligros que suponen los enclaves autoritarios; y la crisis financiera internacional sembraba una incertidumbre generalizada en una región acostumbrada a enfermarse de pulmonía cuando las economías desarrolladas se resfriaban.

Menos de dos años después los cielos parecen más despejados. La condena unánime al golpe hondureño no dejó dudas: América Latina ya no está dispuesta a avalar aventuras políticas que se saltan los marcos democráticos e institucionales conquistados en las últimas décadas. Y, para sorpresa del resto del mundo, una parte importante de la región logró escapar exitosamente de la crisis financiera, gracias a la aplicación de políticas contra cíclicas.

Esta vez, en el II Foro Internacional de Santo Domingo, nos reunimos para analizar con humildad estos éxitos pero, sobre todo, para ahondar el debate sobre el rumbo que América Latina debe tomar para sacar provecho de nuestras actuales fortalezas y de la oportunidad histórica de dar un salto hacia el desarrollo íntegro y sustentable de nuestras sociedades.

Con la presencia de varios ex Jefes de Estado, destaca-

dos académicos, economistas de renombre de instituciones multilaterales, representantes del cuerpo diplomático, de organismos internacionales y de la Iglesia católica, investigadores de los más reconocidos centros de estudios de la región, periodistas con fama internacional, representantes de ONG internacionales y locales, en fin, con un nutrido grupo de intelectuales, profesionales y activistas de América Latina, nos abocamos a la tarea de plantearnos una serie de interrogantes cruciales cuyas respuestas serán clave para avanzar una agenda latinoamericana de equidad, democracia, cohesión social y seguridad de las personas.

¿Cómo creamos una democracia de mayor calidad? ¿Cómo podemos fortalecer las instituciones para asegurar que todos los ciudadanos se sientan partícipes y respetados en sus derechos públicos? ¿Cómo logramos establecer redes de protección social que ayuden a blindar y eventualmente impulsar las nuevas clases medias? ¿Cómo logramos ejecutar políticas sociales y tributarias más equitativas? ¿Cómo logramos mejorar la educación para que cumpla con su papel de ser el gran motor de la movilidad social? ¿Cómo logramos un desarrollo equilibrado, que tome en cuenta tanto las necesidades de protección ambiental, respeto a las minorías y fomento a la iniciativa privada? ¿Cómo balanceamos el rol del mercado y del Estado para impulsar un desarrollo más equitativo?

Ciertamente, no hubo respuestas unánimes a estas

preguntas y está muy bien que haya sido así. Somos una región cada vez más diversa, cada vez más plural y cada vez más tolerante, consciente de los derechos de nuestras minorías y grupos históricamente marginados. Aun así, se comenzaron a delinear ciertas respuestas comunes. Hay un creciente consenso de que el Estado tiene que asumir un papel más activo, asegurando políticas tributarias y redistributivas que contribuyan a reducir la desigualdad de América Latina y que contribuyan a un mayor bienestar general de nuestras sociedades. Un segundo consenso es que tenemos que mejorar la calidad de nuestras democracias, hay mejoras pendientes en la institucionalidad, pero ante todo hay que buscar mecanismos para que la población se sienta verdaderamente representada y respetada por las instituciones que los rigen. Por último, comenzó a emerger un tercer tema común: la necesidad de integrarnos más, de ir construyendo instancias mutuas que nos permitan hablar con una voz unida ante el mundo.

Una mayor integración es clave para mejorar la seguridad de nuestra ciudadanía, ya que el crimen organizado y las redes de narcotráfico operan más allá de fronteras nacionales. Una mayor integración también es clave para el desarrollo económico de nuestra región: mejorar la infraestructura regional nos permite potenciar nuestras capacidades económicas. Una mayor integración nos permitiría consolidar nuestras democracias y desterrar, ojalá por siempre, el flagelo de las tendencias autoritarias que tanto nos han infligido.

Esta publicación recoge las exposiciones presentadas en la sesión inaugural y de clausura, así como las intervenciones de cada mesa temática junto con su respectiva relatoría y debate. En las siguientes páginas encontrarán un debate nutrido, informado y de calidad sobre estos y otros desafíos que enfrentan América Latina y el Caribe.

Por último, queremos manifestar nuestro reconocimiento y gratitud a Daniel Zovatto y Marco Herrera, quienes tuvieron a su cargo la coordinación y edición de esta obra. Asimismo, quisiéramos agradecer a Ramonina Brea, Daiana Báez Lora, Ana Hazel Villar, Andrea Milla y Víctor Herrero por su colaboración en el proceso de edición y publicación de esta Memoria.

**Leonel Fernández**

Presidente  
República Dominicana

**Vidar Helgesen**

Secretario General  
IDEA Internacional





El II Foro Internacional de Santo Domingo reunió a más de 50 expertos de 22 países de las Américas y Europa, entre ellos varios ex Presidentes latinoamericanos, destacados congresistas, líderes de organismos internacionales y reconocidos académicos. Además, el evento realizado en mayo de 2011 también convocó a una nutrida concurrencia de periodistas y decenas de oyentes. En la foto aparecen las y los participantes del II Foro.

## II FORO INTERNACIONAL DE SANTO DOMINGO

Diálogo sobre democracia, desarrollo, cohesión social y seguridad en América Latina

SANTO DOMINGO, 9 Y 10 DE MAYO DE 2011

### PRESENTACIÓN

Leonel Fernández y Vidar Helgesen..... 3

Lista de participantes..... 12

### I. SESIÓN INAUGURAL

Los nuevos desafíos de América Latina..... 17

Marco Herrera, Director Ejecutivo de FUNGLODE

Abordando el malestar social..... 18

Monseñor Agripino Núñez Collado, Rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra

Examinemos nuestras fortalezas..... 21

José Pablo Arellano, Director de CIEPLAN

Los temas que nos convocaron en 2009 y los que nos reúnen ahora..... 22

Diego Bermejo, Embajador de España en República Dominicana

¿Qué hemos logrado, qué está pendiente y cuáles son los desafíos de la próxima década?..... 23

Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina y El Caribe de IDEA Internacional

La larga transición latinoamericana y la búsqueda de nuevos modelos..... 26

Leonel Fernández, Presidente de la República Dominicana

### II. EXPOSICIONES, RELATORÍAS E INTERVENCIONES POR MESAS TEMÁTICAS

#### MESA 1. PANORAMA POLÍTICO Y ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA EN 2011. ELECCIONES Y TENDENCIAS

**Relatoría:** Los cuatro aspectos que surgen del actual proceso electoral en la región..... 35

Juan Rial

Las claves para entender el actual ciclo electoral en América Latina..... 36

Daniel Zovatto

Haití: las barreras estructurales para una mayor democracia electoral..... 38

Ulrick Gaillard

Perú: la paradoja entre una economía pujante y una política estancada..... 39

Alfredo Barnechea

Guatemala: una constitución que paraliza en vez de fomentar la política..... 40

Vinicio Cerezo

Argentina: el poderío y las artimañas del kirchnerismo para lograr la reelección.....	41
Carlos Malamud	
Nicaragua: por qué la maquinaria de Daniel Ortega volverá a ganar .....	45
Carlos Fernando Chamorro	
Intervenciones y debates.....	48
 <b>MESA 2. DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS Y CALIDAD INSTITUCIONAL</b>	
<b>Relatoría:</b> El gran desafío de dotar de “calidad” a nuestras democracias.....	55
Marco Herrera	
La democracia tridimensional.....	57
Rodrigo Borja	
Una perspectiva legal sobre la relación entre la democracia y derechos humanos.....	59
Silvia Escobar	
De una concepción minimalista a una concepción integral de la democracia .....	62
Víctor Rico	
Democracia y calidad institucional.....	67
Marta Lagos	
La democracia de ciudadanía.....	69
Otilia Lux de Coti	
Intervenciones y debates.....	72
 <b>MESA 3. DEMOCRACIA, DESARROLLO ECONÓMICO Y COHESIÓN SOCIAL</b>	
<b>Relatoría:</b> La relación entre democracia y desarrollo económico.....	75
Simón Pachano	
La buena mezcla: política social activa y buen manejo de la macroeconomía.....	78
Martín Torrijos	
Desafíos y oportunidades para construir la cohesión social en América Latina.....	80
Hugo Beteta	

## ÍNDICE

El Estado como promotor de una nueva economía.....	83
Ximena Ponce	
El Estado como garante del desarrollo y la cohesión social.....	85
Antonio Fernández Poyato	
Los modelos de desarrollo y su impacto en la cohesión social.....	88
Wilfredo Lozano	
Intervenciones y debates.....	94

### MESA 4. DEMOCRACIA, COHESIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

<b>Relatoría:</b> Cinco aspectos claves a la hora de enfrentar la inseguridad ciudadana.....	101
Julián Valdés	
Dos enfoques políticos para luchar contra el crimen.....	103
Vinicio Cerezo	
Combate a la delincuencia: del “populismo penal” a la protección social.....	105
Lucía Dammert	
De la militarización a la seguridad centrada en las personas.....	110
Francisco Rojas	
La dicotomía entre igualdad política y desigualdad económica.....	114
Arturo Núñez	
En vez de esperar el “gran cambio”, vayamos paso a paso.....	115
Rafael Pardo	
Lumpen consumista, cambio de ethos y responsabilidad social.....	116
Juan Rial	
Intervenciones y debates.....	119

### MESA 5. LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

<b>Relatoría:</b> Salimos bien de la crisis, ¿y ahora qué?.....	125
Francisco Díaz	
De la crisis a la oportunidad. Lo que nos enseña la historia económica reciente.....	127
Leonel Fernández	
Aprendimos bien. Ahora hay que levantar la mirada.....	131
José Pablo Arellano	

¿Será ésta la década de América Latina? Crecimiento y equidad.....	133
Augusto de la Torre	
Un análisis sobre las perspectivas de desarrollo social.....	136
Miguel Székely	
Perspectivas macroeconómicas. Atentos al sobrecalentamiento.....	139
Mario Dehesa-Dávila	
Intervenciones y debates.....	141
 <b>MESA 6. ¿LA DÉCADA DE AMÉRICA LATINA? OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS</b>	
<b>Relatoría:</b> En busca de una agenda común .....	145
José del Castillo	
No desaprovechemos, como antes, nuestra actual fortuna .....	146
Vinicio Cerezo	
Tenemos que asumir nuevos compromisos con América Latina.....	147
Martín Torrijos	
Modelo y política.....	148
Enrique Iglesias	
El advenimiento de la otra América Latina.....	150
Miguel Ángel Bastenier	
Intervenciones y debates.....	152
 <b>III. SESIÓN DE CLAUSURA</b>	
Reconocer y valorar los logros sin caer en la autocomplacencia.....	157
Daniel Zovatto	
Un paso más allá: del debate a recomendaciones de políticas públicas .....	160
Leonel Fernández	
 <b>IV. ANEXOS</b>	
Programa de trabajo.....	162
Breves reseñas biográficas de los participantes.....	164

## LISTA DE PARTICIPANTES

PARTICIPANTES	INSTITUCIÓN/ CARGO	PAÍS
<b>Consuelo Álvarez de Toledo</b>	Presidenta y Directora, INFOLATAM	España
<b>José Pablo Arellano</b>	Investigador Senior, CIEPLAN	Chile
<b>Alfredo Barnechea</b>	Analista Político	Perú
<b>Miguel Angel Bastenier</b>	Periodista, El País	España
<b>Diego Bermejo Romero</b>	Embajador en República Dominicana	España
<b>Hugo Beteta</b>	Director Subregional CEPAL - México	México
<b>Rodrigo Borja</b>	Ex Presidente de la República	Ecuador
<b>Ramonina Brea</b>	Coordinadora de Investigación y Directora del CUEPS, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra	República Dominicana
<b>José del Castillo Pichardo</b>	Académico y escritor	República Dominicana
<b>Vinicio Cerezo</b>	Ex Presidente de la República	Guatemala
<b>Ricardo Córdoba</b>	Director Ejecutivo, FUNDAUNGO	El Salvador
<b>Carlos Fernando Chamorro</b>	Director Programas Televisivos	Nicaragua
<b>Lucía Dammert</b>	Experta en Seguridad y Ciudadanía	Perú
<b>Mario Dehesa-Dávila</b>	Representante Residente para la República Dominicana, Fondo Monetario Internacional	México
<b>Francisco Díaz</b>	Coordinador del Programa de Cohesión Social, CIEPLAN	Chile
<b>Carlos Manuel Echeverría</b>	Director de Comunicaciones y Relaciones Públicas de la Secretaría General del SICA	Costa Rica
<b>Silvia Escobar</b>	Embajadora en Misión Especial para los Derechos Humanos, MAEC	España
<b>Flavio Darío Espinal</b>	Abogado y Politólogo	República Dominicana
<b>Leonel Fernández</b>	Presidente de la República	República Dominicana
<b>Antonio Fernández Poyato</b>	Director – FIIAP	España
<b>Ulrick Gaillard</b>	Abogado, Consultor Político Internacional	Haití
<b>Rafael Hernández</b>	Politólogo, Investigador, Director de la Revista Académica Temas	Cuba
<b>Marco Herrera</b>	Director Ejecutivo, FUNGLODE	República Dominicana
<b>Enrique Iglesias</b>	Secretario General Iberoamericano, SEGIB	Uruguay
<b>Valerie Julliard</b>	Representante para la República Dominicana, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	Francia
<b>Marta Lagos</b>	Directora, Corporación Latinobarómetro	Chile
<b>María Leissner</b>	Embajadora para la Democracia y Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores	Suecia
<b>Pablo Longueira</b>	Senador de la República	Chile

## LISTA DE PARTICIPANTES

PARTICIPANTES	INSTITUCIÓN/ CARGO	PAÍS
<b>Wilfredo Lozano</b>	Centro de Investigaciones y Estudios Sociales,	República Dominicana
<b>Otilia Lux de Coti</b>	Diputada	Guatemala
<b>Carlos Malamud</b>	Real Instituto El Cano	Argentina
<b>Isabel Menchón</b>	Oficina de Derechos Humanos, MAEC	España
<b>Victor Meza</b>	Analista Político	Honduras
<b>Lola Martín Villalba</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	España
<b>Monseñor Agripino Núñez</b>	Rector, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra	República Dominicana
<b>Arturo Núñez</b>	Senador de la República por el Estado de Tabasco	México
<b>Simón Pachano</b>	Coordinador del Programa de Estudios Políticos, FLACSO	Ecuador
<b>Rafael Pardo</b>	Director del Partido Liberal	Colombia
<b>Teodoro Petkoff</b>	Director-Editor del Diario Tal Cual	Venezuela
<b>Ximena Ponce</b>	Ministra de Inclusión Económica y Social	Ecuador
<b>Juan Rial</b>	Analista político y consultor independiente	Uruguay
<b>Víctor Rico</b>	Secretario de Asuntos Políticos, OEA	Bolivia
<b>Francisco Rojas</b>	Secretario General, FLACSO	Chile
<b>Carlos Romero</b>	Ministro de Autonomía	Bolivia
<b>Roberto Rosario</b>	Magistrado Presidente Junta Central Electoral	República Dominicana
<b>Ana María Sanjuan</b>	Corporación Andina de Fomento	Venezuela
<b>Juan Schiaretta</b>	Gobernador de la Provincia de Córdoba	Argentina
<b>Roby Senderowitsch</b>	Representante del Banco Mundial en República Dominicana	Argentina
<b>Elisabeth Slattum</b>	Ministerio de Asuntos Exteriores	Noruega
<b>Luis Guillermo Solís</b>	Académico y Analista Político	Costa Rica
<b>Miguel Székely</b>	Doctor en Economía y Maestro en Economía para el Desarrollo	México
<b>Cesar Pina Toribio</b>	Miembro del Comité Político del Partido de la Liberación Dominicana	República Dominicana
<b>Augusto de la Torre</b>	Economista en Jefe para América Latina y el Caribe, Banco Mundial	Ecuador
<b>Martín Torrijos</b>	Ex Presidente de la República	Panamá
<b>Julián Valdés</b>	Coordinador General del Observatorio Político Dominicano, FUNGLODE	República Dominicana
<b>Manuel Zelaya</b>	Ex Presidente de la República	Honduras
<b>Daniel Zovatto</b>	Director Regional para América Latina y el Caribe, IDEA Internacional	Argentina





# I. **SESIÓN INAUGURAL**

## **Expositores:**

Marco Herrera

Monseñor Agripino Núñez Collado

José Pablo Arellano

Diego Bermejo

Daniel Zovatto

Leonel Fernández





## Palabras de bienvenida

# Los nuevos desafíos de América Latina

**Marco Herrera**

**E**N NOMBRE de la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) me complace dar la bienvenida al II Foro Internacional de Santo Domingo, la continuación de una iniciativa promovida en octubre de 2009 por IDEA Internacional, la Presidencia de la República Dominicana, el centro de estudios chileno CIEPLAN, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de República Dominicana y FUNGLODE. En esa ocasión reunimos a un distinguido grupo de académicos y actores políticos para crear un espacio de reflexión que se concentró en los 30 años desde el inicio de los procesos de democratización en América Latina. Fue un excelente espacio para analizar cuál había sido el recorrido de la región desde finales de los años 70. Ese intercambio fue, sin lugar a dudas, un espacio muy beneficioso y todos los presentes nos percatamos de la necesidad de crear oportunidades similares para reunir a un grupo de amigos, colegas y expertos para continuar el debate en torno a los retos y temas que encara América Latina.

En esta ocasión nos reunimos para analizar y explorar otras oportunidades que tenemos en la región, habiendo

aclarado que, con sus fallas y oportunidades, la democracia en América Latina es un logro obtenido. Tomando en cuenta que el crecimiento económico en la región es un logro que está en vías de consecución, ahora nos concentramos pues en algunos desafíos que aún pesan sobre la región.

La cohesión social, la equidad y la seguridad ciudadana serán los temas que nos reunirán los próximos dos días y para ello contamos con un distinguido grupo de 55 expertos de América Latina, entre los cuales podemos citar ex presidentes, ex ministros, actuales ministros, diplomáticos, académicos e invitados especiales. Para nosotros como centro de pensamiento y buscando tener una incidencia no sólo nacional sino a nivel regional, es un orgullo y nos llena de satisfacción poderles dar la bienvenida a este II Foro Internacional de Santo Domingo.

Así que anticipamos con mucho entusiasmo que estos próximos días de debates y de diálogos serán sumamente estimulantes.

Muchas gracias, bienvenidos.

## Palabras de inauguración

# Abordando el malestar social



### Monseñor Agripino Núñez Collado

**E**STAMOS CONVOCADOS a continuar, en este II Foro Internacional de Santo Domingo, la maduración de las ideas, el afinamiento de enfoques y propuestas sobre la democracia, el desarrollo, la cohesión social y la seguridad en América Latina, que iniciamos en el primer encuentro en 2009.

La Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra se siente sumamente complacida al colaborar con la celebración de este II Foro, conjuntamente con la Presidencia de la República Dominicana, IDEA Internacional, la Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN), la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), y de contar para estos fines con el apoyo del gobierno de España.

La riqueza y diversidad de los puntos de vista que animaron el encuentro anterior permitieron sopesar los 30 años de democracia en América Latina y los acuciantes retos que hoy nos motivan a detenernos nuevamente “a medio camino” –en donde según la visión positiva de Fernando Henrique Cardoso y Alejandro Foxley se encuentra América Latina desde el punto de vista económico– para reflexionar y mirar al futuro.

En los países latinoamericanos, como se dijo en aquella ocasión, aprendimos a gobernar y ser gobernados en democracia, hemos avanzado en el aprendizaje del manejo pacífico de los conflictos sociales, y es tangible la creciente aceptación social de las elecciones como procedimiento para acceder al poder y como mecanismo de participa-

ción ciudadana. Pero tal como se puso de relieve en aquella ocasión, los logros en el crecimiento económico y en la gestión de los parámetros macroeconómicos no estuvieron a la misma altura a la hora de disminuir significativamente la desigualdad en América Latina.

Uno de los retos advertidos fue el de construir una legitimación democrática fundamentada en estrategias de inclusión. Por simple que parezca, la complejidad de este desafío es inmensa, sobre todo si se tiene en cuenta que la tensión entre el crecimiento económico y la cohesión social seguirá teniendo, como se insistió, la sensible y central tarea de generar empleos y empleos de calidad. El horizonte keynesiano que preconizaba el crecimiento sostenido y el pleno empleo se ha mutado por una realidad laboral coronada por la precarización, la vulnerabilidad y las dificultades de creación de empleos, que ni el entusiasmo que despertó antes la “microempresa”, ni las expectativas que pueda suscitar ahora el “emprenderismo”, lograron solventar. Por su parte, los sistemas de protección social se han descompensado con la variación de las condiciones del empleo latinoamericano, como nos muestra el caso argentino.

En los últimos años en América Latina ha habido un repliegue hacia la esfera individual como búsqueda de seguridad. La mirada de muchos se ha volcado hacia el hedonismo o el consumismo ostentoso. Se ha dicho que ha habido una desafección con respecto al orden social

## **El horizonte keynesiano que preconizaba el crecimiento sostenido y el pleno empleo se ha mutado por una realidad laboral coronada por la precarización, la vulnerabilidad y las dificultades de creación de empleos.**

y se advierte un deterioro de la cohesión social, a lo que ha contribuido el desdibujamiento de anclajes socioculturales y políticos como las clases, las organizaciones y los sindicatos.

En el entorno descrito se han multiplicado las formas individuales de escalamiento y las maneras delincuenciales de adaptación social, que simplemente nos hablan de un inquietante malestar social. Por ejemplo, para los jóvenes sin empleo que descubren el mundo, las calles son un territorio abierto a la inseguridad y a lo inesperado. En los acontecimientos en Francia en los años pasados los reclamos en torno a las condiciones para el primer empleo movilizaron a miles de jóvenes con sus padres, así como las luchas estudiantiles secundarias en los primeros meses del gobierno de Michelle Bachelet en Chile son solamente síntomas del avizoramiento que tienen los jóvenes de un futuro incierto. Y, en consecuencia, el Estado en la región latinoamericana con sus carencias institucionales, tiene desafíos cruciales en el sentido de contribuir a recrear el vínculo social para la buena vida del conjunto diverso, diferente y plural de la totalidad de los miembros de la comunidad política. Todas las razones anteriores son argumentos de peso para acoger en este encuentro los temas propuestos para el debate como son, entre otros, la democracia, el desarrollo económico, la cohesión social y la inseguridad.

Otro de los grandes temas del presente Foro es el pa-

norama político-electoral. Y aquí hay indicios que sugieren el inicio, solamente el inicio, de la superación de la visión que entiende a las contiendas electorales como luchas catastróficas entre el orden y el caos, el bien y el mal. Esta declinación de semejante enfrentamiento que provoca en los electores pasiones primarias, deja mayor posibilidad para que colectivamente se entiendan las elecciones como un mecanismo pacífico y racional de acceder al poder. Veamos algunos de estos indicios. Los resultados electorales de varios países latinoamericanos en los últimos años han sido el eco de una búsqueda de opciones diferentes al usual perfil presidencial, relativo tanto a sus inclinaciones políticas como a la condición personal o la trayectoria de vida: desde Evo Morales en Bolivia; Luis Ignacio –Lula– da Silva en Brasil; Michelle Bachelet en Chile; José Mujica en Uruguay; Dilma Rousseff en Brasil, entre otros. Tanto la búsqueda como la posibilidad de su elección sugieren una cierta madurez de las élites y del sistema político al no obstruir o descartar opciones diferentes a las usuales, las cuales hasta hace unos años eran consideradas como agentes antisistema, o peligro para la estabilidad política o, simplemente eran descartados por provenir de minorías desvalorizadas.

La superación de la democracia electoral tiende a encaminarse hacia la pertinencia de una democracia de mayor calidad institucional. En los últimos años se han realizado esfuerzos para evaluar en varios de nuestros países latinoamericanos la calidad de las instituciones democráticas.

## **El Estado tiene desafíos cruciales en el sentido de contribuir a recrear el vínculo social para la buena vida del conjunto diverso, diferente y plural de la totalidad de los miembros de la comunidad política latinoamericana.**

En base al concepto de Amartya Sen de libertad como la posibilidad del desarrollo de las propias capacidades para la autorrealización personal y de la colectividad, se han iniciado mediciones e iniciativas de organismos nacionales e internacionales de las instituciones. Para muchos, instituciones democráticas de calidad posibilitarían mejores opciones y derechos sociales para la ciudadanía, atenuando así las diferencias de poder que impiden las asimetrías. Es decir, todo un programa profundo de cambios en la justicia, en las garantías constitucionales, en el afianzamiento de la ciudadanía, en la distribución de las riquezas, permite la posibilidad de participación en el poder para asegurar un mayor bienestar para sí y los miembros de la sociedad.

Discutir sobre estos temas, sin ignorar su complejidad, pero también sin ahorrarse propuestas concretas, es la tarea que tenemos por delante.

De modo que solamente me resta darles de nuevo la bienvenida a este evento y desearles los mejores votos de éxito en estos dos días de reflexiones y debates en que estarán ocupados en dilucidar las respuestas y propuestas de soluciones a los temas que serán abordados.





## Palabras de inauguración

# Examinemos nuestras fortalezas

**José Pablo Arellano**

**E**NCUENTROS como este Foro Internacional de Santo Domingo permiten un intercambio de experiencias entre nuestros países, experiencias diversas y también comunes, entre quienes tienen responsabilidades desde el gobierno, desde el parlamento, desde los congresos, desde la academia. Y, de esa forma, abordar y examinar las ideas que van a conducir el camino del desarrollo de nuestros países.

Los temas que nos han ocupado y preocupado son cómo alcanzar el desarrollo, cómo hacerlo con equidad, con cohesión social y hacerlo en democracia. Y esto ocurre junto a las preocupaciones tradicionales y permanentes de nuestros países, ocurre cuando el mundo ha experimentado la mayor crisis económica que esta generación haya vivido, y eso agrega nuevos desafíos y nuevas realidades a los problemas tradicionales y a las realidades de las últimas décadas. Este es el momento de examinar en qué forma la región

ha enfrentado esta situación, qué lecciones aprendimos de esta crisis y la forma en que la región la ha abordado. Es el trabajo que de alguna manera hemos realizado en CIEPLAN en los últimos años.

Tenemos dos días en los cuales estoy seguro habrá oportunidades de tener un enriquecedor debate e intercambio dada la distinguida concurrencia que se ha reunido para este II Foro.

Quiero, señor Presidente Fernández, agradecer su acogida, su hospitalidad, transmitirle nuestra alegría de estar acá. Personalmente, hacía algunos años que no había podido estar en su país, pero ahora he podido comprobar el manifiesto y significativo progreso que bajo su liderazgo está llevando adelante su país. Así pues, muchas gracias señor Presidente y les deseo a todos que tengamos una muy exitosa reunión e intercambios de reflexiones.

Muchas gracias. 

**Los temas que nos han ocupado y preocupado son cómo alcanzar el desarrollo, cómo hacerlo con equidad, con cohesión social y hacerlo en democracia.**

## Palabras de inauguración

# Los temas que nos convocaron en 2009 y los que nos reúnen ahora



### Diego Bermejo

**E**L 28 DE OCTUBRE del año 2009 tuve el honor de ser invitado también a pronunciar unas palabras en el acto de inauguración. Agradezco al Presidente Leonel Fernández que este año haya querido contar con mi presencia.

Quiero tomar unas palabras del Presidente Fernández en su reflexión final del I Foro Internacional de Santo Domingo, cuando abogaba por institucionalizar este encuentro por una razón muy importante. Decía: “Los políticos construimos día a día sin reflexionar sobre la visión a largo plazo, estamos inmersos en el quehacer diario de la acción de gobierno. Pero no respondemos a la pregunta de cómo hacer del futuro nuestro mejor aliado para alcanzar un desarrollo sostenible con calidad democrática”. Yo creo que en esta frase se encierra la razón de ser de este segundo Foro.

En el evento pasado el título fue “Democracia, Crecimiento con Equidad y Cohesión Social en América Latina”. Este año el título se parece mucho pero tiene una variable nueva: la seguridad. Creo que la intención de esta variable de la seguridad es fundamental, hay que reflexionar sobre ese aspecto que, en algunos países de la región, podría convertirse en la gran amenaza para la estabilidad democrática.

En el año 2009 se cumplieron tres décadas del proceso de democratización más extenso y profundo en la historia de América Latina. Además vivimos un momento de inflexión histórica, puesto que entre 2009 y 2012 casi todos los países de la región habrán celebrado elecciones presiden-

ciales. Hoy, en definitiva, el debate no es democracia versus autoritarismo, sino es acerca de la calidad de la democracia. Pero, por desgracia, el tema económico-social sigue siendo un tema pendiente, así como la desigualdad y la necesidad de una mayor cohesión social. Hay que encontrar un modelo de desarrollo que armonice con un respeto medioambiental, hay que luchar contra el desempleo y contra la marginalidad y esas terribles bolsas de pobreza.

Otros temas que podrían ser objeto de reflexiones en este II Foro son: el desafío de la inserción de América Latina en los mercados globales, el libre comercio, la estrategia de diversificación y la integración regional. Otra pregunta que todavía no tiene respuesta es cómo conciliar el papel del Estado y del mercado.

Hay otros tres asuntos que se abordaron el año pasado que creo que también habría que profundizar en esta ocasión. Uno es la atención a las poblaciones indígenas de Iberoamérica. Otro es hablar sobre esas excepciones de involución política que, el año pasado, afectó a Honduras. Por último, cuál es o debe ser el papel de los organismos multilaterales en estos asuntos. Es decir, estamos hablando de la gobernabilidad regional.

Celebro en consecuencia esta segunda convocatoria de este Foro, gracias a la Presidencia de la República, a FUNGLODE, a la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, a CIEPLAN y al Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Muchas gracias. 



## Palabras de inauguración

# ¿Qué hemos logrado, qué está pendiente y cuáles son los desafíos de la próxima década?

**Daniel Zovatto**

**E**N NOMBRE del Secretario General de IDEA Internacional, Vidar Helgesen, y en el mío propio, deseo agradecer en primer lugar y de manera especial a nuestro anfitrión, el presidente Leonel Fernández, así como a los representantes de las instituciones organizadoras y auspiciadoras de esta segunda edición del Foro Internacional de Santo Domingo por el valioso apoyo que hemos recibido para llevar adelante esta celebración. Nuestro agradecimiento al presidente Fernández se hace extensivo por el valioso apoyo que nos ha brindado para que la República Dominicana se convierta en país miembro de IDEA Internacional, hecho que ocurrió en diciembre de 2010.

Asimismo, nuestro particular agradecimiento a Monseñor Agripino Núñez y a don Marco Herrera por el valiosísimo apoyo que sus respectivas instituciones nos han brindado en la coorganización de este Foro; al Gobierno de España, en la figura de su Embajador don Diego Bermejo Romero de Terreros, país que preside durante este año el Comité Directivo de IDEA Internacional; y al equipo de CIEPLAN encabezado por don José Pablo Arellano, institución con la cual desde hace dos años iniciamos una fructífera cooperación en el marco del proyecto sobre Desarrollo, Cohesión Social y Democracia “Diálogos para una Nueva Agenda Latinoamericana”, cooperación que llevamos a cabo en estrecha asociación con el Banco Mundial y la FIAPP, cuyos representantes, don Augusto de la Torre, Roby Senderowitsch y don Antonio Fernández Poyato también nos honran hoy con su presencia.

América Latina experimenta una situación muy particu-

lar. Mientras casi todos los países de la región cuentan hoy con regímenes políticos democráticos, amplios sectores de su población (1 de cada 3 latinoamericanos) siguen viviendo por debajo de la línea de la pobreza. La distribución del ingreso, sin perjuicio de los avances importantes en los últimos años, sigue siendo la más desigual del mundo. Y las tasas de homicidios son de las más altas del planeta. En efecto, con tan sólo 8,5% de la población total mundial, América Latina concentra 27% del índice de homicidios en todo el mundo. La inseguridad ha pasado a ser el principal problema de la región y la prioridad número uno de sus ciudadanos.

Un análisis de la realidad latinoamericana muestra que existen tanto razones para la esperanza como para la frustración; razones para ver el vaso medio lleno, pero también para verlo medio vacío. Como bien han dicho Fernando Henrique Cardoso y Alejandro Foxley, nos encontramos a “medio camino”.

El avance logrado en estos años en materia de elecciones libres y justas, vigencia y respeto a los derechos humanos y democratización, es significativo. Constituye un activo que debemos reconocer y valorar. Sin embargo, nuestras democracias exhiben importantes déficits y síntomas de fragilidad, así como serios desafíos. Las asignaturas pendientes abarcan los problemas institucionales que afectan la gobernabilidad y el Estado de Derecho, la independencia y la relación entre los poderes del Estado, la corrupción, el funcionamiento de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, así como graves problemas de inseguridad ciudadana.

## **El debate en nuestros días no es, como en el pasado, entre democracia o autoritarismo, o entre democracia formal y democracia real. El debate de nuestros días se concentra en la calidad de la democracia.**

Sin embargo, en estas tres largas décadas transcurridas desde el inicio de la tercera ola democratizadora, no sólo hemos logrado recuperar la democracia y hacerla sostenible sino, al mismo tiempo, dotarla de un importante piso de apoyo ciudadano. Esta resiliencia de la democracia en nuestra región es, quizás, uno de los grandes logros silenciosos del periodo en análisis.

Por ello, el debate en nuestros días no es, como en el pasado, entre democracia o autoritarismo, o entre democracia formal y democracia real. El debate de nuestros días se concentra en la calidad de la democracia: en cómo construir más y mejor ciudadanía; en cómo pasar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanos y de instituciones; en cómo conciliar democracia con desarrollo económico en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social y mayor equidad de género; en cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado y una más funcional entre el Estado y la sociedad; en cómo lograr que la democracia entregue respuestas a nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más jóvenes, más urbanas; en cómo hacer funcionar de manera eficaz la democracia en un contexto internacional globalizado. Todos estos temas constituyen problemas de la democracia que deben discutirse en democracia, y cuya solución debe encontrarse de manera democrática.

Hemos convocado a este II Foro Internacional de Santo Domingo para dialogar abierta y directamente sobre democracia, desarrollo, cohesión social y seguridad; para tomar el pulso a la región en torno a estos temas y para identificar los desafíos centrales de la presente década.

La ocasión para realizar un balance sobre la situación actual e intentar definir la agenda de la presente década no podría ser más oportuna. El marcado optimismo que recorre la región, en particular en los países de América del Sur, ha llevado incluso a hablar de "la década de América Lati-

na". Este contexto difiere sustancialmente del que prevalecía durante la celebración del I Foro, en octubre de 2009. En esa oportunidad nos cubrían dos grandes nubarrones: uno, la grave crisis económica y financiera internacional; el segundo, el golpe de Estado en Honduras perpetrado en junio de 2009. Ambos temas, si bien con diferencias importantes entre sí, han registrado una evolución positiva en los 18 meses transcurridos.

El optimismo que recorre la región viene acompañado de varias buenas noticias:

La región ha demostrado un manejo macroeconómico acertado frente a la crisis internacional. Durante la última década, se han registrado las tasas de crecimiento más elevadas de los últimos 40 años. Gracias a este crecimiento y a políticas sociales eficaces más de 50 millones de latinoamericanos han salido de la pobreza. Se calcula que actualmente cerca de 60% de la población de América Latina puede ser considerada de clase media.

En un clima de absoluta normalidad, la región está desarrollando un nuevo rally electoral. Entre 2009 y 2012, 17 de los 18 países de América Latina han celebrado o celebrarán elecciones presidenciales generales (solo Paraguay está fuera de este rally ya que no habrán elecciones presidenciales hasta el 2013). Hasta ahora (mayo 2011) todos estos procesos, incluyendo en los que hubo alternancias en el poder, se han realizado sin sobresaltos, a excepción del de Honduras que tuvo lugar en el marco de la crisis política post golpe de Estado.

El apoyo a la democracia ha ido en aumento. Según datos de la encuesta Latinobarómetro de 2010 el apoyo a la democracia en la región es de 61%, registrando por cuarto año consecutivo un alza y llegando a uno de los niveles más altos de los últimos 15 años. Ligado a esto, este año estamos celebrando el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana.

## El gran desafío es cómo diseñar y poner en marcha políticas públicas institucionalizadas y democráticas que sean capaces de resolver las nuevas demandas ciudadanas.

Sin embargo, estas buenas noticias no deben llevarnos a cometer el error de pecar de autocomplacientes. No obstante los importantes avances, aún subsisten desafíos significativos. En el terreno económico comienzan a aparecer luces amarillas. Un reciente documento del Fondo Monetario Internacional titulado “Manejando la abundancia en América Latina para evitar la crisis”, empieza con un diagnóstico sombrío: expone que la región se debate en una etapa de “doble viento a favor persistente, con riesgo de un fin abrupto”. Explica que gran parte de nuestra actual prosperidad se basa en dos circunstancias externas extraordinarias que posiblemente no duren mucho: una abundante liquidez global, que ha llevado a una avalancha de capitales internacionales a nuestra región, y un aumento en los precios mundiales de las materias primas debido a la demanda de China. “La intensidad inusual de estas condiciones externas favorables puede dar lugar a la acumulación de vulnerabilidades y a un mayor riesgo de una reversión repentina”, afirma el documento del FMI.

Las debilidades en infraestructura, la baja inversión en investigación y desarrollo, la falta de competitividad y los bajos niveles de calidad de la educación en América Latina son algunas debilidades adicionales que no podemos soslayar en nuestro análisis.

Pese a los notables avances en el campo social, como ya hemos señalado, uno de cada tres latinoamericanos vive en la pobreza, y los niveles de desigualdad continúan siendo los más altos del mundo. Otro problema que demanda nuestra atención es el de los jóvenes que ni trabajan ni estudian (los “ni-ni”), fenómeno que repercute sobre la gobernabilidad y la democracia en todos los países. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en América Latina existen 20 millones de jóvenes que ni trabajan ni estudian. De este total de “ni-ni”, 16 millones ni siquiera buscan trabajo porque han perdido toda esperanza de hallarlo.

En el ámbito político, el reto principal no es sólo ser electo democráticamente sino también gobernar de manera democrática. Es imperativo mejorar la calidad institucional, complementándola con liderazgos responsables, tanto desde el gobierno como desde la oposición. El hiperpresidencialismo, el fenómeno creciente de la reelección y de la personalización del poder, la relación del dinero con la política, la compleja aunque vital relación entre los medios de comunicación y el poder político, así como el peligro de los “golpes desde el Estado”, configuran algunos de los temas prioritarios que demandan nuestra atención y sobre los cuales deseamos enfocar nuestro diálogo en este II Foro.

En otras palabras, el gran desafío consiste en cómo diseñar y poner en marcha políticas públicas institucionalizadas y democráticas que sean capaces de resolver las nuevas demandas ciudadanas, sobre todo las que guardan relación con la pobreza y la equidad. Y todo ello en una América Latina cada vez más heterogénea y más consciente de sus derechos sociales, económicos y políticos.

Queridas amigas y amigos, soy optimista acerca del desarrollo de este II Foro. Además del sentido de la oportunidad de esta convocatoria, por las razones ya expuestas, varios otros factores juegan a favor del éxito de nuestras deliberaciones: la calidad y experiencia de todos y cada uno de ustedes, los participantes de este evento; la excelencia académica de nuestros socios, en particular de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, de CIEPLAN y su red de socios, del Gobierno de España, del excelente equipo humano y las estupendas instalaciones de FUNGLODE, como podemos testimoniar; y, de manera especial, el liderazgo político, la rigurosidad intelectual y la calidad humana de nuestro anfitrión, el presidente Leonel Fernández.

Muchas gracias y mucho éxito en nuestras jornadas. 

# Palabras de inauguración

## La larga transición latinoamericana y la búsqueda de nuevos modelos



### Leonel Fernández

**T**ENGO LA TAREA de reflexionar con ustedes acerca de la agenda actual sobre democracia, desarrollo, cohesión social y seguridad en América Latina. Cuando realizamos el I Foro Internacional de Santo Domingo, nos encontrábamos en medio de las celebraciones del bicentenario de la independencia. Al mismo tiempo, celebrábamos los 30 años desde el inicio de los procesos de democratización en la región. Y nos resultaba llamativa la idea de que en 200 años de historia republicana en América Latina, la democracia había sido la regla durante sólo tres décadas. Es decir, durante 170 años de vida republicana lo que predominó en muchos países de la región fueron las dictaduras o los regímenes autoritarios. Durante esos 170 años la democracia fue una excepción. Así, una de las conclusiones del I Foro fue que la democracia, como sistema institucional de gobierno, era un fenómeno relativamente reciente, frágil y embrionario en la historia de América Latina.

Esta vez el II Foro coincide con el 50 aniversario de la desaparición de la dictadura de Rafael Trujillo en la República Dominicana. Para entender lo que representó la dictadura para nosotros los dominicanos, me basta con citar un discurso en que Trujillo estableció su visión filosófica del gobierno precisando la definición de la palabra cementerio. Él decía que los dominicanos debían recordar que la palabra cementerio es una palabra de origen griego que significa paz para los muertos y advertencia para los vivos.

Esa era su forma de gobernar la República Dominicana: la paz de los cementerios.

República Dominicana trató de iniciar un proceso de transición democrática tras la muerte de Trujillo, pero fue un proceso lleno de altos y bajos. Las elecciones de 1962 generaron una gran ilusión, pero Juan Bosch, el presidente electo, sólo pudo gobernar siete meses: un golpe de Estado lo sacó del poder y se instaló un gobierno de facto que duró dos años. La sublevación popular de 1965 nuevamente puso sobre la mesa el retorno a la democracia y a la constitucionalidad interrumpida en 1963. Sin embargo, en el marco de la Guerra Fría la potencia hegemónica en nuestro hemisferio creyó que el proceso democratizador dominicano representaba una segunda Cuba y, en consecuencia, se ordenó una intervención militar de la República Dominicana.

Después de la intervención militar tuvimos 12 años de lo que los politólogos dominicanos llaman régimen semi-bonapartista: la aplicación de medidas represivas para establecer el control social acoplado a un gran crecimiento económico. Este régimen se fue liberalizando poco a poco hasta que en 1978 tuvimos elecciones. Por primera vez en tiempos modernos la oposición accedió al gobierno y la transferencia de poder fue pacífica. Fue a partir de este año que se inició el proceso de transición democrática en toda América Latina, que siguió en Ecuador en 1979 y se extendió por toda la región durante los años 80.

Si he puesto en contexto el caso de República Dominicana es porque de alguna manera ilustra lo que ha ocurrido en toda América Latina. ¿Cuál fue el problema político fundamental de nuestros pueblos desde la fundación de la República en el siglo XIX? Que no había quedado claro el mecanismo de acceso al poder, lo que llevaba a confrontaciones y a la violencia política. A partir de los años 80 logramos resolver el problema de cómo se accede al poder. Hoy la única forma legítima, aceptable y consensuada de acceso al poder es por la vía del sufragio universal. Ya no se acepta el golpe de Estado, lo que explica por qué América Latina reaccionó al unísono frente al derrocamiento del presidente Manuel Zelaya en Honduras. No era sólo por Honduras, era a través de Honduras, por toda América Latina.

**L**o que resulta paradójico es que la transición hacia el modelo democrático en América Latina se produjo en circunstancias diferentes a lo que se han dado en otros países occidentales. El tránsito hacia la democracia normalmente se produce en medio de un bienestar económico. El desarrollo del capitalismo permitió la transformación hacia un sistema político de carácter democrático. En América Latina ocurrió al revés: la democracia se da no por el bienestar, sino por la crisis. En primer lugar, hay una crisis del modelo político autoritario y militar. Las constantes violaciones a los derechos humanos generaron un descrédito mundial, pero la presión política en contra de

los regímenes militares coincide con la crisis económica de fines de los años 70. En muchos países los propios militares querían deshacerse del poder porque les resulta imposible continuar gobernando con una crisis política y una crisis económica y social simultáneamente. Cuando en los años 80 los gobiernos civiles electos van asumiendo el poder, su ascenso coincide con esta grave crisis económica que convierte esos años en “la década perdida de América Latina”. Los gobiernos democráticos pierden cierta legitimidad y cierta capacidad de convocatoria, porque, si bien han logrado respetar los derechos humanos, no han logrado proveer los bienes y servicios públicos que la población demanda. En otras palabras, los nuevos regímenes no logran el desarrollo económico y social que la ciudadanía esperaba de la democracia.

Y ahí es donde hemos estado en América Latina en los últimos tiempos. Ha habido logros institucionales importantes, como el perfeccionamiento de los sistemas electorales y reformas políticas e institucionales que han ido consolidando un Estado de Derecho.

Todos los países de América Latina han realizado o están realizando importantes reformas políticas, institucionales, administrativas, judiciales. Puede haber diferencias o polémicas en la forma y en los contenidos, pero está claro que todos marchamos en la misma dirección. En algunos lugares se entiende que una reforma constitucional implica una ruptura con lo preestablecido. En otros casos, como es el

de República Dominicana, entendemos que una reforma constitucional, más que una ruptura, implica una reafirmación de lo que tenemos porque ha habido una legitimidad de todo el proceso. Es decir, aunque se pueda tener diferencias de estilos, se observa que en toda América Latina se está produciendo un reforzamiento de un Estado democrático de derecho al servicio de la ciudadanía.

Si bien el progreso de América Latina es innegable, resulta insuficiente en relación con las expectativas que tienen nuestros ciudadanos. Además de tener que ejercer gobiernos que sean eficientes, que sean transparentes y que rindan cuentas, el tema que se nos plantea hoy es cuál es el modelo económico y social que permita garantizar la sostenibilidad de nuestro desarrollo y que tenga un impacto real en el bienestar de la población.

Durante más de 60 años hemos girado en torno a tres modelos fundamentales: el modelo revolucionario, el modelo desarrollista-estatista y el modelo del fundamentalismo del mercado. Es decir, hemos sido influenciados por el pensamiento marxista, el keynesiano y el monetarista de Friedman.

Todo esto obedece a ciclos. En el ciclo de la posguerra

(1945-1973), los llamados 30 años gloriosos, América Latina dio un gran paso hacia adelante, transformando sus economías agrarias en economías más industrializadas. Fue el período en que la región mutó de una sociedad rural hacia una sociedad urbana. Este modelo comenzó a sustituir el modelo oligárquico que había predominado desde la independencia, por lo que fue un importante salto cualitativo.

A partir de los años 70 se va afianzando un modelo de naturaleza internacional, que en nuestra región toma la forma de procesos de liberalización y apertura de mercados. Es, en principio, un modelo que pretende frenar los problemas de los déficits fiscales y de la hiperinflación de la "macroeconomía del populismo", que es una manera de definir al modelo anterior. Si uno examina el nuevo modelo de mercado en términos desapasionados, éste logró introducir correctivos, ya que estableció la importancia de la estabilidad macroeconómica, algo que no se tenía tan claro en América Latina en décadas pasadas.

La importancia de controlar el déficit fiscal, de armonizar políticas fiscales y políticas monetarias, la importancia de tener crecimiento económico y de controlar la inflación,

**Si bien el progreso de América Latina es innegable, resulta insuficiente en relación con las expectativas que tienen nuestros ciudadanos. El tema que se nos plantea hoy es cuál es el modelo económico y social que permita garantizar el bienestar de la población.**

## **En los últimos años América Latina se ha debatido entre un modelo neo-populista y un modelo neoliberal. Es en este punto en el que nos encontramos actualmente: ¿cómo logramos vincular de manera novedosa el mercado con el Estado?**

fueron descubrimientos técnicos para corregir el modelo anterior y que se comenzaron a aplicar en América Latina a partir de los años 90. Esto permitió una cierta reactivación de nuestras economías, pero el nuevo modelo también tenía sus déficits: la visión puramente tecnocrática perdió de vista la dimensión humana y el carácter social que debería tener toda política de desarrollo económico.

En los últimos años América Latina se ha debatido entre un modelo neo-populista, donde el Estado desempeña un papel central en el desarrollo, y un modelo neoliberal, que considera que el mercado debe ser la fuente principal del desarrollo. La gran interrogante que tenemos a comienzos de este siglo es ¿cómo superamos tanto la visión fundamentalista de mercado como la visión neo-populista? Esto nos obliga a ser creativos, imaginativos e innovadores para crear un modelo latinoamericano de desarrollo sostenible. Es en este punto en el que nos encontramos actualmente: ¿cómo logramos vincular de manera novedosa el mercado con el Estado?

No podemos continuar con una visión que niega el importante papel que ejerce el mercado en una economía de libre competencia. El mercado tiene que existir. Donde existen seres humanos hay un intercambio y eso es el mercado. Por otra parte, en América Latina todavía no existe conciencia de que tener Estados fiscalmente fuertes es clave para el bienestar y la prosperidad de nuestros pueblos. Con un Estado pobre no lograremos el desarrollo. En América Latina todavía no hemos comprendido la importancia de la fiscalidad como elemento fundamental para el desarrollo.

Esta dificultad de armonizar ambos modelos no es ex-

clusiva de América Latina. Basta con ver las dispares políticas que han aplicado los países industrializados para combatir la crisis financiera y económica internacional. Europa ha apostado por la austeridad, es decir, por recortar el gasto social, reducir el Estado de bienestar. Estados Unidos, en cambio, optó por una política keynesiana: inyectar recursos fiscales para estimular su economía. El hecho es que, a dos años de haber estallado la crisis financiera global, en el mundo no existe un consenso acerca de cómo se va a superar esta situación.

En lo que sí existe consenso es acerca del origen de esta crisis: la excesiva financiarización de la economía. El mundo de las finanzas se sobre-expandió y ya no tiene nada que ver con los productos físicos que se comercializan. Los agentes de fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos patrimoniales, fondos soberanos, y los especuladores en los mercados a futuro vivieron durante años un mundo de ficción hasta que la burbuja explotó salpicando a todo el planeta. ¿El resultado? Inestabilidad política, descontento social y protestas callejeras que pueden poner en peligro la democracia en nuestros pueblos.

Por lo tanto, el vínculo entre la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico social es un tema que requiere mucho debate y mucha reflexión. No es tan sólo un tema de cada país, sino que es un tema regional y global. Lo importante, sin embargo, es que estamos cada vez más conscientes de la necesidad de tener un pensamiento latinoamericanista, un pensamiento donde se destaque la identidad regional y el peso específico que tenemos en el marco de lo global.

Muchas gracias.







## **II. EXPOSICIONES, RELATORÍAS E INTERVENCIONES POR MESAS TEMÁTICAS**





# **MESA 1**

## **PANORAMA POLÍTICO Y ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA EN 2011. ELECCIONES Y TENDENCIAS**

### **Presidenta de Mesa:**

Ramonina Brea

### **Expositores:**

Daniel Zovatto

Ulrick Gaillard

Alfredo Barnechea

Vinicio Cerezo

Carlos Malamud

Carlos Fernando Chamorro

### **Relator:**

Juan Rial

### **Intervenciones y debates**



## RELATORÍA



# Los cuatro aspectos que surgen del actual proceso electoral de la región

**Juan Rial**

**H**AY ALGUNOS puntos que surgen nítidamente del debate que se dio en esta mesa. El primero es que es muy positivo que las elecciones, pese a algunos contratiempos, se sigan realizando en el plazo previsto.

El segundo punto es el de las reglas. Las normas electorales son un marco esencial para el buen funcionamiento de la democracia. Varias exposiciones en esta mesa alertaron sobre aspectos que pueden comprometer la gobernabilidad democrática: desde constituciones rígidas, como es el caso de Guatemala, a evitar segundas vueltas aun obteniendo menos del 50% de los votos, como sucede en Argentina, a la falta de mayorías parlamentarias para presidentes electos, como será el caso de Perú.

El tercero es la debilidad de los partidos políticos en América. No estamos disputando elecciones entre partidos, sino entre liderazgos. Muchas elecciones son una suerte de referendos disfrazados para consolidar dirigencias bonapartistas. Esto queda aún más en evidencia si consideramos plebiscitos como el que acaba de realizarse en Ecuador.

Un cuarto elemento que se puede destacar es que, pese

a la heterogeneidad de todos los procesos políticos y electorales que vive la región, estos se realizan sobre una base económica que es casi indisputada. Incluso en el caso de Venezuela, que es el país que más ha enfrentado la economía capitalista de mercado, sigue predominando una lógica de mercado y los procesos políticos se basan y adaptan a ello.

Para vincular el debate de esta mesa con otros temas a tratar en este Foro vale la pena hacerse algunas preguntas. ¿Apunta el actual ciclo de elecciones latinoamericanas a reforzar la cohesión social? En algunos países sí, en otros no. ¿Apuntan las elecciones a mejorar la situación de seguridad pública de nuestros países? No lo parece. Finalmente, ¿Apoyan las elecciones el proceso democrático? En principio sí, ya que otorgan legitimidad de origen. Pero el punto no está sólo en la legitimidad de origen, sino que en la legitimidad de ejercicios futuros. En muchos casos existe la tentación de quedarnos con democracias poco liberales, poco garantizadoras de los derechos de los ciudadanos, de democracias que se tientan con el bonapartismo o el autoritarismo. Estos son los temas clave que deberíamos discutir entre todos nosotros.

# Las claves para entender el actual ciclo electoral de América Latina



**Daniel Zovatto**

**i** **CUÁLES SON** los aspectos más importantes a la hora de analizar la agenda electoral de América Latina? En primer lugar, la región está inmersa en un nuevo rally electoral de 2009 a 2012: 17 de los 18 países de la región han celebrado o celebrarán elecciones presidenciales. Solo Paraguay, cuyas elecciones presidenciales tendrán lugar en el año 2013, queda fuera de este ciclo.

Este rally electoral es una continuación del que se vivió de 2005 a 2006 cuando, en un lapso de 14 meses, se realizaron 11 elecciones presidenciales. Esa vez se habló del llamado "Giro de América Latina a la izquierda". ¿Y ahora?

Veremos qué nos depara esta nueva ola de elecciones. De los 17 países con elecciones presidenciales, 11 ya las han realizado, y en lo que queda de este año tendremos la segunda vuelta en Perú y los comicios en Guatemala, Argentina y Nicaragua. Cerrando el ciclo en 2012, tendremos elecciones presidenciales en República Dominicana, México y Venezuela.

El legado de las diez elecciones presidenciales celebradas en 2009 y 2010 es una región heterogénea en términos políticos, con una marcada tendencia hacia el centro político (sea desde la derecha o desde la izquierda) que, en la mayoría de los casos, ha privilegiado la moderación, el pragmatismo y la estabilidad. Al analizar los resultados surge la pregunta obvia de si existe en América Latina una tendencia a la alternancia o a la continuidad. Para responderla, hay que distinguir primero entre América del Sur y América Central. En América del Sur han tenido lugar seis

elecciones presidenciales (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay), además de la primera vuelta en Perú. De esas seis elecciones, en cinco países los votantes optaron por la continuidad. La excepción es Chile, donde después de 20 años de gobierno de la Concertación llegó al poder una coalición de centroderecha.

De los cinco países que votaron por la continuidad, dos lo hicieron en contexto de reelección: Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. En los restantes tres países el partido oficial mantuvo el poder, triunfando candidatos muy cercanos al presidente saliente. Fueron los casos de Dilma Rousseff en Brasil, que fue ungida por Lula da Silva; el de Juan Manuel Santos en Colombia, que fue vicepresidente en el gobierno de Álvaro Uribe, y el de José Mujica en Uruguay, que sigue en la misma senda política de Tabaré Vázquez.

En pocas palabras, América del Sur ha mostrado una clara tendencia continuista, sea por reelección o por la continuidad de los partidos gobernantes.

En América Central, sin embargo, el cuadro es completamente distinto. En tres de las cuatro elecciones realizadas hasta ahora (El Salvador, Honduras y Panamá) se destacó la alternancia en el poder y sólo en la cuarta hubo continuidad (Costa Rica). Una alternancia importante fue la de El Salvador donde, de la mano de Mauricio Funes, llegó al poder el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Es curioso, así como en Chile la centroderecha desplazó a la coalición de centroizquierda después de que ésta gobernara por

## **Sudamérica ha mostrado una clara tendencia continuista, sea por reelección o por la continuidad de los partidos gobernantes. Pero en Centroamérica el cuadro es completamente distinto.**

20 años, la centroizquierda salvadoreña desplazó después de 20 años al gobierno centroderechista de ARENA.

Un aspecto relevante de este ciclo electoral es que la gran figura de la izquierda no ha sido Hugo Chávez sino Lula da Silva. Funes manifestó: "Mi cercanía respecto a lo que entiendo por un gobierno de izquierda es el presidente Lula". Ollanta Humala ahora dice en Perú: "Mi apuesta por lo que debería ser un gobierno de izquierda ha sido Lula, no Chávez".

Uno de los elementos que influye en los resultados electorales es, ciertamente, la economía. La tendencia continuista de América del Sur se ve favorecida por el buen momento económico que atraviesa la región: goza de políticas macroeconómicas sólidas, elevadas tasas de crecimiento y los altos precios de los commodities. América Central, en cambio, se ha visto mucho más afectada por la crisis debido a su estrecha relación con Estados Unidos, cuya economía no ha logrado a la fecha recuperarse por completo. Por ello, en América del Sur es más difícil vencer a quien está en el gobierno. La excepción es el Perú, donde habrá alternancia, pese a contar con una de las tasas de crecimiento más altas de la región. Es muy probable que Ollanta Humala gane la presidencia en la segunda vuelta.

El tema de la reelección es otra tendencia política-electoral que llegó a América Latina para quedarse. En el ciclo actual, la reelección inmediata ha sido muy exitosa. Ni Evo Morales ni Rafael Correa tuvieron ningún sobresalto para quedarse en el poder. En el ciclo electoral 2005-2006 se

postularon tres ex presidentes y los tres volvieron a ocupar el sillón presidencial: Óscar Arias en Costa Rica, Daniel Ortega en Nicaragua y Alan García en Perú. Pero el presente ciclo no ha sido tan benevolente con los ex mandatarios: el ex presidente Eduardo Frei perdió en segunda vuelta en Chile; el ex presidente Luis Alberto Lacalle perdió en Uruguay, también en la segunda vuelta, y el ex presidente Alejandro Toledo ni siquiera llegó a la segunda vuelta en Perú. Todo ello indica que la reelección inmediata sigue siendo muy efectiva, y que la reelección alterna se ha complicado en los últimos años. Por ello es muy probable que los intentos de reelección de Cristina Fernández de Kirchner (Argentina) y de Daniel Ortega (Nicaragua) tengan éxito.

Por primera vez en América Latina, tres mujeres están simultáneamente al frente de sus respectivos países: Argentina, Brasil y Costa Rica, con la eventual posibilidad de llegar a ser cinco si las candidatas resultan vencedoras en Guatemala y Perú, y la presidenta Fernández de Kirchner decide participar y obtiene su reelección.

Por último, otro aspecto interesante del actual ciclo es que muchas elecciones han tenido que ir a una segunda vuelta. Esto se debe sobre todo a la irrupción de candidatos alternativos que han conquistado una parte importante del voto popular. Tal fue el caso de Marco Enríquez Ominami en Chile, Antanas Mockus en Colombia y Marina Silva en Brasil. Estos tres candidatos forzaron a sus países al ballotage. ■

# Haití: las barreras estructurales para una mayor democracia electoral



**Ulrick Gaillard**

**E** L 14 DE MAYO de 2011 Michel Martelly asumirá el poder como el próximo presidente elegido democráticamente en Haití. Obtuvo 65,75% de los votos, pero la participación electoral fue de sólo 23%.

Las elecciones en Haití se vieron afectadas por algunos factores y tendencias. Primero, se dieron en medio de un ambiente caótico, lo que le restó credibilidad al proceso electoral. Esto se debe a la falta de experiencia en organizar elecciones, ya que, en realidad, se trata recién de la tercera vez en su historia.

Segundo, el proceso electoral fue manipulado. Los ocho miembros del Comité Electoral Provisional, encargado de supervisar todo el proceso electoral, fueron seleccionados por el presidente René Préval. El Comité decidió cuál candidato podía participar ó no en las elecciones. Así, esa agencia excluyó al partido Lavalas, uno de los más populares de Haití. Después, se presentaron pruebas concretas sobre irregularidades a favor de Jude Celestin, miembro del partido INITÉ y delfín del presidente saliente Préval. La comunidad internacional, incluyendo la OEA, llamaron a no participar en la segunda vuelta.

Un tercer aspecto para entender el panorama haitiano es la desorientación política del pueblo después del terremoto, lo que contribuyó a la bajísima participación electoral. La población ha estado más preocupada de reorganizar su vida que de la política. El grupo que históricamente más participaba en las elecciones anteriores, se quedó en su casa. También ha habido poca conexión con los candidatos.

¿Existe realmente esperanza de que un proceso electoral en Haití pueda en el futuro tener éxito? Es imperativo que en años venideros se evite la manipulación electoral que afecta a la democracia del país. Sin un ambiente electoral adecuado para que la población pueda votar libremente, no podremos avanzar. Los resultados electorales del pueblo deben ser aceptados, respetados y apoyados, aunque no estén en la línea con algunos segmentos del país o de otros países. Cuando la voluntad del pueblo se ignora, el abanico de respuestas es predecible: la no participación, la inestabilidad política o la violencia política. Es una receta segura para fomentar la destrucción de la democracia.

Por último, hay que tener en cuenta que el pueblo haitiano exhibe una clara voluntad de participar en el proceso electoral democrático. Desde la primera elección presidencial en 1991, los haitianos demostraron que querían adoptar los principios democráticos y participar en las elecciones, aunque a veces las condiciones para ello eran muy peligrosas.

Hay que apoyar esta voluntad popular, por ejemplo, mediante una mayor educación cívica y mayor respeto a la ley. También hay que educar a los políticos y dirigentes para crear y respetar procesos transparentes y para que impulsen la participación de la gente, con normas claras que prohíban y castiguen severamente la manipulación e intimidación del proceso electoral.

El éxito de los procesos electorales en Haití dependerá de la participación y organización del pueblo, y de cómo se articulan sus agendas y demandas.



# Perú: la paradoja entre una economía pujante y una política estancada

**Alfredo Barnechea**

**V** OY A ANALIZAR algunos aspectos importantes para entender las elecciones presidenciales en Perú. El primero es que estamos ante una situación muy curiosa en Perú: económicamente vuela, políticamente está con los pies en el barro.

En medio de la crisis internacional, Perú tiene tasas de crecimiento chinas. Gracias a este crecimiento económico se han creado enormes clases medias nuevas y diversificadas que, a diferencia del pasado, no están concentradas sólo en Lima o en enclaves económicos de exportación, sino que en las provincias.

Perú está ante una ventana de oportunidad única en décadas recientes, probablemente similar a la que tuvo Sudamérica a finales del siglo XIX. Además, disponemos de una suerte de bono demográfico, muy parecido al que tuvieron los países del sudeste asiático cuando comenzaron a despegar en los años 60 y 70. Además, crecientemente Perú se está transformando en una sociedad urbana. Hoy 76,3% de la población vive en ciudades.

Esta es la parte positiva de la historia. Ahora viene la pre-

gunta política: ¿Por qué el país votó por Ollanta Humala y Keiko Fujimori en la primera vuelta? Ciertamente, ambos candidatos encarnan el deseo de los peruanos por un mayor Estado. Humala representa una promesa de redistribución, mientras que Keiko Fujimori representa una memoria del asistencialismo.

¿Quién va a ganar? Creo que hay un empate técnico entre los candidatos. Los sectores indecisos están fundamentalmente en la capital y en las ciudades del norte y, en términos de segmentos sociales, en la clase media. Hay otro factor. Por primera vez el voto en el extranjero, que nunca tuvo mucho peso, será un factor clave en caso de empate técnico.

Me parece que los peruanos deben plantearse dos preguntas de cara a la segunda vuelta. La primera: Si el país puede pasar de US\$ 5.000 a US\$ 10.000 en ingresos per cápita en los próximos 10 años, ¿quién es el candidato que puede interrumpir ese crecimiento? La segunda: dado que ambos candidatos tienen antecedentes poco democráticos, ¿a quién se saca más fácil del poder si no quiere irse?

# Guatemala: una constitución que paraliza en vez de fomentar la política



## Vinicio Cerezo

**L**AS TENDENCIAS electorales de Guatemala son muy distintas a las de otros países de América Latina.

La primera diferencia con el resto de la región es que en los últimos 25 años de democracia no ha ocurrido ni una sola vez que el partido del gobierno haya logrado reelegirse para un segundo período. Ni una sola vez.

Un segundo elemento es que los partidos históricos de Guatemala, que tenían más de 50 años de existencia, desaparecieron de la vida política del país en los últimos 15 años. No sobrevive ni uno solo de los partidos que construyeron la democracia después de la caída de los regímenes militares. Todos son partidos nuevos. El más antiguo tiene 10 años.

El tercer fenómeno es que, tras 30 años de gobiernos militares, fraudulentos, represivos e intolerantes, Guatemala hizo una Constitución con muchísimas limitaciones, lo que en parte ha provocado una crisis institucional. Por ejemplo, la Constitución no permite la reelección presidencial, ni inmediata ni nunca. Ningún presidente que haya ejercido el cargo se puede volver a presentar como candidato presidencial. Además, prohíbe la participación de los parientes, en algunos casos también para siempre. Esto sucedió con una de las hijas del general Efraín Ríos Montt, que es una de las mejores dirigentes políticas del Congreso, pero que

constitucionalmente está impedida de presentarse como candidata a la presidencia.

Las restricciones político-institucionales no son exclusivas de Guatemala, sino que se dan en muchos países de nuestra región. Es obvio que una Constitución de esta naturaleza, que pone tantos límites a la participación política, conduce, en el mejor de los casos, a la búsqueda de mecanismos para reformarla, y en el peor de los casos a la búsqueda de mecanismos judiciales o políticos para violarla.

Detrás de todo esto subyace un problema mucho más grave, que es que en América Latina nos hemos negado sistemáticamente a discutir los problemas de fondo. Hemos convertido el proceso electoral en un instrumento para moderar el enfrentamiento ideológico o la consolidación de ciertos grupos en el poder. Entre los partidos políticos existe una negativa a sentarse a discutir los problemas de fondo del país. Por ejemplo, discutir la modernización del sistema tributario, discutir el fortalecimiento del Estado, discutir el fortalecimiento del sistema de los partidos políticos y el financiamiento de las campañas electorales. Entonces, se sigue viendo la elección como una disputa por el poder y no como un mecanismo institucional para que el pueblo escoja una tendencia ideológica, o un plan de gobierno, o una persona que pueda dirigir correctamente el sistema.



# Argentina: el poderío y las artimañas del kirchnerismo para lograr la reelección

**Carlos Malamud**

**E**L SISTEMA de partidos argentino nunca se caracterizó por su excesiva fortaleza. Tanto el radicalismo como el peronismo surgieron como movimientos políticos amplios, que intentan cubrir, desde la izquierda hasta la derecha, a vastos sectores políticos y sociales. Tras la aguda crisis política y económica de 2001, la situación de los partidos se agravó, en parte, debido a la efectividad de la campaña del “que se vayan todos”. A esto hay que agregar que nunca Argentina contó, a diferencia de otros países latinoamericanos, con un partido de centroderecha fuerte y estructurado. Tampoco con un partido socialista o comunista ampliamente representativo. En realidad, el sistema político argentino gira más en torno a partidos provinciales que confluyen coyunturalmente en torno a grandes alianzas que pueden cambiar de signo de una elección a otra.

Fue en el contexto posterior a la crisis de 2001 que surgió el kirchnerismo. Sin embargo, el kirchnerismo, como movimiento, ha cobrado mucha más fuerza después de la muerte de Néstor Kirchner. De este modo, este movimiento emergente se presenta, según algunos, como un nuevo perfil político del peronismo. Según otros, se trata de un movimiento político superador del peronismo, dotado de profundos contenidos nacionalistas, antiimperialistas y revolucionarios, factores que lo hacen tan atractivo para la juventud y las masas populares.

Esta última interpretación es la que lleva a vincular al kir-

chnerismo con otros movimientos populistas presentes en la región. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner juega, de momento, con la ambigüedad de su identidad frente a esta disyuntiva en torno a la identidad del movimiento. Si bien cuenta con un sesgo populista muy definido, las características del “modelo” no terminan de definirse y, a ciencia cierta, no se sabe cuánto hay de ruptura y cuánto de continuidad con el peronismo tradicional. Si bien se dicen herederos del peronismo revolucionario de la década del 70, impulsado básicamente por los montoneros, no hay, por ejemplo, propuestas concretas respecto a la construcción de una sociedad socialista.

El principal objetivo de Cristina Fernández, con esta ambigüedad muy calculada, es su pretensión de aglutinar el mayor número de votos en los comicios del 23 de octubre, intentando evitar una segunda vuelta que presente mayores riesgos e incertidumbres que la primera. Así se ven numerosos guiños a la izquierda, especialmente a la no peronista. De ahí la emisión constante de un mensaje “progresista”, especialmente en materia de derechos humanos, con un fuerte contenido antinorteamericano. Pese a ello, se mantienen fuertes lazos con el viejo sistema clientelista del peronismo, especialmente en las provincias donde el kirchnerismo está más necesitado de votos.

Entre los casos más elocuentes de esta contradicción entre mensaje progresista y prácticas conservadoras destaca la alianza con el otrora tan denostado Carlos Menem, cuyo

voto en el Senado fue decisivo en numerosas ocasiones. El respaldo del líder sindical Hugo Moyano es un caso distinto que, por un lado, le garantiza un cierto respaldo sindical al gobierno, pero por otro le puede suponer el rechazo de importantes sectores medios urbanos, especialmente en Buenos Aires.

La oposición vive una situación similar, pero sin el cemento aglutinador que supone el manejo del presupuesto y el ejercicio del poder, elementos ambos que sirven para limar numerosas diferencias y solidificar alianzas de otro modo impensables. La oposición se encuentra frente a dos dilemas fundamentales: la identidad de los candidatos y la amplitud de las alianzas posibles. Si bien es verdad que en las últimas semanas el panorama se ha despejado un poco con los abandonos de Carlos Reutemann, Julio Cobos, Ernesto Sanz, "Pino" Solanas o Mauricio Macri, hay algunos contendientes que siguen en carrera, como Ricardo Alfonsín, Lilita Carrió o Eduardo Duhalde, entre otros.

En Argentina, como sucede en muchos países gobernados por presidentes caudillistas y populistas, la oposición no sólo se ha quedado sin una organización poderosa que la represente, sino también sin discurso. Es más, se puede decir que el control de la agenda y el peso del discurso están en manos del gobierno. Así vemos como la agenda de las reivindicaciones sociales viene dictada por el gobierno y sus seguidores. El discurso opositor suele ser más defensivo y conservador que propositivo. Y esto se puede ver en el parlamento argentino, donde la oposición fue incapaz de traducir su mayoría en diputados en claras propuestas que se impusieran al gobierno. De este modo, encontramos a la oposición argentina sin respuestas claras frente al desafío kirchnerista de gobernar por un tercer mandato consecutivo. No sólo no están definidas las candidaturas, sino tampoco están claras las alianzas en torno a

las cuales se pretende enfrentar la candidatura de Cristina Fernández.

**E**n 2009, cuando Néstor Kirchner aún vivía y tenía un índice de rechazo cercano al 70%, el gobierno impulsó una reforma política que incluía la celebración de elecciones primarias nacionales, simultáneas y obligatorias dos meses antes de la elección presidencial. La reforma estaba orientada básicamente a reforzar las expectativas del oficialismo en su proyecto de reelección.

Las primarias, a celebrarse el 14 de agosto, resultarán vitales para los partidos que quieran concurrir a los comicios, ya que la agrupación que no alcance por lo menos el 1,5% de los votos válidos emitidos no podrá postularse en las generales del 23 de octubre. Se trata de una cifra alcanzable para los partidos grandes como la UCR, o medianos como la Coalición Cívica o el Partido Obrero, o inclusive para más pequeños como la Unión Popular de Eduardo Duhalde. Sin embargo, el panorama se presenta más complicado para los partidos pequeños.

El mismo listón del 1,5% de los votos útiles rige para las elecciones parlamentarias, a nivel de cada provincia. Esto complica las cosas para los partidos pequeños y medianos que no están presentes en todos los distritos. La reforma también afectó a la publicidad electoral, que se verá sensiblemente alterada. Los cambios introducidos suponen una gran ventaja para el gobierno, que prácticamente no tiene límites para difundir su labor, mientras que los partidos políticos encontrarán mayores inconvenientes para difundir su ideario.

La reforma constitucional impulsada por Carlos Menem en 1994 inauguró en América Latina la "moda" de las reformas ad hómitem para garantizar la reelección. Es verdad que en el caso argentino esto ocurrió mucho antes de la

## En Argentina, como sucede en muchos países gobernados por presidentes caudillistas y populistas, la oposición no sólo se ha quedado sin una organización poderosa que la represente, sino también sin discurso.

llegada de los Kirchner, pero fue el factor que hizo posible la reelección consecutiva en el país. La Constitución de 1853/60 permitía la reelección en períodos alternos, y la reforma de 1949 impulsada por Juan Domingo Perón introdujo la reelección consecutiva. Tras la “revolución libertadora” que lo derrocó en 1955 se volvió al sistema anterior.

Con el ánimo de evitar un efecto inmediato del “síndrome del pato cojo”, Néstor Kirchner planteó al fin de su primer mandato la alternancia con su mujer, algo que hubiera podido ocurrir este año nuevamente en sentido inverso, pero que su muerte impidió corroborar. La reforma electoral de 2009 se diseñó para reforzar las chances de la pareja presidencial. De todas formas, hasta la fecha no está claro si Cristina Kirchner se presenta a la reelección, pero todo parece indicar que así será dadas las múltiples presiones de sus seguidores más directos y la falta de alternativa dentro del propio kirchnerismo. Ante la dispersión de los candidatos opositores, es la Presidenta la que encabeza todas las encuestas y en algunas de ellas ya se habla de que obtendría la mayoría para evitar la segunda vuelta.

A diferencia del sistema clásico de segunda vuelta, que sólo declara vencedor en la primera al candidato que obtiene más del 50% de los votos, en Argentina la segunda vuelta se puede evitar si un candidato obtiene más del 45% de los votos o más de 10 puntos porcentuales de diferencia con el segundo, si obtuvo entre el 40 y el 45% de los votos. Nicaragua tiene reglas todavía más permisivas, producto de la convergencia de intereses entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, que fijan un mínimo de 40% para ser declarado triunfador, o tener más del 35% con cinco puntos porcentuales de diferencia.

Es obvio que este sistema desnaturaliza el significado de la segunda vuelta, especialmente en el aspecto de dotar de mayor legitimidad a gobiernos electos por amplias mayo-

orías nacionales. La situación en Argentina, al menos según las últimas encuestas, no está clara. Algunas le dan a la Presidenta más del 45% de los votos, con lo cual evitaría una segunda vuelta algo más complicada. El problema, en este punto, es que al no saber cuántas listas opositoras habrá, ni cuáles serán, la predicción de los escenarios posibles es más complicada. De todos modos, tal como está la oposición, hoy en día la reelección de Cristina Fernández de Kirchner es bastante probable.

**L**os Kirchner plantearon en su momento la sucesión presidencial como una mera cuestión de “bienes gananciales”. La decisión de que fuera Cristina Fernández la que sucediera a Néstor Kirchner la tomó el entonces presidente sin convocar a ninguna convención partidaria. La figura del “gran elector”, del “tapado” o la del “dedazo” de las épocas del PRI volvía a emerger. Últimamente se ha visto en diversos países latinoamericanos un protagonismo político de los cónyuges presidenciales más allá de lo recomendable. Los ejemplos más claros son Argentina, Guatemala y Nicaragua, pero no son los únicos.

En la actualidad, cerrada la vía de un traspaso horizontal dentro del matrimonio gobernante en Argentina (a diferencia del divorcio por amor a la patria ocurrido en Guatemala), la decisión de si Cristina Fernández se presenta a la reelección es sólo de ella. Y en el caso de que decidiera no hacerlo sería ella la que propondría a su sucesor.

Es verdad que están previstas elecciones primarias, a las que también se debe enfrentar el oficialismo, pero el calendario previsto y los tiempos manejados por la Presidenta para hacer pública su decisión impiden el surgimiento de candidatos alternativos dentro del peronismo oficial, salvo que se desee enfrentarse a la Presidenta, algo que no está en el ánimo de nadie.

## Últimamente se ha visto en diversos países latinoamericanos un protagonismo político de los cónyuges presidenciales más allá de lo recomendable. Los ejemplos más claros son Argentina, Guatemala y Nicaragua, pero no son los únicos.

Al igual que otros países latinoamericanos, en Argentina hay una cierta percepción de un importante deterioro institucional. Esto se observa en relación con el funcionamiento de la justicia y el parlamento y, en mayor medida, en relación a la prensa. La cuestión de fondo es cuánto afecta todo esto el desarrollo normal de las elecciones.

En lo que respecta al panorama electoral, la ley que establecía el sistema de elecciones primarias no fue regulada en tiempo y forma por el gobierno nacional, el responsable de hacerlo. En este sentido uno de los puntos más conflictivos es el de las llamadas listas de "adhesión" o "colectoras", las que permiten presentar distintos candidatos menores pero el mismo candidato superior. Teóricamente, el gobierno se había decidido a eliminarlas, pero recientemente la presidenta Fernández decidió reimplantarlas para garantizarse

parte del voto progresista de la provincia de Buenos Aires.

Es evidente que estos temas no agotan la discusión. Hay otras cuestiones importantes, como el papel de los medios de comunicación (medios controlados por el Estado versus los medios privados, especialmente Clarín y La Nación) y la distribución de la publicidad pública.

De todas formas, la percepción dominante en estos momentos es la del triunfo oficialista, a tal punto que algunos candidatos han decidido bajarse de la contienda para esperar tiempos mejores, como lo será la elección de 2015 cuando Cristina Fernández de Kirchner no pueda volver a presentarse. La creencia generalizada de que a partir de 2012 comienzan serias dificultades para la economía argentina y que un plan de ajuste duro será necesario también incide en la actitud de muchos políticos de "desensillar hasta que aclare".



# Nicaragua: por qué la maquinaria de Daniel Ortega volverá a ganar

**Carlos Fernando Chamorro**

**L**AS ELECCIONES del 6 de noviembre en Nicaragua han estado precedidas de un largo e intenso debate en torno a tres temas fundamentales: la legalidad y legitimidad de la reelección del presidente Daniel Ortega, que está prohibida por la Constitución; la falta de credibilidad y confianza en el árbitro electoral, el Consejo Supremo Electoral que fue acusado de fraude en las elecciones municipales del 2008; y la dispersión de la oposición y sus dificultades para presentar un proyecto político alternativo.

A seis meses de la fecha electoral, el desenlace de estos tres factores favorece ampliamente al partido de gobierno, y pocos dudan en Nicaragua de que Daniel Ortega será el próximo Presidente de la República.

A continuación analizaré por separado cada uno de estos factores.

El artículo 147 de la Constitución de la República establece que “no podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República: el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales”. La candidatura de Ortega está, por lo tanto, doblemente prohibida, porque ya fue Presidente una vez (1984-1990), y porque no está permitida la reelección consecutiva. Ese candado legal sólo puede ser modificado por una reforma constitucional aprobada por la Asamblea

Nacional. Y como el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) no logró obtener la mayoría calificada de 56 votos para hacer la reforma, recurrió a la Corte Suprema de Justicia controlada por su partido.

En octubre del 2009, Ortega introdujo un recurso de amparo ante el Consejo Supremo Electoral, en contra de ese artículo. En cosa de horas el Consejo trasladó el recurso a la Corte Suprema de Justicia, y en el tiempo record de 48 horas la Sala Constitucional, integrada exclusivamente por magistrados de su partido, declaró “inaplicable” el artículo 147 y alega que viola el principio de igualdad ante la ley.

Un año después, en septiembre de 2010 una corte plena ratificó lo actuado por la Sala Constitucional. Finalmente, la candidatura de Ortega fue inscrita ante el Consejo Supremo Electoral, y en abril de este año el Consejo no solamente la aceptó como legal, sino que rechazó las impugnaciones de otros partidos políticos.

A lo largo de los últimos años se han presentado todos los cuestionamientos jurídicos a este procedimiento ilegal que pone en entredicho la credibilidad del proceso electoral, y la legitimidad de una eventual presidencia de Ortega. Los juristas más connotados del país, incluidos ex presidentes de la Corte Suprema, de la Asamblea Nacional, del Consejo Supremo Electoral, los partidos de oposición, los medios de comunicación, la sociedad civil, la Iglesia, han protestado y cuestionado hasta la saciedad este procedimiento. Pero el hecho político fundamental es que las

protestas no han sido capaces de generar una crisis política en el Parlamento o en las calles, mientras que el gobierno mantiene una movilización permanente de su maquinaria política en respaldo a su proyecto reeleccionista.

**E**n 1990 Nicaragua emergió de las elecciones en que Ortega y el FSLN fueron derrotados por Violeta Barrios de Chamorro con un sistema electoral dotado de altísima credibilidad. El sistema empezó a deteriorarse a raíz del pacto político entre Alemán y Ortega en 1999, que estableció un control bipartidista sobre ese y otros poderes del Estado. A raíz del proceso judicial por corrupción en contra de Alemán en 2001 y del retorno del FSLN al poder en 2006, el partido de Alemán se convirtió en un socio minoritario del pacto.

En las elecciones municipales de 2008 se produjo un fraude a favor del FSLN en 44 de los 146 municipios del país, incluida la capital y las principales cabeceras departamentales. El fraude fue documentado por varias organizaciones internacionales de observación electoral.

Otra carencia del Consejo Supremo Electoral es que los magistrados no tienen facultades legales para mantenerse en sus cargos. A los magistrados se les venció su período hace varios meses y se mantienen en sus cargos en virtud de un decreto presidencial emitido en enero 2009 que les prorrogó su mandato sin tener facultades para hacerlo. Sin embargo, la Asamblea Nacional no ha podido elegir a los nuevos magistrados, ni tampoco pudo reunir los votos para derogar el decreto de Ortega.

Nos encaminamos, entonces, a unas elecciones presidenciales supervisadas por un Consejo Electoral de facto. Pero, a final de cuentas, la participación de los partidos, aunque sea bajo protesta, legitima el proceso electoral.

La otra ventaja clara para Ortega es que en una elección

donde prevalece la desconfianza en el árbitro electoral, y un importante sector del electorado se pregunta si vale la pena votar, los partidarios del FSLN son los más decididos a votar. En este momento, 55,4% del electorado está decidido a votar y 28,4% está indeciso. Entre los independientes, sólo 32% está decidido a votar, pero entre los que respaldan a Ortega 81% ya decidió votar.

El incremento en el apoyo a Ortega se explica por una combinación de factores económicos y políticos. Se trata de un gobierno autoritario en lo político, populista en lo social, y pro mercado en lo económico, envuelto en una retórica revolucionaria y a la vez religiosa. Se trata de un gobierno que ha demolido la institucionalidad democrática, concentrando todos los poderes en un modelo Estado-partido-familia, que está cooptando a la policía y al Ejército, y que se apoya en una maquinaria política permanentemente movilizada y aceiteada con abundantes recursos económicos.

El factor clave de soporte ha sido la privatización de la cooperación venezolana otorgada por Hugo Chávez, que representa un promedio de US\$ 500 millones al año. Esto equivale al monto total de la cooperación que recibe el país de otras fuentes multilaterales y bilaterales, y representa 20% de los ingresos del presupuesto. La particularidad es que estos fondos se manejan fuera del presupuesto, de forma discrecional y sin ninguna rendición de cuentas. Con los recursos del ALBA, Ortega financia programas clientelistas de asistencia social, así como el subsidio al transporte y la energía. Además, dispone de recursos para las campañas partidarias del FSLN, para la compra y cooptación de adversarios y para financiar los negocios privados del grupo económico ligado a la familia presidencial, que ha adquirido canales de televisión, hoteles, empresas agropecuarias y otros negocios.

## El apoyo a Daniel Ortega se explica por una combinación de factores. Se trata de un gobierno autoritario en lo político, populista en lo social, y pro mercado en lo económico, envuelto en una retórica revolucionaria y a la vez religiosa.

En el ámbito económico, el modelo de Ortega promueve un manejo responsable y prudente de la macroeconomía, cobijado por un programa con el FMI. Respalda el desarrollo del sector privado y mantiene una relación privilegiada con el gran capital, sin amenazarlo con expropiaciones. A pesar de ser un año electoral, 2011 será un buen año de inversión extranjera directa y se espera un crecimiento económico de 3,5%.

Electoralmente, Ortega también se ha beneficiado de la manipulación del sentimiento nacionalista desatado por el diferendo con Costa Rica en torno al río San Juan en octubre de 2010. El balance de la estrategia de Ortega ha tenido un impacto político neto favorable para el FSLN. El país registra una reducción de la pobreza extrema en el sector rural, mientras se mantiene un alto nivel de desempleo y ha crecido el subempleo. En otras palabras, a contrapelo del autoritarismo y la corrupción, hay una tendencia de crecimiento económico modesta, insuficiente para lo que verdaderamente el país necesita para combatir la pobreza, pero suficiente para permitirle a Ortega satisfacer sus objetivos políticos de corto plazo.

**L**a otra cara del éxito de Ortega son las debilidades que exhibe la oposición. En los primeros tres años del gobierno de Ortega, los partidos de oposición se jactaban de que Ortega era un Presidente minoritario, y que sólo había ganado por la división de la oposición en 2006. Pero no pudieron capitalizar el 62% del voto que recibieron en la Asamblea Nacional y terminaron perdiendo la mayoría legislativa.

Tampoco pudieron defender su voto en las calles ante el fraude electoral de 2008, frente a una estrategia de violencia callejera de las fuerzas de choque de Ortega. El fraude desató una crisis política y sanciones económicas internacio-

nales que incluyeron la suspensión de importantes programas de ayuda económica. Pero la oposición no demostró capacidad para generar un movimiento de presión popular y concentró sus expectativas en que la presión externa modificaría el comportamiento del gobierno. Sin embargo, Ortega logró compensar esa presión externa con los recursos económicos de Venezuela y superó la presión interna con una combinación de represión y cooptación política, incluido el sobreseimiento a Arnoldo Alemán por los cargos de corrupción a cambio del control de la directiva de la Asamblea Nacional.

La debilidad de los partidos políticos, el colaboracionismo con el FSLN y la persistencia del pacto Alemán-Ortega en el control de las instituciones del Estado, han sido los principales factores que dificultan el surgimiento de una alternativa opositora.

El otro problema estructural que enfrenta la oposición es su falta de vinculación con la agenda social. En un país donde más de 50% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, el liderazgo opositor ha centrado su estrategia casi exclusivamente en la denuncia del autoritarismo político, los atropellos a la legalidad y a la institucionalidad democrática, pero no está conectado con las demandas sociales de la gran mayoría del país. 

# Intervenciones y debates



## AUGUSTO DE LA TORRE

**Cuando América Latina** hizo la transición desde las dictaduras a las democracias, la conexión que los economistas veíamos entre democracia y desarrollo económico es que esa mezcla podía generar dos grandes resultados. El primero es que las democracias serían capaces de generar agendas de continuidad en las políticas públicas y que, si bien habría matices ideológicos, iban a poder engendrar un cierto consenso sobre las políticas de largo plazo.

El segundo es que pensábamos que las democracias iban a encontrar caminos para ir consolidando la institucionalidad, las libertades civiles, la ausencia del temor a la arbitrariedad, entre muchas otras cosas. Respecto a estas dos grandes expectativas queda la sensación que las democracias de América Latina no han logrado entregarle a la sociedad lo que ésta esperaba.

---



## MARTA LAGOS

**Hablamos mucho** de las divisiones políticas, de las virtudes y falencias de los mecanismos de acceso al poder, de las leyes electorales, pero no he oído comentarios respecto a los fundamentos sociales de estos ciclos electorales. ¿Cuáles son las mayorías que hay en los países? ¿Cuál es la demanda principal de la ciudadanía?

Me parece que el caso de Perú es un buen ejemplo de que cómo el sistema de partidos se desmantela porque no es capaz de interpretar las grandes demandas sociales. La exigencia de cambio en Perú es tan grande que hoy la elección será entre Keiko Fujimori y Ollanta Humala. Me parece que eso pone de manifiesto, como decía correctamente el presidente Cerezo, que nos hemos negado a discutir los temas de fondo. Y el tema de fondo es que la democracia tiene que ser representativa de estas demandas ciudadanas. Según nuestras encuestas en Latino-barómetro, uno de cada dos latinoamericanos no siente que sus ideas políticas están siendo representadas. Entonces, ¿de qué manera estas elecciones representan o no lo que los pueblos quieren?

---



### CARLOS ECHEVERRÍA

**Creo que sería interesante** analizar si tenemos un problema de oferta y demanda. Es decir, un círculo vicioso en que un mercado político presenta una oferta imperfecta frente a una demanda imperfecta que, en conjunto, alimentan una imperfección del mercado. Los partidos políticos parecen ofrecer productos deficientes, o sea, agendas débiles. El marketing político tiende a ser manipulativo, porque la demanda es manipulable por falta de formación, quizás debido a la poca educación cívica.



### OTILIA LUX DE COTI

**Al escuchar las reflexiones** de los que han intervenido en sus ponencias, me parece que debemos poner un énfasis importante en los partidos políticos. Ellos son el vehículo para lograr una democracia real y una mayor participación ciudadana. Son los partidos los que pueden canalizar las demandas de la ciudadanía como, por ejemplo, una mayor incorporación de la mujer y los indígenas a los asuntos públicos. Sin embargo, esas demandas todavía no se concretizan y los partidos políticos aún no las recogen en sus programas, ni mucho menos en sus políticas sociales.

Me parece que ha llegado la hora para que los partidos recojan en sus plataformas políticas estas demandas ciudadanas provenientes de grupos sociales que históricamente han estado excluidos, no sólo de las políticas públicas, sino, de una forma u otra, de los procesos electorales de nuestras democracias. Y no es un asunto de ser de izquierda o de derecha. Los pueblos indígenas siempre decimos que no estamos ni con la izquierda ni con la derecha, sino que estamos con nuestro pensamiento y filosofía, pero debemos estar más presentes en el debate público y político.



### PABLO LONGUEIRA

**He escuchado** con mucho interés las exposiciones sobre los procesos electorales. Pero me queda una duda: ¿qué rol juega en estos procesos la calidad de la clase política? El caso de Chile muestra que, para que exista alternancia exitosa, las instituciones democráticas tienen que garantizar una continuidad del proceso democrático, tienen que asegurar que las reglas del juego sean claras.

Cuando uno escucha las formas en que en algunos de los países de América Latina se logra la reelección, eso habla muy mal de la institucionalidad política de esos países. Lo que me lleva a una segunda interrogante: ¿cuál es el rol que juega la corrupción de la clase política?



## FLAVIO DARÍO ESPINAL

**Me gustaría analizar** brevemente cómo se ven algunos de los temas tratados en esta mesa desde la perspectiva de República Dominicana.

Por ejemplo, República Dominicana ha probado ser un país con una capacidad de crecimiento sostenida en el tiempo, aun cuando ha tenido crisis económicas agudas. La economía ha crecido, se ha diversificado, ha habido un avance significativo en materia de infraestructura. Comienza a haber políticas sociales, aunque se escucha cada vez más la crítica de que el crecimiento económico no está llegando a una parte importante de la población.

A diferencia de otros países todavía tenemos partidos políticos relativamente fuertes e históricos, es decir, que no fueron creados hace cinco, seis o siete años, sino que cuentan con estructuras de alcance nacional y con una capacidad de toma de decisión. Tenemos instituciones electorales fuertes, el Congreso funciona y, en general, tenemos instituciones que no pasan por grandes crisis que sacudan a la sociedad.

Además, existe una moderación política electoral. En las últimas décadas República Dominicana ha evitado los extremos. A veces parecemos que vamos a caer en el precipicio, pero la clase política es capaz de recogerse y buscar una moderación, un cierto centro que ha ayudado a mantener una estabilidad sostenida en el tiempo. Ha habido reelección. Ha habido dos períodos consecutivos. Ahora se presenta un nuevo desafío que es que el Presidente Fernández, que está con nosotros aquí, no se repostula. Eso plantea la interrogante de si va a haber una continuidad del partido oficialista o si el principal partido de la oposición logra conquistar el gobierno. Pero en general vemos elementos que parecieran dar a la sociedad dominicana un mayor nivel de estructuración institucional, de estabilidad política, de un modelo económico, lo que quizás nos ha evitado enfrentar algunas de las crisis que han tenido otros países. La interrogante que queda pendiente es si esto va a ser sostenido en el tiempo.



## JULIO CÉSAR VALENTÍN

**Creo que no hay** que tener una mirada pesimista. Electoralmente, en nuestros países son inobjetable los traumas, las alteraciones, los sobresaltos que se tuvieron en los momentos iniciales de las democracias o de las transiciones a la democracia. Sin embargo, América Latina es una de las regiones del mundo que, sin tener en sus disposiciones legales electorales la obligatoriedad del voto, tiene niveles de participación electoral bastante altos.

La desafección que sí existe tiene que ver con temas de insatisfacción social y con la desigualdad. Aunque somos una región que crece económicamente, seguimos muy rezagados en materia de distribución y tenemos un serio problema de fiscalidad. Hay que promover los pactos fiscales antes de las elecciones. Si no hay una fiscalidad equitativa, difícilmente vamos a poder seguir avanzando en una mayor democratización.

Ciertamente tenemos muchas dificultades institucionales que superar, pero encuentros como este Foro contribuyen a incrementar los niveles de confianza para ir creando acuerdos y consensos en torno a estos temas.



## MANUEL ZELAYA

**Cuando se realizaron** las elecciones en Honduras, Arturo Valenzuela, el subsecretario de Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos, afirmó: “Para calificar la democracia, no son suficientes los procesos electorales”.

Tenemos que tener claro que el problema de la democracia en América Latina va más allá del debate histórico entre autoritarismo y democracia. Más bien se trata de la calidad de la democracia, de los resultados de la democracia y del tipo de democracia que queremos los latinoamericanos.

Hace unos días tuvimos una muestra de ello en Ecuador. El presidente Rafael Correa está desarrollando otro tipo de democracia, más allá de la electoral. Esa democracia se llama democracia directa, democracia participativa, que es el proceso que nosotros estábamos desarrollando en Honduras.

Ahora se realizaron en Honduras elecciones bajo el régimen que propició el golpe de Estado. ¿Puede un régimen así garantizar un proceso electoral? Ahí tenemos una muestra evidente y clara de que el proceso electoral no garantiza un sistema democrático, es simplemente una parte más de lo que debería ser el desarrollo institucional del sistema democrático.

América Latina está desarrollando nuevos tipos de democracia. Lo que hemos visto en Bolivia y en Venezuela es un ejemplo de ello. En estos países se han realizado elecciones, plebiscitos, un revocatorio, consultas directas, asambleas constituyentes y nuevas formas democráticas. Por eso creo que las democracias electorales tienen que dar paso a democracias participativas y a democracias refundacionales.





## **MESA 2**

# **DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS Y CALIDAD INSTITUCIONAL**

### **Presidenta de Mesa:**

Isabel Menchón

### **Expositores:**

Rodrigo Borja

Silvia Escobar

Víctor Rico

Marta Lagos

Otilia Lux de Coti

### **Relator:**

Marco Herrera

### **Intervenciones y debates**



## RELATORÍA

# El gran desafío de dotar de “calidad” a nuestras democracias

**Marco Herrera**

**¿**QUÉ ES, realmente, la democracia? No es una pregunta trivial. Recordaba el presidente Rodrigo Borja que la palabra ha sido enarbolada en nuestra región y en el mundo indistintamente por fascistas, comunistas, militares golpistas y oligarquías enquistadas. Los exponentes de esta mesa enriquecieron nuestro entendimiento del término aportando, desde la convicción democrática, diversas acepciones y concepciones sobre qué constituye un sistema democrático. Y lo hicieron partiendo desde varios puntos de referencia, ya sea la inclusión de la mayoría, la menor exclusión posible, la separación entre los poderes, las libertades, los derechos individuales y colectivos, el derecho de las minorías, entre muchos otros.

Un aspecto que suscitó amplio consenso es que nuestros países tienen la obligación de acompañar, en forma y sustancia, la palabra democracia con otra palabra clave: calidad.

Todos están conscientes de que la región ha avanzado mucho en consolidar sus procesos de democratización. El sufragio universal es la norma en nuestro continente, la transferencia de poder entre oficialismo y oposición dejó de ser un asunto traumático y violento, las democracias gozan, en general, de un amplio apoyo de los ciudadanos.

Entonces, el gran desafío que encaran nuestras democracias es convertirse en democracias de “calidad”, donde los ciudadanos verdaderamente se sientan partícipes del proceso político, de la formulación de políticas públicas y de la

distribución de riqueza generada por todo el país.

¿A qué se refieren nuestros expositores cuando hablan de calidad? Hay muchos tipos de “calidad” que permiten profundizar nuestras democracias, pero voy a mencionar tres que se destacaron en esta mesa.

La primera es la “calidad de la instituciones”. La institucionalización de la democracia es un factor clave porque lo hace ser un sistema más irreversible. Por eso, la calidad de las instituciones políticas y públicas es un asunto crucial. Algunos de los elementos clave para ello son: establecer y cumplir efectivamente con la separación de los poderes del Estado; contar con servicios públicos independientes que regulen actividades clave como las elecciones, y avanzar en reformas políticas que contribuyan a establecer claros marcos de elecciones y reelecciones; impulsar reformas al financiamiento de los partidos políticos para evitar que estos sean capturados por poderosos intereses privados, legales o ilegales.

Una segunda calidad que podríamos agregarle a nuestras democracias es la “calidad de los acuerdos”. Las políticas públicas que son consensuadas, que cuentan con el respaldo del espectro político más ampliamente posible, son un elemento crucial para construir e implementar políticas que beneficien a gran parte de la sociedad. La capacidad que tengan nuestras clases políticas de generar estos acuerdos influirá de manera directa en mejorar nuestras democracias para beneficio de todos.

## **Nuestras democracias se tienen que convertir en democracias de “calidad”, donde los ciudadanos verdaderamente se sientan partícipes del proceso político, de la formulación de políticas públicas y de la distribución de riqueza generada por todo el país.**

Por último, la democracia moderna no se puede preciar de tal si no hace un esfuerzo por incorporar y reflejar las realidades y deseos de grupos históricamente marginados. De esto se trata la “calidad de la inclusión”. Existen en América Latina millones de ciudadanos que, por diversas razones, aún no acceden plenamente a sus derechos políticos, sociales y económicos. Basta con pensar en los 20 millones de “ni-ni”, jóvenes que ni estudian ni trabajan, o en los millones de indígenas de nuestro continente, que simplemente viven y sobreviven en los márgenes de nuestras democracias. Por lo tanto, la inclusión política, social y económica, es una calidad central de la democracia que se relaciona con un sinnúmero de políticas públicas (redistributivas, electorales, etc.).

No todos los países de la región comparten las mismas características en sus sistemas de representación. Pero avanzar en mejorar la calidad de nuestras democracias es una tarea que nos debería unir a todos.





# La democracia tridimensional

**Rodrigo Borja**

**C**ON FRECUENCIA las cosas más obvias son las más difíciles de definir. Eso ocurre con el concepto de democracia. Los fascistas, comunistas, grupos oligárquicos, populistas y golpistas latinoamericanos han hablado de democracia. Resulta sarcástico recordar que Mussolini, no obstante propugnar democracias orgánicas y verticales, se burlaba de las coronas de papel de la soberanía popular, y que Hitler habló de democracia a pesar de postular el gobierno de las minorías selectas y de sostener que “la mayoría ha sido siempre, no sólo abogado de la estupidez, sino también de las conductas más cobardes, y así como 100 mentecatos no suman un hombre listo, tampoco es probable que una resolución heroica provenga de cien cobardes”.

Los comunistas llamaron “democracias populares” a sus regímenes monocráticos sometidos a la ortopedia deformante del partido único. Los golpistas latinoamericanos de pasadas décadas justificaron su asalto al poder por la necesidad de defender los principios de la “democracia occidental y cristiana”. Bajo esta invocación, en las guerras sucias del cono sur de América Latina se arrojaron desde aviones al mar a los perseguidos políticos y se robaron los hijos recién nacidos de las prisioneras. Y las oligarquías de nuestra región denominaron “democracias representativas” a sus regímenes socarrones que ofrecían a los pueblos libertades ilusorias y derechos aparentes.

Tiene toda la razón, por tanto, el escritor francés Roger Labrousse cuando afirma que nada indigna más a los parti-

darios de la democracia que encontrar que la palabra pertenece también al vocabulario de sus adversarios.

En un intento por definirla, podemos decir que la democracia es una poliarquía cuyas características principales son la participación ampliada del pueblo en los quehaceres públicos y la oposición tolerada. En este sentido, la democracia es un sistema de organización social y de gobierno abierto y libre.

Desde un punto de vista extremadamente realista y simple, Karl Popper señala que la democracia es el único de los regímenes en el que los gobernantes cambian sin derramamiento de sangre. Con esto alude al alto grado de disposición que tiene el sistema democrático a transformarse pacíficamente.

Democracia es un concepto compuesto de realidades y de ideales. Constituye, por eso, un proceso de continua e interminable construcción. Su condición inacabada es inherente a su propia esencia y no depende de períodos históricos ni de lugares. En cualquier época y en cualquier lugar, la democracia será siempre, conceptualmente, algo inconcluso.

La democracia es una forma de organización estatal – no solamente una forma de gobierno– que promueve un alto grado de participación popular en las tareas de interés general. Mientras mayor es esa participación, tanto más democrático es el Estado y, a la inversa, mientras menores posibilidades de participación se otorgan al pueblo, tanto menos democrático es y tanto más cerca está del modelo autocrático.

## **La democracia es un proceso de continua e interminable construcción. En cualquier época y en cualquier lugar, la democracia será siempre, conceptualmente, algo inconcluso.**

Hay que enfatizar que la democracia es más que una forma de gobierno, es decir, más que un modo de ordenación de las magistraturas públicas o de una manera de ejercer el poder. La democracia es una forma peculiar de organización de la sociedad en su conjunto, que –por tanto– compromete al todo social y no solamente a una de sus partes, que es el gobierno. Con esto quiero decir que la democracia comprende las relaciones interpersonales y no sólo las que hay entre las personas y el poder.

La democracia es, por consiguiente, una forma de Estado antes que una forma de gobierno.

Es, o debe ser, además una forma de vida y de convivencia, una conducta, un hábito de la gente. Se debe enseñar a los niños, desde la más temprana edad, a que sean demócratas, del mismo modo que se les enseña que sean limpios y que tengan buenas costumbres.

La democracia es la conjugación del verbo participar en todos sus tiempos y personas. Cuando yo, tú, él, nosotros, vosotros y ellos participan igualitariamente, así en la toma de decisiones políticas como en el disfrute de los bienes y servicios de naturaleza socio-económica dentro del Estado, hay una mayor aproximación a la democracia.

La democracia debe ser entendida como un sistema tridimensional integrado por elementos políticos, económicos y sociales. Quiero decir con esto que en el sistema democrático deben darse eficaces, positivos y concretos métodos de participación popular, no solamente en la toma

de decisiones políticas dentro del Estado, sino también en el disfrute de los bienes y servicios de naturaleza socioeconómica –la propiedad, renta, bienestar, cultura, educación, trabajo, seguridad social, salud, recreación y otros– que se generan con el trabajo de todos. Este es el componente económico y social de la democracia.

Ciertamente es importante que mande en la sociedad solamente quien tiene derecho a hacerlo y que lo haga dentro de los cánones de libertad y respeto a las prerrogativas de las personas, pero no se agota allí la democracia, que tiene también efectos económicos y sociales trascendentales.

Estamos muy lejos de menospreciar la democracia liberal o burguesa y el conjunto de sus libertades formales, que han sido el fruto de siglos de lucha del hombre. La caída de la Unión Soviética y de su bloque de países marxistas a finales del siglo anterior nos puso de manifiesto lo importantes que son las libertades políticas. No se trata, por consiguiente, de sustituir la democracia formal por la democracia material o económica, sino de complementarla, agregando a las libertades tradicionales las modernas libertades socioeconómicas que le hacen falta. 



# Una perspectiva legal sobre la relación entre la democracia y derechos humanos

**Silvia Escobar**

**L**A COMUNIDAD internacional a través de la Declaración de Viena ha reconocido el vínculo estructural entre los conceptos de democracia y de derechos humanos. No voy a entrar en el debate que –desde el punto de vista de la filosofía política– estudia las tensiones inherentes a los conceptos de democracia o de defensa de los derechos humanos. Me limitaré a afirmar que en términos generales se acepta que los valores de libertad y de respeto por los derechos humanos, y el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal, son elementos esenciales de la democracia. Y que no existe democracia sin respeto a los derechos humanos.

La democracia depara el medio natural para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos. Estos valores fueron incorporados a la Declaración Universal de Derechos Humanos y luego perfeccionados en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos que consagra una gran cantidad de derechos políticos y libertades civiles en los que se basan las democracias significativas.

El nexa entre democracia y derechos humanos figura claramente en el artículo 21(3) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece: “La voluntad de la población debe constituir la base de la autoridad de gobierno; ello se expresará en elecciones periódicas y genuinas que serán mediante sufragio universal e igual y se celebrarán por voto secreto o por procedimientos de votación libres equivalentes”.

Los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en instrumentos de derechos humanos posteriores que abarcan los derechos de grupos específicos (por ejemplo, los pueblos indígenas, las minorías, o las personas con discapacidades), son igualmente esenciales para la democracia, habida cuenta de que garantizan la distribución equitativa de la riqueza, y la igualdad y equidad con respecto al acceso a los derechos civiles y políticos.

Durante muchos años la Asamblea General de las Naciones Unidas y la ex Comisión de Derechos Humanos, hoy el Consejo, trataron de valerse de los instrumentos internacionales de derechos humanos para promover una comprensión común de los principios, las normas y los valores que constituyen la base de la democracia, con miras a orientar a los Estados miembros en la formación de tradiciones e instituciones democráticas internas y en la atención de sus compromisos relativos a derechos humanos, democracia y desarrollo.

Las Naciones Unidas, en diversas resoluciones, considera elementos esenciales de la democracia: el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; la libertad de asociación; la libertad de expresión y de opinión; el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad de la población; un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas; la separación de poder

res; la independencia del poder judicial; la transparencia y la responsabilidad en la administración pública; la existencia de medios de información y comunicación libres, independientes y pluralistas

Distintos organismos internacionales, que a menudo colaboran entre sí, apoyan los procesos democráticos y el respeto de los derechos humanos, ligándolos a los acuerdos existentes. Debemos mencionar algunos de ellos, muchos dentro de las Naciones Unidas, como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y otros pertenecientes a distintas organizaciones regionales, como por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) o la Unión Europea. Respecto de esta última, está el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, en vigor hasta 2013, en el que se resalta la importancia de las directrices de derechos humanos en aspectos tales como la lucha contra la tortura, la pena de muerte, la utilización de los niños para la guerra, y a favor de la igualdad de género y de los defensores de derechos humanos.

Respecto de los programas de cooperación técnica, hay que mencionar que estos se centran en el fortalecimiento del marco jurídico para la protección de los derechos humanos (a través de reformas institucionales y judiciales), el empoderamiento de los segmentos vulnerables de la sociedad, y en la educación en derechos humanos.

Estos son relevantes cuando operan en democracias en transición, y en los países que surgen de conflictos. Por ejemplo, la Unión Europea colabora con esos gobiernos y entidades nacionales para establecer un poder judicial fuerte e independiente, un parlamento representativo, eficiente y responsable, una institución nacional de derechos humanos independiente y eficaz, y una vibrante sociedad civil.

Pero también es importante destacar cuáles son los prin-

cipales problemas que se oponen a la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho y algunos de estos son: la pobreza; la violación de los derechos individuales y los impedimentos para el disfrute de las libertades fundamentales; el deterioro del imperio de la ley en contextos tales como la lucha contra el terrorismo; el aumento de los conflictos armados; el acceso desigual a la justicia por parte de los grupos en situación desventajosa; la impunidad, y la corrupción.

Me gustaría hacer un hincapié en este último punto. La corrupción es, sin duda, uno de los enemigos del buen gobierno. Actualmente está siendo objeto de un intenso debate en el seno de la comunidad internacional, tanto desde la sociedad civil, a través de actores como Transparency International, como desde instancias como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La corrupción socava la capacidad de una nación para reformarse y establecer instituciones políticas más abiertas, flexibles y democráticas. Al reducir de forma importante los recursos de los que dispone el gobierno para ofrecer bienes públicos, la corrupción generalizada hace imposible que el Estado respete los derechos humanos, especialmente los de las personas más vulnerables y, por ende, más dependientes del Estado. La lucha contra la corrupción es una forma eficaz de favorecer la causa de la democracia.

El Banco Mundial desarrolló el concepto del rapto del Estado, que se refiere a la corrupción a alto nivel, en la que la élite de un país compra y ejerce influencia en la legislación y en la política del Estado en beneficio propio, creando un fenómeno peligroso de confusión entre el sector privado y la clase política. En estos casos la inversión y el crecimiento disminuyen, y los costos para la sociedad en general son muy altos. Pero el rapto del Estado no se limita a las élites de la clase política y empresarial locales, pues los inversores extranjeros también participan de ella.

## El rapto del Estado no se limita a las élites de la clase política y empresarial locales, pues los inversores extranjeros también participan de ella.

Al amparo de la corrupción se producen violaciones de derechos humanos tales como: daños al medio ambiente; trabajo infantil; delitos financieros; condiciones laborales inhumanas; atentados a los derechos de los trabajadores; asesinatos de dirigentes sindicales; financiación ilegal de partidos políticos; trabajo forzado; trata de personas.

Aunque sea evidente, la separación de poderes, la práctica de elecciones libres y periódicas, la libertad de prensa, la existencia de una sociedad civil fuerte y participativa con oposición y sindicatos libres, constituyen el tejido que conforma una democracia. La calidad democrática puede medirse en función de los patrones que caracterizan las relaciones que se dan en el sistema. Todas las partes han de tener oportunidades iguales y garantías para ejercer sus derechos, de modo que cada parte reconocerá y respetará los derechos de las otras. Para esto, también deben concurrir otras características, como la eficiencia, la legalidad, la rendición de cuentas, la claridad en la información y las reglas de participación.

**L**a importancia conferida al buen gobierno en materia de desarrollo surgió con el reconocimiento de que numerosas políticas estaban fracasando, en parte debido a la insuficiente atención que se había prestado a los procesos políticos e institucionales de los países receptores de la ayuda. Los Estados son los principales responsables de la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia. A ellos corresponde responder ante su ciudadanía y la comunidad internacional el respeto, promoción y garantía de los valores de la participación en democracia, de los derechos fundamentales y de la vigencia del Estado de derecho. Pronto se comprendió que el medio más eficaz para promover el respeto de esos valores era fortalecer las instituciones democráticas y promover su buen

funcionamiento, bajo los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político.

¿Cómo se puede promover la democracia participativa y el pluralismo político? ¿Cómo se puede fortalecer el Estado de derecho? Mediante el fortalecimiento de partidos políticos democráticos, organizaciones empresariales y sindicales, es decir, una sociedad civil participativa. También fortaleciendo los parlamentos, apoyando los procesos y órganos electorales democráticos y otros órganos e instituciones que velen por la aplicación, respeto y garantía de los derechos constitucionales. Es preciso, además, velar por el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, con especial incidencia en la mejora de los mecanismos que permitan a la población más desfavorecida hacer valer sus derechos en condiciones de igualdad y justicia.

Los programas de cooperación han de fortalecer los órganos y jurisdicciones especializados, tales como las defensorías públicas, las defensorías indígenas, los órganos especializados en la protección de mujer, de la infancia y del medio ambiente. También deben orientar un gasto público dirigido hacia las prioridades sectoriales que permitan luchar contra la pobreza. En el ámbito municipal y regional, se deben promover escenarios idóneos para la ejecución de todas las políticas de desarrollo en general y, particularmente, de desarrollo institucional.

En cuanto a la educación en derechos humanos es relevante comprometer a los individuos, animándoles a ser ciudadanos activos en materia de derechos humanos. En este aspecto el objetivo es dar a conocer las normas, fomentar la reflexión sobre el sistema de valores de nuestras sociedades y el análisis de las bases éticas y morales de la legislación, de modo que ninguna persona naturalice la negación de sus derechos fundamentales. Ésta también es una condición necesaria de toda democracia.

# De una concepción minimalista a una concepción integral de la democracia



**Víctor Rico**

**U**NA CONCEPTUALIZACIÓN de la democracia basada en su calidad implica ir más allá de una definición minimalista de la misma. Esta definición minimalista estuvo enfocada en lo electoral, de allí el concepto de “democracia electoral”. En la región, esta definición experimentó un auge en los años 90, una época en la que, a su vez, primó lo económico por sobre lo político. Es posible argumentar que en los 15 años comprendidos entre 1990 y 2005 la región atravesó por el “fundamentalismo” económico y la democracia minimalista, constituida por electores que regularmente ejercían su derecho al voto y a ser elegidos. Ahora bien, al hablar sobre “calidad de la democracia”, ello implica un cambio en la conceptualización y enfoque sobre la democracia, desde una definición minimalista hacia una definición más integral. Este cambio es de por sí bienvenido y necesario porque se ajusta a la realidad política que ha atravesado la región desde 2005 en adelante.

Hacia la consolidación de la democracia electoral. En términos generales es posible afirmar que la democracia electoral ha sido conquistada en la mayoría de los países que conforman las Américas. En la actualidad, la legitimidad de origen de un gobierno resulta de haber ganado elecciones libres, transparentes y competitivas. Obtener la mayoría de los votos en elecciones que reúnan esas características es lo que le otorga el sello “democrático” al origen de cualquier gobierno. En las Américas han quedado anuladas otras formas de acceso al poder como los golpes militares, las suce-

siones pactadas, el dedazo, etc.

Este dato no es menor para una región que ha sufrido los vaivenes de golpes y contra-golpes, autoritarismos y democracia, y conflictos armados internos. Sin embargo, la democracia electoral dista de ser perfecta, aún hay elementos por mejorar, especialmente en lo que respecta a generar y garantizar condiciones equitativas para la competencia electoral. Esto último implica, por ejemplo, asegurar y regular el acceso equitativo a los medios de comunicación y a los recursos públicos. Otros frentes a mejorar son: el acceso al voto, la depuración de los padrones, la fiscalización de los gastos electorales, entre otros.

Multiplicidad de definiciones sobre democracia y de metodologías para medir la “calidad de la democracia”. En el mundo académico abundan las definiciones sobre democracia y las metodologías para medir la “calidad” o “profundidad” de la democracia. Hay varias perspectivas desde donde analizar la “calidad de la democracia”. Una perspectiva es la del poder, teniendo en cuenta el origen (de dónde surge el poder), el ejercicio (cómo se ejerce el poder) y la finalidad (para qué se ejerce el poder). Otra alternativa es analizar la cuestión de la “calidad de la democracia” desde la ciudadanía (pasando del individuo-electoral al individuo-ciudadano), teniendo en cuenta los retrocesos y avances logrados en materia de derechos de ciudadanía política, civil y social. En esta última línea de análisis cabe mencionar el trabajo que desde 1972 realiza Freedom House todos los años en torno a los derechos políticos y civiles a nivel

**En el marco de lo que se conoce como la “crisis de representación”, algunos pronostican la desaparición de los partidos políticos. Sin embargo, cabe destacar que desde 2001 se registra una tendencia creciente de los ciudadanos que piensan que sin partidos políticos no puede haber democracia.**

mundial. Según el último informe publicado por Freedom House, entre 2009 y 2010 no se dieron grandes variaciones en América. En ambos años, 16 de los 26 países incluidos en el estudio cayeron bajo la categoría de “libres”; 9 fueron calificados como “parcialmente libres” y 1 como “no libre”. Guatemala y Venezuela sufrieron una erosión de los derechos políticos, México una erosión de las libertades civiles y Honduras evidenció un deterioro en ambos. A pesar de estas variaciones entre 2009 y 2010, ellas no derivaron en un cambio de categoría de los cuatro países mencionados.

Asimismo, existen varias metodologías a partir de las cuales se intenta medir la “calidad de la democracia”. La mayoría de estas metodologías se basan en la construcción de índices y resultan en mediciones (cualitativas y cuantitativas) sobre la calidad o estado de la democracia. Entre estas metodologías cabe mencionar el Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit, el Índice de Democracia de Vanhanen (también conocido como el índice de poliarquía, pues toma los dos ejes centrales de Robert Dahl: participación y competencia) e inclusive IDEA Internacional ha publicado una guía para evaluar la calidad de la democracia.

Según el Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit, entre 2008 y 2010 el principal cambio se dio dentro de las categorías de democracia deficitaria y regímenes híbridos. En 2008 había 18 países que, por sus puntajes, cayeron dentro de la categoría de democracia deficitaria mientras que otros tres lo hicieron dentro de la categoría de régimen híbrido. Dos años más tarde, disminuyó el número

de democracias deficitarias de 18 a 15 y aumentó en 3, de 3 a 6, el número de regímenes híbridos. Los tres países que pasaron a la categoría de regímenes híbridos fueron: Honduras, Nicaragua y Bolivia.

La leve baja del promedio regional entre 2008 y 2010 se explica, en gran medida, por dos fenómenos: la erosión de la libertad de prensa y la extensión del crimen organizado, con una exacerbación de la violencia y mayor penetración del narcotráfico. La influencia del crimen organizado y su capacidad para erosionar la efectividad de las fuerzas de seguridad y del sistema judicial, emergen como uno de los principales desafíos de los países de la región. Por otro lado, la incapacidad de proteger la libertad de prensa evidencia la falta de órganos de control lo cual, a su vez, puede ser considerado como un síntoma de la debilidad institucional imperante en varios países de América Latina y el Caribe. En este contexto, la mayor concentración de poder en el Ejecutivo y la modificación de las reglas de juego para alterar y extender los límites de los mandatos presidenciales contribuyen a ese debilitamiento institucional. Los poderes legislativos, comparativamente son más débiles y evidencian bajos niveles de confianza entre la ciudadanía. La mayoría de los poderes judiciales sufre algún grado de politización y partidización y, en algunos casos, la penetración e incidencia del crimen organizado es cada vez mayor. Los entes reguladores y de control se encuentran sub-financiados, sin suficiente personal e intentando abarcar demasiadas áreas. El informe del EIU sobre la democracia en la región conclu-

ye que frente a estos problemas estructurales no se han podido implementar las reformas necesarias y que la falta de progresos en el plano institucional es uno de los principales factores que obstaculiza la profundización de los procesos democráticos en la región.

La calidad de la democracia según la Carta Democrática Interamericana. A diferencia del mundo académico, en el marco del sistema interamericano, los países han logrado plasmar en la Carta Democrática Interamericana no sólo un mecanismo de defensa colectiva para mantener y fortalecer la democracia en las Américas, sino también una definición de la misma, que incluye una identificación de los elementos constitutivos, esenciales y fundamentales de la democracia.

La Carta trasciende la idea y la definición de una democracia electoral. Para que un gobierno sea considerado democrático no sólo hay requisitos de "origen", sino también de ejercicio del poder. En el artículo 2, se definen como elementos centrales para el ejercicio efectivo de la democracia representativa: el Estado de Derecho y la existencia de un régimen constitucional. La Carta continúa identificando los elementos esenciales de la democracia en su artículo 3, agregando: la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, el respeto a los derechos humanos, el acceso al poder y su ejercicio con arreglo al Estado de Derecho, el pluralismo en los partidos y las organizaciones, y la separación de los poderes públicos. El artículo 4 completa la lista de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia con la subordinación de todos a la autoridad civil y los poderes públicos, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Finalmente, el artículo 6 define a la participa-

ción de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo como una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.

La Carta Democrática Interamericana define una hoja de ruta para profundizar la democracia en la región. Puesto que el núcleo central de este instrumento es la democracia representativa, los partidos políticos cumplen un rol clave en ese tipo de democracia. No sorprende entonces que el artículo 5 de la Carta Democrática se refiera específicamente a los partidos políticos. Éste afirma que "el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia."

Bajo nivel de confianza de los partidos políticos entre los ciudadanos. En el contexto actual, teniendo en cuenta los bajos niveles de confianza ciudadana en los partidos políticos y la crisis de representación, este trabajo de fortalecimiento se vuelve no sólo necesario sino prioritario. Según los datos de Latinobarómetro (1996-2010), los partidos políticos son las instituciones que sostenidamente han registrado los menores niveles de confianza entre la ciudadanía.

**A**lgunos factores que obstaculizan el proceso de fortalecimiento de los partidos son: el mensaje de los medios de comunicación, que muchas veces contribuyen a forjar una cierta percepción negativa de los partidos entre la ciudadanía; la falta de probidad de los políticos; la falta de financiamiento para que los partidos se conviertan en agrupaciones de políticos profesionales con capacidad para atraer a gente capacitada y con vocación de servicio público; la falta de interés en política por parte de los ciudadanos, que coincide con una caída en el nivel de aprobación de los gobiernos, a pesar del aumento en el nivel de apoyo y satisfacción con la democracia, y de satisfacción con la economía.

## **En algunos países persisten las maquinarias electorales que únicamente se activan en torno a un candidato de cara a procesos electorales, pero que durante el período entre elecciones no cuentan con la estructura, los miembros, la dirigencia ni la organización para llevar adelante una vida partidaria.**

En el marco de lo que se conoce como la “crisis de representación”, algunos pronostican la desaparición de los partidos políticos. Sin embargo, cabe destacar que a pesar del bajo nivel de confianza del que gozan los partidos políticos, desde 2001 se registra una tendencia creciente de los ciudadanos que piensan que sin partidos políticos no puede haber democracia (del 49% en 2001 hasta 59% en 2010). Pero, por otro lado, preocupa que sólo la mitad de la gente en la región se siente representada (53% cree que es posible que sus ideas políticas lleguen al poder). El porcentaje más alto se registra en República Dominicana (69% piensa que el sector político al que apoya tiene las mismas oportunidades de llegar al poder que los demás) mientras que los porcentajes más bajos se concentran en la región andina: Ecuador (43%), Bolivia (43%) y Perú (42%).

Distanciamiento entre política/partidos y ciudadanía. No cabe duda que aún persiste una distancia considerable entre los políticos y la ciudadanía. Tras varios impactos externos que golpearon a la región entre 1994-2000 (desde el “efecto tequila” hasta el “efecto samba”) y el consecuente deterioro en el bienestar social, se produjo un aumento del porcentaje de ciudadanos que no votaría por ningún partido político si las elecciones fueran este domingo. Un patrón similar se comenzó a evidenciar tras la crisis económica internacional de 2008. Otro indicador de la crisis en la que se encuentran los partidos políticos es que sólo 15% de los ciudadanos estaría dispuesto a participar en un partido como medio para influir en una decisión del gobierno. En ninguno de los 18 países del

estudio, el porcentaje supera 25%.

Quiebre, fragmentación, polarización o debilitamiento de los sistemas de partidos. En varios países de la región se evidencia una fragmentación o un quiebre del sistema de partidos. En su lugar están emergiendo sistemas de partido dominante rodeados de partidos de oposición débiles, sin posibilidades de ofrecer alternativas creíbles y viables y, por ende, sin perspectiva para generar una alternancia en el poder. En algunos países persisten las maquinarias electorales que únicamente se activan en torno a un candidato/s de cara a procesos electorales, pero que durante el período entre elecciones no cuentan con la estructura, los miembros, la dirigencia ni la organización para llevar adelante una vida partidaria. Asimismo, también se están dando situaciones donde los partidos políticos que están en el gobierno asedian a los partidos de oposición, cierran espacios de discusión y debate, generan dinámicas polarizantes y dificultan así la construcción de consensos. Por otro lado, hay partidos que desde la oposición obstaculizan la gobernabilidad (ejercen una oposición destructiva y desestabilizadora más que constructiva). Finalmente, la mayoría de los partidos presenta dificultades para renovar sus liderazgos.

Elementos que podrían contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos. El respeto a las reglas de juego; la probidad de los políticos/representantes/funcionarios, la transparencia y rendición de cuentas; la identificación de los problemas y de las demandas de la ciudadanía; la eficacia en la gestión (ya sea como gobierno o como oposición); la

## Los medios de comunicación muchas veces contribuyen a forjar una cierta percepción negativa de los partidos entre la ciudadanía.

existencia de organizaciones fiscalizadoras de la sociedad civil que le den seguimiento y difusión a las actividades de la política; el apoyo eficaz de organismos internacionales o multilaterales, son algunos elementos que podrían contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos. Las nuevas tecnologías, los medios de comunicación y las redes sociales, en la medida en que se reduzca la brecha tecnológica, podrían contribuir a reducir la distancia entre políticos y ciudadanos, y erradicar la idea de la “clase política” como un sector aparte y alejado de la ciudadanía y de la realidad del país.

El funcionamiento de partidos representativos, arraigados, moderados y sólidos son elementos claves para la sustentabilidad y calidad de la democracia. Al analizar las crisis políticas que han tenido lugar en la región desde el restablecimiento de la democracia y que en algunos casos han derivado en la interrupción anticipada de los mandatos presidenciales, es posible constatar que ninguna ha tenido lugar en países como Chile, Uruguay y Costa Rica. Un común

denominador de estos países es que cuentan con sistemas de partidos consolidados, es decir, partidos que respetan el Estado de Derecho y que se rigen por éste; partidos que respetan los resultados de las elecciones y aceptan la alternancia en el poder; partidos que más allá de la ideología y del proyecto partidario logran llegar a consensos en torno a visiones/ejes claves del país a partir de lo cual es posible construir e implementar políticas de Estado; partidos que no sólo se rigen por una visión electoralista de corto plazo, sino que también guían sus decisiones y acciones en función de una visión/proyecto-país de largo plazo. ¿Cómo se llega a ese tipo de sistema de partidos en un país? ¿Es posible replicar ese “modelo” en otros países de la región? ¿O son los sistemas de partidos endógenos, consecuencia de procesos particulares y específicos de cada país? No queda claro cómo se produce esa transformación pero sí es posible afirmar que la institucionalidad democrática, incluyendo la consolidación de los partidos políticos, son elementos claves para la sustentabilidad y calidad de la democracia. ■



# Democracia y calidad institucional

**Marta Lagos**

**E**L **AUTORITARISMO** es el telón de fondo de la mayor parte de las sociedades latinoamericanas. Salvo Colombia, Uruguay y Chile, la mayor parte de ellas no han tenido períodos prolongados de régimen democrático. Antes de la ola de dictaduras, las sociedades estaban dominadas por pequeñas oligarquías.

Los valores dominantes han sido, y siguen siendo, oligárquicos, donde gran parte de la población hasta hace menos de tres décadas no tenía acceso a una ciudadanía efectiva. Lo que ha dominado la estructura económica de América Latina son sociedades altamente estratificadas, con poca movilidad social y con persistencia de la pobreza. En este marco se pueden identificar una serie de elementos de exclusión que determinan la cultura que domina en la región.

**Exclusión económica.** La exclusión económica trae como consecuencia un gigantesco fraude social, que mina la autoridad política y estatal. Los ciudadanos generan recompensas individuales, a través de evitar cumplir la ley. Las implicancias se observan en la moral fiscal, social y laboral.

**Exclusión racial indígena.** La discriminación de los indígenas en países con una población significativa de habitantes originarios trae consigo la fragmentación del sistema de partidos. En países como Perú, Ecuador o Bo-

livia, los sistemas de partidos políticos no son capaces de producir la renovación de las elites que se requiere para representar los intereses de la mayoría.

**Exclusión del poder por parte de las elites.** La exclusión de las mayorías, dada la preeminencia política de un segmento privilegiado, trae consigo sociedades escindidas, donde la demarcación se da entre quienes tienen y no tienen voz. El parlamento y los partidos no logran llenar el vacío de representación que implica la concentración del poder político y económico en un grupo pequeño de personas. Así, la ley vale menos para quién tiene más poder y logra evitarla.

**Exclusión por ausencia del Estado.** Cuando el Estado sólo llega parcialmente a lo largo y ancho de su territorio se produce un acceso desigual a los servicios. Esto lleva a que algunas empresas tengan más poder que el parlamento y los partidos y que, a veces, incluso reemplacen al Estado en la prestación de ciertos servicios.

**Exclusión por la parcialidad de la ley.** En un sistema en el que el Estado no es capaz de imponer la igualdad ante la ley, la población tiene la percepción de que los intereses de la mayoría no están representados y que hay desigualdad en el acceso a los servicios estatales. La demanda por cambiar esta situación es, por lo tanto, una exigencia que se condice con una mayor democracia.

## **Lo que parece claro, es que sin cambios en las estructuras sociales, la consolidación de la democracia se prolongará inconvenientemente en el tiempo.**

Tomando en cuenta estas exclusiones, el nivel de consolidación de la democracia en América Latina no se relaciona con el tiempo de socialización de este sistema, ni con los años de dictadura, sino más bien con la estructura de las sociedades. Estas estructuras segmentadas de sociedades sin movilidad y acceso a bienes públicos y privados, dan origen a consolidaciones tormentosas. Por esto se hace, mediante reformas, necesario dismantelar las barreras estructurales de las desigualdades antes de alcanzar un Estado.

Visto de otro modo, sociedades que eran menos desiguales al momento de la transición hacia la democracia no han requerido tantas transformaciones estructurales, sino sólo algunas reformas institucionales. En cuanto a la experiencia, hay países que han producido primero reformas políticas y luego se han enfrentado a las transformaciones estructurales de sus sociedades. Otros, por el contrario, han abordado de inmediato las transformaciones estructurales. Lo que parece claro, es que sin cambios en las estructuras sociales, la consolidación de la democracia se prolongará inconvenientemente en el tiempo.

En cuanto a las transformaciones institucionales, éstas tienen que apuntar a dismantelar los nudos gordianos del poder que impiden la pluralidad y la representación de los intereses de la mayoría. Ello implica abordar el tema del

financiamiento de los partidos políticos y la política en general, para hacerla más independiente de los sistemas de poder social, así como promover el acceso y la igualdad ante la ley.

En conclusión, los procesos de consolidación de las democracias de la región han sido en función de sus desigualdades. Así lo demuestra Latinobarómetro, que en 15 años y con 300.000 entrevistas ha generado una abundante evidencia al respecto. Estos resultados, en términos culturales, llevan a altos índices de desconfianza en las instituciones de la democracia. Eso se sana sólo con más y mejor democracia. 



# La democracia de ciudadanía

**Otilia Lux de Coti**

**E**S PROBABLE QUE la primavera democrática de Centroamérica se esté marchitando. El golpe de Estado de Honduras es el parteaguas, pero no es un dato aislado. Nicaragua ha sufrido una regresión democrática cuyo último evento –confirmando la tendencia– fueron las elecciones municipales de noviembre 2008. El golpe en Honduras y la tozudez con que es defendido por los grupos de poder más conservadores del hemisferio (Guatemala, en sobrado primer lugar) marca el signo de la nueva polarización que se ha instalado en Centroamérica.

Guatemala vive un proceso extendido en América Latina de desgaste precoz del sistema democrático, que es ocasionado por el desencuentro entre el funcionamiento de las instituciones y las demandas de la sociedad. El advenimiento de la democracia coexistió durante una década con el conflicto armado. En esas condiciones el ejercicio de las libertades públicas y el avance en materia de derechos humanos fue inicialmente lento, a pesar de que existían poderes Ejecutivo y Legislativo elegidos.

Los nuevos desafíos derivados de la globalización sitúan a la democracia en una posición de transformación frente a la creciente complejidad de la esfera social y política. El surgimiento de nuevas demandas sociales fundamentadas en la diversidad de identidades implica que la democracia debe sustentarse en nuevos paradigmas.

Por ello, el debate contemporáneo en ciencia política y social dirige sus principales críticas a la incapacidad de las actuales democracias para gestionar los intereses y las necesidades de las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas y a la incapacidad de los Estados de superar las desigualdades, erradicar la discriminación y el racismo. En este sentido, la subrepresentación de las mujeres en los espacios de poder pone en cuestión la legitimidad de las actuales democracias.

Para poder hablar de democracia, en pleno sentido de la palabra, no sólo han de cumplirse los criterios de voto individualizado, diversidad de partidos y períodos electorales, también ha de hablarse de una representación plena del pueblo, incluyendo, sin lugar a dudas a la población femenina, los jóvenes y los pueblos indígenas. La representación democrática implica que la clase política refleje las características políticas, sociológicas y culturales de la sociedad que representa.

La historia del movimiento de los pueblos indígenas y del movimiento de las mujeres está fuertemente vinculado con el ejercicio de la ciudadanía, la construcción de la democracia, la relectura de la igualdad, la exigencia de la inclusión de la mujeres e indígenas y una consecuente lucha por la vigencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y del reconocimiento y respeto a la titularidad de los derechos de las mujeres. Además, está

vinculado a la exigencia que los Estados tienen que ser plurales y garantes de la institucionalidad democrática y del pluralismo jurídico.

El ejercicio de una ciudadanía integral implica contar con instituciones democráticas y con partidos políticos con ideología, plataforma y programas de gobierno que sean éticos y transparentes. De lo contrario se debilitan y se deslegitiman las democracias y los poderes fácticos incursionarían con mayor fuerza en las estructuras del Estado.

Por ello es importante contar con instituciones electorales lideradas por personas honorables y con reformas a las leyes electorales y de partidos políticos encaminadas a respetar la democracia y la participación ciudadana. De esta manera se lograría la perdurabilidad de la organización democrática. La legitimidad de la democracia obviamente radica en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales libres y transparentes, tal como lo estipulan nuestras constituciones. Si seguimos estas sendas tendríamos Estados plurinacionales, gobernados por el derecho y mejores políticas públicas, enfocadas especialmente en superar la desigualdad, erradicar la pobreza, eliminar la discriminación y el racismo.

Para potenciar nuestras democracias necesitamos un nuevo Estado. Ese es el eje de las transformaciones. La reconstrucción de la estatalidad, es decir de la capacidad y el poder del Estado para ejercer sus facultades, es una

condición necesaria para el funcionamiento de una democracia de ciudadanos. Un Estado sin poder puede llevar a que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades.

El desafío actual para la transformación del Estado no pasa por la disyuntiva de “más o menos Estado”. El objetivo es el desarrollo de un sector público con capacidad de planificación estratégica y de diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad y de apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo. Los ejes de la renovación estatal son la profesionalización del servicio civil, la modernización de las organizaciones burocráticas y el fortalecimiento del poder político del Estado, para que los objetivos definidos en su mayoría por las sociedades puedan alcanzarse.

Un desafío central de nuestras democracias es mejorar la distribución del ingreso en una región que posee el nivel de concentración de la riqueza más alto del mundo. Esta concentración económica deriva, a su vez, en una concentración del poder. Ese poder es, a menudo, competitivo con el poder público encargado de ejecutar la voluntad expresada en las elecciones. En ese sentido, la inequitativa distribución del ingreso existente hace necesaria una redistribución de poder y un aumento de la economía estatal respecto a los poderes fácticos.

La insuficiente capacidad estatal para formular políticas públicas y la falta de poder político para la aplicación de

## La insuficiente capacidad estatal para formular políticas públicas, y la falta de poder político para la aplicación de políticas redistributivas, representan algunos de los mayores obstáculos para la expansión de la ciudadanía social y la reducción de las brechas de bienestar.

políticas redistributivas representan algunos de los mayores obstáculos para la expansión de la ciudadanía social y la reducción de las brechas de bienestar.

**N**o existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones. Si el objetivo central de la democracia es mejorar el bienestar de la ciudadanía, articulando niveles crecientes de libertad e igualdad, el Estado es una pieza clave de la acción colectiva para lograrlo. Por eso mismo hay que fortalecer a los Estados.

El Estado requiere mecanismos concretos, recursos y capacidad institucional para diseñar y poner en marcha políticas públicas de desarrollo humano, redistribución de la riqueza, erradicar la pobreza y garantizar la seguridad pública. Pero ello no es posible sin una amplia base de apoyo político y social. Por eso lo recomendable es la renovación de la burocracia estatal y la necesidad de un servicio civil profesional. Una ley de servicio civil nos ayudaría a romper algunos de los elementos que han prostituido el sistema funcional del Estado.

Para avanzar en este tema se requiere priorizar tres políticas públicas. Se necesita que los partidos políticos democráticos abran diálogos permanentes sobre reformas fiscales, recaudación eficiente, eliminación de privilegios,

manejo de gasto público con transparencia y legislación apropiada para eliminar la corrupción. Se necesita una nueva fiscalidad: la tributación como instrumento para equilibrar los poderes económicos y políticos.

En segundo lugar, los principios que deberían guiar el diseño de las políticas sociales con la universalidad y la diversidad. El Estado debe priorizar la provisión de servicios sociales, de salud, educación, empleo y vivienda que apunten a mejorar el bienestar de toda la sociedad.

En tercer lugar, el Estado se debe enfocar en proveer una adecuada seguridad pública, respaldada en una sólida legislación y justicia. La penetración del crimen organizado, particularmente del narcotráfico, en algunas regiones de nuestro continente lleva a que esta sea una tarea prioritaria. ¿Cómo podemos enfrentar los crecientes recursos y capacidades del crimen organizado y evitar que se infiltren en nuestros Estados? ¿Cuáles son las políticas eficaces y ajustadas al Estado de Derecho más aptas para reducir los niveles de comercio ilícito y los elevados niveles de homicidios? ¿Cuáles son las opciones disponibles entre el “garantismo extremo” y “la mano dura”, es decir, las alternativas viables de políticas de seguridad que respeten los derechos humanos y sean al mismo tiempo eficaces?

Todos y todas tenemos un gran desafío por delante: defender la democracia libre y transparente, para una vida digna y en plenitud.

# Intervenciones y debates



## LEONEL FERNÁNDEZ

**Lo primero que quiero** poner de relieve es que no hay necesidad de tener criterios fijos o ideas únicas aplicables a todos. Cuando hablamos de democracia hay una diversidad y una pluralidad de modelos posibles, que para ser aplicados deben ser sujetos al debate o al consenso en los distintos países con el fin de tener un sistema que mejor se ajuste a la realidad nacional de cada país.

También vale la pena detenerse en los partidos políticos y su relación actual con la sociedad. Inicialmente, los partidos políticos fueron maquinarias electorales: se creaba un partido para ganar elecciones. En la versión gramsciana, el partido era la expresión en miniatura del Estado mismo, algo similar al “gabinete en la sombra” de los ingleses.

En la época de la posguerra, muchos partidos políticos en América Latina se dedicaron a combatir dictaduras militares y en ese proceso nacieron organizaciones políticas basadas en un modelo de participación o alianza con distintos sectores. Así, nacieron partidos que agrupaban a la clase media profesional con empresarios industriales o grupos agrarios. De esta mezcla nacieron los partidos que dieron sustento al modelo populista y de desarrollo industrial en los años 60 y 70.

Sin embargo, esta concepción de partidos se agotó. Las políticas de liberalización y apertura económica han fortalecido al sector privado, y hoy mucha gente tiene menos necesidad de formar parte de un partido político. Hay que recordar que históricamente los partidos políticos eran organizaciones que generaban una movilidad social ascendente. Con la pérdida de importancia de los partidos, el clientelismo tradicional de nuestra región perderá fuerza. Al fin y al cabo el clientelismo político es también una expresión de la debilidad de la estructura económica y social de nuestras sociedades.



# **MESA 3**

## **DEMOCRACIA, DESARROLLO ECONÓMICO Y COHESIÓN SOCIAL**

### **Presidente de Mesa:**

Juan Schiaretti

### **Expositores:**

Martín Torrijos

Hugo Beteta

Ximena Ponce

Antonio Fernández Poyato

Wilfredo Lozano

### **Relator:**

Simón Pachano

### **Intervenciones y debates**



## RELATORÍA



# La relación entre democracia y desarrollo económico

## Simón Pachano

**U**NA REFLEXIÓN central que ha recorrido el debate de esta mesa es si la democracia es condición del desarrollo económico o, al revés, si el crecimiento se debe a la democracia. Me parece que hay que separar cuidadosamente ambas visiones.

Si el desarrollo económico fuera clave para la democracia, tendríamos un problema bastante serio: no podríamos tener democracias en la mayor parte de los países de América Latina.

Al revés, si le pidiéramos a la democracia rendimientos en lo económico como condición para ser democracia, ésta debería entenderse a la vez como un régimen económico. Una cosa es hablar de los rendimientos económicos de la democracia y otra cosa muy distinta es decir que cuando no hay rendimientos económicos aceptables para el bienestar de la población, ésta deje de ser una democracia. En el caso inverso: ¿Si hay un buen rendimiento económico, bajo un gobierno autoritario, éste se convierte en democrático? Obviamente no, porque ese régimen no tiene todos los elementos que configuran la definición de un sistema político democrático.

Otro aspecto relevante para la reflexión acerca de la relación entre democracia y economía dice relación con el fin del Consenso de Washington, con lo que se abrió la posibilidad de otro tipo de régimen económico. ¿Esto es una realidad o sólo una potencialidad? Si estamos frente a otros tipos de regímenes económicos, hay que observar las experiencias de quienes con más claridad han planteado la idea

de cambios: la revolución bolivariana, la revolución ciudadana y el gobierno de Evo Morales. ¿Ha habido cambios de régimen económico o estamos más bien frente a determinados tipos de ajustes en Venezuela, Ecuador y Bolivia? ¿Qué margen existe para un cambio de régimen económico capaz de alterar totalmente sus condiciones y componentes?

Si es que esos países están yendo a algo así como regímenes híbridos, habría que preguntarse por los elementos que los caracterizan. Por lo pronto, tenemos certeza al menos de un elemento nuevo en la actual economía: el retorno del Estado.

Esta nueva presencia del Estado –que no sólo se da en los países mencionados, sino que en toda América Latina, con mayor o menor intensidad– plantea la necesidad de hacer distinciones. El Estado puede comprenderse a través de sus capacidades, funciones y atribuciones clásicas, como son el resguardo de la soberanía, el monopolio de la fuerza o la capacidad de otorgar ciudadanía plena a los ciudadanos. En esto no hay mayor novedad ni discusión. Sin embargo, cuando se discute las funciones económicas del aparato estatal, se entra al debate por las reformas estructurales del Estado. Y este debate, justamente, es el de la cohesión social.

¿Cuánto de la cohesión social se le puede atribuir a la democracia y viceversa? En este vínculo entre cohesión social y democracia, hay dos elementos que son fundamentales: inclusión y ciudadanía. La inclusión es relevante en todos los sentidos del término –es decir, entendiéndola desde los ámbitos de lo económico, social y político– pues se corres-

ponde fundamentalmente con la democracia y la ciudadanía, en el sentido del pleno ejercicio de las libertades y los derechos, en lo civil, lo político y lo social.

Es en lo social donde es más urgente ver cómo se ha avanzado. En el caso de los países que han producido cambios más fuertes, estos no han terminado caminando hacia modelos de Estado de bienestar, pues las políticas sobre programas de bonos, condicionados o no condicionados, no constituyen medidas de esa naturaleza.

El Estado de bienestar europeo fue una construcción mucho más compleja y grande que las reformas latinoamericanas actuales, pues incluye educación, salud, seguridad social, previsión y todo un compromiso de la sociedad en general, sobre todo por la vía tributaria, para ir generando mejores condiciones de vida de la población y de redistribución real del ingreso.

Se ha destacado la necesidad de consensos, y hay que partir por los básicos, como lo son los objetivos de los regímenes económico y político, para luego discutir los procedimientos que hay que llevar a cabo para darles cumplimiento.

**E**n cuanto a la reflexión en torno a la legitimidad del poder es importante notar como se pueden contraponer unas con otras. La legitimidad de origen no debe entenderse solamente cómo la manera en que surgen las autoridades, sino a partir del origen del poder político mismo, lo que lleva a debatir el régimen político y las formas en que éste se constituye.

La legitimidad de procedimientos –que es una de las que menos se respeta en América Latina– es fundamental, porque establece las reglas que permiten el juego. Su expresión práctica como problema más evidente son las reelecciones continuas de muchos mandatarios que, habiendo sido elegidos con determinadas reglas, terminan cambiándolas en el camino para seguir en el poder.

En la legitimidad de resultados hay problemas, pues muchas veces estos justifican, por ejemplo, las reelecciones antes referidas. Es la aplicación del dicho el fin justifica los medios, que termina pasando por encima de los procedimientos.

El debate ha girado con menos énfasis en torno a los actores políticos. En gran parte de América Latina no se

**Una cosa es hablar de los rendimientos económicos de la democracia, y otra muy distinta es decir que cuando no hay rendimientos aceptables ésta deje de ser una democracia.**

## En muchos países de la región los sistemas tradicionales de partidos colapsaron, y lo hicieron después de haber jugado un papel importante en la transición hacia la democracia.

considera a nuevos actores que han surgido de las grandes transformaciones sociales. En el mundo andino, por ejemplo, han aparecido los indígenas que han pedido y logrado tener calidad de actores políticos. Pero la democracia no sabe qué ni cómo hacer para incluirlos plenamente. Se han abordado cuotas o manejos de administración de justicia en sus territorios, entre otros experimentos, pero no se sabe exactamente si estos funcionan bien o no, ni cuánto aportan a la democracia o logran una mayor inclusión.

Los actores políticos llevan a reflexionar sobre los partidos políticos. En muchos países de la región los sistemas tradicionales de partidos colapsaron, y lo hicieron después de haber jugado un papel importante en la transición hacia la democracia. En Bolivia no sería entendible el período de democracia pactada que le dio estabilidad económica y política al país, sino fuera por un sistema de partidos que duró previamente 18 años. En Ecuador existió un sistema de partidos que funcionó previamente. Y en Perú funcionó un sistema de partidos hasta el golpe de Alberto Fujimori en 1992.

Esto nos lleva a una infinidad de preguntas para seguir adelante. ¿Qué partidos se requieren? ¿Cómo deben ser? ¿En qué tipos de sistemas deben operar? ¿Queremos sistemas de partidos fragmentados o incluyentes? ¿Queremos

un sólo sistema de partidos para el país o aprendemos un poco de la FIFA y el fútbol, y tenemos más bien ciertos sistemas de partidos en lo nacional y otros en lo subnacional?

Finalmente, respecto de la democracia directa, vale la pena destacar el caso de Uruguay, el país que más la ha usado, por ejemplo a través de la consulta popular, ya sea bajo las formas de referéndum o plebiscito; o Ecuador, que es el segundo país que más la ha utilizado. Pero hay que hacer una precisión para evaluar esas experiencias, pues la consulta popular –a diferencia de la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato– plantea el serio problema de quien convoca a la iniciativa, es decir, sobre quién hace las preguntas. Es importante el punto, pues si es la autoridad quien convoca –sea nacional, local o intermedia– podemos estar ante un caso en el que se le otorgan más facultades y atribuciones de las que ya tiene, las que son muchas, como las iniciativas legislativas, de veto, y otras. Cuando la facultad es exclusiva de la ciudadanía, se determina una democracia participativa. Es el caso de Uruguay, los ciudadanos no responden a agendas preconcebidas, sino que son ellos mismos los que colocan los temas políticos en la agenda nacional. Tal vez este modelo uruguayo podría constituir una herramienta valiosa para otros países de la región en su afán por seguir consolidando sus democracias. 

# La buena mezcla: política social activa y buen manejo de la macroeconomía



## Martín Torrijos

**E**N 2009 América Latina conmemoró 30 años desde el inicio de los procesos de democratización más extensos y profundos en la historia de nuestra región. Esta etapa se ha caracterizado por procesos electorales libres y por la vigencia y respeto a los derechos humanos. Pero aceptemos la historia tal como es: los derechos humanos fueron vulnerados, literalmente secuestrados, en las trágicas circunstancias que todos conocemos y de las cuales nos vamos recuperando. La conquista de nuestra democracia tiene impresa el precio de injusticias y sangre.

Nuestras democracias aún son imperfectas. Los gobernantes deben abrir espacios de participación social y de consulta permanente en los procesos de toma de decisiones que más afectan a la sociedad. La democracia es un proceso permanente y no se agota en las elecciones que se dan en ciclos de 4, 5 o 6 años. No podemos confundir el instrumento de sufragio universal con el ejercicio social de la democracia. No podemos convertir las elecciones en el fin, porque ello impulsará los deseos de poder de un individuo o un grupo, pero no impulsará el poder ciudadano ni democrático.

A manera de ejemplo, en Panamá durante mi gobierno impulsamos varias iniciativas de consulta y participación social, como los Consejos Consultivos Comunitarios, las consultas del PRODEC, los Diálogos por la Reforma Fiscal y la Reforma a la Seguridad Social, o el Referéndum para la

Ampliación del Canal. El General Torrijos nos enseñó que mientras uno más consulta menos se equivoca.

Muchos gobernantes de la región no respetan la institucionalidad democrática, que significa, entre otras cosas, la separación de los poderes y el respeto a las instituciones políticas, los medios de comunicación y la sociedad civil. A pesar de que estos temas aún son sólo preocupaciones de las élites informadas, la vulneración constante de estos preceptos democráticos por parte de los gobernantes, puede generar las condiciones para rechazos masivos y explosiones sociales radicales cuando la gente toma conciencia que sus derechos fundamentales son cercenados por quienes gobiernan.

Uno de los problemas históricos de nuestra región es que los beneficios del desarrollo económico no permean a la sociedad, y pocas veces llegan a los que menos tienen. Es común encontrarse con muchas encuestas a lo largo y ancho de América Latina que nos dicen que los pueblos prefieren gobiernos democráticos, pero siempre que tengan capacidad para resolver, o sea, para mejorar la calidad de vida de las personas. Y si no lo hacen, prefieren gobiernos no democráticos pero que sean capaces de resolver.

En su definición clásica el desarrollo económico significa lograr crecimiento con justicia social (lo que ahora llamamos equidad). Son dos objetivos perfectamente logrables y realizables. Se logra desarrollo económico cuando la economía de nuestros países crece y se generan oportunidades

## Cuando los pobres toman conciencia que son parte de un Estado que los protege y les brinda oportunidades para ascender en la escala social, estamos garantizando paz social.

de empleo, y también cuando un sistema tributario adecuado genera suficientes recursos para la inversión social.

Alcanzamos el desarrollo económico sostenible cuando la economía crece por varios años, y logramos un vigoroso programa de inversiones públicas y privadas, respetuoso del equilibrio ambiental y dirigido a mejorar la competitividad del país. Con esto, los pueblos defienden su democracia porque ésta les garantiza mejor calidad de vida y oportunidades de ascender en la escala social.

Pero ¿cuáles son las condiciones mínimas para lograr el crecimiento económico?

Ciertamente tiene que haber un entorno internacional adecuado, con un comercio y economía mundial en crecimiento. Pero también se necesita un entorno interno adecuado, que provea estabilidad política, absoluto respeto a la institucionalidad democrática, seguridad jurídica y reglas claras, entre otras cosas. Esto significa llevar adelante políticas macroeconómicas responsables y contar con finanzas públicas sanas.

Y también debe haber cohesión social, lo que implica una agenda social definida y con recursos para implementarla, además de tolerancia y disposición permanente al diálogo y a la participación ciudadana.

Visto así, una política macroeconómica responsable y una política social proactiva se complementan. La combinación entre prudencia macroeconómica y solidaridad social funciona bien. Al respecto, merece resaltarse el importante rol que jugó la política social que siguieron muchos países de la región antes y durante la reciente crisis financiera internacional de 2008.

Por ejemplo, el Programa de Cohesión Social que impulsa el gobierno del Presidente Álvaro Colom en Guatemala es un buen ejemplo de cómo hacer política social. Estos esfuerzos contribuyen a darle credibilidad y sostenibilidad po-

lítica a nuestros sistemas democráticos. De ahí que sea un grave error que sus oponentes traten de estigmatizar estos esfuerzos como “paternalistas” y “asistencialistas”, cuando su objetivo básico es la creación de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de esa nación.

Con la finalidad de promover la incorporación de los sectores más pobres de nuestros países a los beneficios del desarrollo, cada día son más comunes los programas de transferencia de recursos condicionados. En el caso de Panamá el programa se llama Red de Oportunidades, que incorporó a más de 80.000 familias pobres a la lógica del Estado, entregándoles 50 dólares mensuales a cambio de que enviaran a sus hijos a la escuela, y a estos y sus madres a los centros de atención en salud.

De hecho, quienes criticaron nuestra Red de Oportunidades durante la pasada campaña política, y amenazaron con investigaciones sensacionalistas de supuestos malos manejos, no les ha quedado más opción que continuar con este esfuerzo tan exitoso.

Cuando los pobres toman conciencia que son parte de un Estado que los escucha y protege, que los reconoce como parte suya, que les garantiza a sus familias educación y salud, les provee de financiamiento para iniciar sus micro empresas para mejorar su calidad de vida, y –sobre todo– les brinda oportunidades para ascender en la escala social, estamos garantizando paz social, quizá la condición más importante para que se consolide la democracia y se fortalezca el desarrollo económico. 

# Desafíos y oportunidades para construir la cohesión social en América Latina



**Hugo Beteta**

**D**E QUÉ HABLAMOS cuando hablamos de cohesión social? Ésta puede comprenderse como la capacidad para absorber el cambio y el conflicto por medio de mecanismos legítimos de asignación de recursos. ¿Y cuáles son estos mecanismos legítimos? Si bien el énfasis de la discusión ha estado en los roles del Estado y del mercado, se ha hablado menos del papel que cumplen las familias, las comunidades y la sociedad civil en general. Por eso es importante analizar los recursos asociados a la cohesión social. Los hay de tres tipos. Los recursos socio-económicos, que determinan lo que llamamos el bienestar. Los recursos políticos, los que también se comprenden como derechos. Y finalmente los recursos socio-culturales, que derivan en distintos reconocimientos. Es en estos tres ámbitos hay que pensar la cohesión social y los mecanismos de legitimación en la asignación de recursos.

De acuerdo a la CEPAL, la cohesión social se entiende como la capacidad de las instituciones para reducir de una forma sostenible las brechas sociales. La perspectiva cepalana enfatiza con mucha fuerza el sentido de pertenencia y el apoyo ciudadano para que las instituciones puedan reducir estas brechas sociales.

Bajo esta perspectiva vale la pena preguntarse si es posible la cohesión social en un contexto de altísima y persistente desigualdad. En el caso latinoamericano, somos y seremos el continente más desigual por mucho tiempo. ¿Tiene sentido entonces hablar de cohesión social sin

abordar la desigualdad como preocupación democrática?

La pregunta es válida porque el concepto de cohesión social proviene de Europa. Dado su origen, sus preocupaciones implícitas fueron más bien supranacionales, o si se prefiere europeas, y no abordaban ámbitos como la democracia, pues eso en Europa es un tema bastante resuelto.

En Estados Unidos también hay una altísima desigualdad, pero el tema de la democracia parece resuelto. Por otra parte las expectativas de movilidad social –el sueño americano– han construido una narrativa que hace aceptable las diferencias, pese a que esa promesa dista mucho de cumplirse.

Volviendo a América Latina, nuestras democracias no son adquisiciones muy sólidas y tampoco hemos construido una narrativa de movilidad social en un contexto de altísima desigualdad. Así, la región tiene un desafío más complejo y con riesgo de fracasar: ¿Cómo conseguimos, a la vez, el desarrollo económico, la cohesión social y la democracia?

Hay razones para algún grado de optimismo.

En cuanto a la pobreza, entre 2002 y 2008 América Latina experimentó un episodio inédito en su historia: un fuerte crecimiento económico combinado con una reducción en la desigualdad, aunque esta última mucho más modesta y no cercana a nuestras aspiraciones. El resultado fue que la pobreza disminuyó significativamente en casi todos los países de la región entre 1999 y 2008.

Este dato es esperanzador, pero que no llame a engaño. Todavía hay 180 millones de pobres en América Latina, sobre una población total de 600 millones. Además, 71 millones de latinoamericanos ni siquiera pueden comprar sus alimentos. También la concentración de ingresos se incrementó en 15 de los 18 países de la región entre 2002 y 2008.

Sin embargo, entre 2002 y 2007 hubo un episodio en el cual no sólo se creció, sino que también se produjo redistribución en la mayor parte de América Latina. Según las encuestas de Latinobarómetro, las expectativas de movilidad y bienestar de las personas más jóvenes mejoraron rápidamente, y durante ese período se mantuvieron sistemáticamente más altas y menos fluctuantes, incluso en países con menores derechos sociales. De hecho el único grupo que marcó bajas expectativas de mejora y movilidad social fueron los indígenas.

Siguiendo con los sucesos positivos en torno a la cohesión social, durante ese período se legitimó el proceso de las transferencias de recursos condicionadas a ciertos cumplimientos por parte de las personas y las familias. En el caso de Guatemala aún se debate si es mejor dar el pez o enseñar a pescar, pero en el resto de América Latina las transferencias condicionadas se establecieron como un concepto legítimo.

Las políticas contra cíclicas son otro elemento positivo. Tuvieron un éxito moderado, pero contribuyeron a abrir el debate sobre la carga tributaria y el manejo fiscal. Si bien la carga tributaria ha mejorado, pasando de 16% del PIB en

1992 a 22% del PIB en 2008, como promedio simple sigue siendo baja en comparación con los estándares internacionales. Sin embargo, en esta discusión no hay que perder de vista que el problema tributario latinoamericano no es sólo de ingresos, sino que también el de la capacidad de los sistemas fiscales de redistribuir esos ingresos. O sea, la eficiencia y eficacia de los fiscos también impactan la cohesión social.

El empleo es un mecanismo central de cohesión social y de construcción de ciudadanía económica. Y en este ámbito también hemos tenido buenas noticias. Entre 2002 y 2007 el desempleo abierto en América Latina experimentó una marcada contracción. El desempleo duro bajó de 11,6% a 7,6%. No obstante, la tendencia fue acompañada por la precarización del trabajo y con bajísimas tasas de acceso a la protección fiscal contributiva: sólo 37% de los latinoamericanos tienen hoy una afiliación a la seguridad social. Asimismo, persiste una economía dual, donde hay empleados de empresas que están en la frontera tecnológica y una masiva ocupación informal con baja productividad.

**E**s un tópico recurrente el arribo de las clases medias en América Latina, con ciudadanos con más acceso a los servicios y al consumo. Se trata de sectores que comienzan a adquirir educación, salud, seguridad pública y previsión social a través el sector privado, y no por medio del Estado. Pero hay un desafío en este fenómeno, pues

## Las clases medias siguen expuestas a los problemas comunes de los pobres, por lo que es preciso mantener el compromiso con los programas sociales.

estas nuevas clases medias siguen expuestas a los problemas comunes de los pobres, por lo que es preciso mantener el compromiso con la permanencia y la calidad de los programas sociales. Esto puede estar en riesgo si no se maneja bien la transición fiscal. Y hay presiones que pueden precipitar malas decisiones. Latinobarómetro señala que 80% de los latinoamericanos cree que paga demasiados impuestos. El dato es consistente en toda la región y no sólo refiere a Guatemala, país que ni siquiera es el más crítico con la carga impositiva. Además, 70% de los latinoamericanos muestra una tremenda desconfianza en el uso de los recursos captados con los impuestos. Entonces se trata de un continente que recauda mal y poco, pero donde la población cree que paga mucho y desconfía de cómo se gasta.

Finalmente, es importante señalar que el gasto social en América Latina ha crecido de manera constante logrando, por ejemplo, que casi todo el continente tenga hoy una escolaridad primaria universal. Pero nuevamente hay amenazas. En cuanto a las brechas, 80% de los jóvenes que pertenecen al 20% de la población con mayores ingresos termina la secundaria en la región, mientras que sólo el 20% de los sectores más bajos hace lo mismo. La finalización de la secundaria entre los jóvenes urbanos es cercana al 60%, mientras que entre los jóvenes rurales está en torno a 20%. Esto, en un contexto en que el gasto social per cápita ha crecido constantemente. Además, hay grandes diferencias según países. Si bien entre 1995 y 2006

no hubo ninguna instancia en la cual el gasto per cápita se haya reducido en América Latina, Argentina, Uruguay y Brasil alcanzaron gastos per cápita por encima de US\$ 1.600 por habitante, mientras que en países como Nicaragua, Guatemala o Honduras, el gasto social por habitante fue alrededor de US\$ 300.

Tomando en cuenta los anteriores antecedentes, que apuntan a un episodio de alto crecimiento y una reducción relativa de brechas, es posible afirmar que se abren las posibilidades de construir cohesión social, crear expectativas de movilidad social y generar apoyo político para que los políticos tomen decisiones en América Latina. Sin embargo, esto debe acompañarse por una preocupación centrada en el empleo y en la participación laboral, como mecanismos centrales de cohesión social y de construcción de una ciudadanía económica plena.

También hay que poner especial atención en el arribo de las clases medias. Es un fenómeno bienvenido, pero plantea nuevos desafíos en cuanto al compromiso con los bienes públicos, con su disposición a pagar impuestos y apoyar medidas distributivas.

Finalmente, no hay que descuidar la arena social, cuyas raíces históricas han mantenido a América Latina en un estado de altísima desigualdad. Esta constante es combatible y la región ha acumulado experiencias muy valiosas en un período relativamente corto, lo que puede ser la base para construir una democracia de pleno derecho y con mayor cohesión social.



# El Estado como promotor de una nueva economía

**Ximena Ponce**

**P**ARA LOS PAÍSES y las naciones que queremos construir, el rol del Estado no es redistribuir lo que el mercado no asigna. Al contrario, el Estado se debe abocar al ámbito del pacto social y a la concreción de una comunidad social y política, convirtiéndose en el principal promotor del desarrollo y en el agente distribuidor de la riqueza por excelencia.

Es necesario que partamos por definir qué entendemos por desarrollo. En Ecuador, por ejemplo, el desarrollo se concibe, según el Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010, como “la consecución del Buen Vivir de todas y todos, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas”. Una de sus orientaciones éticas, es la justicia social y económica, entendida “como base del ejercicio de las libertades (...) en una sociedad justa, todos y cada unos de los individuos que la integran gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para subsistir y llevar una vida satisfactoria que les permita autorrealizarse y sentar las bases para el mutuo reconocimiento como ciudadanos iguales”.

En Ecuador estas definiciones fueron ratificadas por el 63,9% de los electores al aprobar la Constitución en el referendo de septiembre de 2008, marco normativo que constituye un pacto para la transformación nacional. La Constitución señala que Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia (Art.1) cuyo deber primordial es “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los

instrumentos internacionales, en particular, la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes” (Art. 3.1.).

Nuestras constituciones expresan, en el marco democrático, la manera de construir un verdadero Estado de bienestar para alcanzar metas tan ambiciosas como el desarrollo, la cohesión social y la seguridad. Además de la filosofía que sostiene las orientaciones de desarrollo de cada uno de nuestros países, y los presupuestos de justicia social y económica, se requieren de transformaciones políticas e institucionales, que en el caso ecuatoriano ya están en marcha. Se trata de transformaciones tales como la planificación nacional, un nuevo diseño arquitectónico institucional de la gestión política, administrativa y territorial, o una nueva forma de participación ciudadana. Todo lo cual conlleva cambios profundos respecto de los anteriores modelos de desarrollo y la gestión de los recursos públicos. En esta perspectiva, el Estado debe, además, incrementar sus fuentes de ingresos y mejorar su distribución y redistribución.

La propuesta es debatir sobre este nuevo momento que vive la humanidad, momento en el que debemos reflexionar sobre los modelos de desarrollo, lo que plantea a los Estados y sociedades actuales desafíos complejos. Llevar a la práctica los principios de justicia social y económica, implica que los Estados deben promover cambios profundos respecto a las herramientas que usamos para cumplir con los objetivos.

## El Estado se debe abocar al ámbito del pacto social, convirtiéndose en el principal promotor del desarrollo y en el agente distribuidor de la riqueza.

La transformación hacia un modelo de desarrollo incluyente, social y solidario implica dos cosas. Por un lado, la reducción de las desigualdades acumuladas a lo largo de la historia, que colocaban en desventaja a los pobres, mujeres, indígenas, afrodescendientes, habitantes del campo. Y por otro lado la inclusión real de toda la población en la perspectiva de diluir la segmentación característica de nuestras sociedades heterogéneas. Esto es acabar con servicios públicos de mediana o mala calidad para los pobres, indigentes, discapacitados, adultos mayores, indígenas, habitantes de las zonas rurales, proveyendo en cambio servicios públicos de calidad, inclusivos e interculturales.

**N**o se trata de subsumir o invisibilizar la diversidad y las diferencias, sino de generar un proceso de inclusión de estos distintos grupos a una sociedad política mayor, llamada Estado, para procurar la universalización en la provisión de los servicios y bienes públicos y, con ello, garantizar la igualdad y la equidad entre todos y todas quienes habitamos nuestros países. Esto se debe hacer por la vía de la igualación de las capacidades, entendidas éstas, según Amartya Sen, como las combinaciones alternativas de funcionamientos entre las cuales una persona puede elegir las que desarrollará más y mejor. De esta

manera, las capacidades de una persona corresponden a la libertad que tiene para llevar una determinada clase de vida.

Los Estados nos enfrentamos a grandes desafíos para garantizar la atención prioritaria a las poblaciones en situación de pobreza, desigualdad, discriminación y exclusión a lo largo de su ciclo de vida. Y lo hacemos mediante políticas de inclusión social, igualdad y protección integral, con los objetivos de promover, proteger y reparar los derechos sociales y económicos de estos grupos. Pues para construir sociedades más justas y equitativas, se deben impulsar el crecimiento y la consolidación de la economía popular desde una concepción solidaria, que contribuyan al desarrollo local, nacional y regional. Esto además, debe hacerse en armonía con la naturaleza y la diversidad de origen, de culturas, de lenguas y de pueblos, promoviendo la generación de igualdad de oportunidades, de empleos dignos y privilegiando al ser humano como sujeto y fin de la economía.

La propuesta es, entonces, debatir acerca de las transformaciones que la historia nos demanda para cumplir los objetivos del desarrollo como ejercicio democrático hacia la justicia y la seguridad social y económica en nuestra región.



# El Estado como garante del desarrollo y la cohesión social

**Antonio Fernández Poyato**

**E**N ESTA MESA se van a abordar las tres cuestiones centrales que determinan el progreso de las naciones y la dignidad de las personas. Se va a debatir sobre las tres metas comunes que tanto los individuos como las instituciones deberían perseguir con el fin de alcanzar el bienestar al que aspiran todos los ciudadanos. ¿Cuál es la mejor forma de articular los tres vértices de este triángulo para que la interacción entre ellos se convierta en un círculo virtuoso que proporcione progreso y prosperidad para todos?

Sin un sano desarrollo económico no será posible proporcionar los bienes y servicios que nuestros países necesitan para satisfacer las necesidades de nuestros ciudadanos. Pero desarrollo económico no es lo mismo que crecimiento económico. Difícilmente habrá desarrollo sin crecimiento, pero no todo crecimiento se traduce en desarrollo.

América Latina y el Caribe han aguantado mejor que otras regiones la crisis económica internacional. Después de disfrutar de una tasa de crecimiento de 5,5% entre 2004 y 2007, y tras la caída del PIB de 1,8% en 2009, la región se recuperó rápidamente en 2010, volviendo a crecer en 6%. La CEPAL predice además que el crecimiento en el período 2012-2015 será de 3,9%. Sectores financieros sólidos, finanzas públicas en posición razonable, un peso de la deuda decreciente y sectores externos dinámicos y bien insertados en la economía internacional, han permitido que,

según datos del Banco Mundial, la economía de América Latina ya sea la cuarta más grande y potente a nivel global con un PIB de US\$ 5,95 billones en 2009, lo que representa aproximadamente 8,5% del PIB mundial (en paridad de poder de compra).

Estos datos alentadores, sin embargo, no han evitado que, según un informe de la CEPAL, se estime que, en 2009, la incidencia de la pobreza alcanzara a un 33,1% de la población de la región, incluido un 13,3% que vive en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras se traducen en 183 millones de personas pobres y 74 millones de indigentes.

¿Cómo es posible que los buenos datos de crecimiento económico no se estén traduciendo en una disminución más acelerada de la pobreza en la región? Probablemente la respuesta esté en los datos que proporciona otro informe, esta vez del Inter-American Dialogue, que explica que, a pesar de su crecimiento económico, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo: el 20% más rico acapara 57,1% de los ingresos, mientras que la misma proporción de los más pobres recibe apenas un 2,9% de la riqueza. Es decir, el crecimiento económico por el que atraviesa la región no se está redistribuyendo entre los distintos sectores sociales.

Un reciente libro de Richard Wilkinson y Kate Pickett ("The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better") da algunas claves que permiten comprender

mejor los problemas que provoca la existencia de sociedades tan desiguales, donde la desigualdad es tan persistente y donde hay una baja movilidad socioeconómica. El texto analiza ciertos aspectos de las sociedades tratando de establecer correlaciones entre las más desiguales y las menos desiguales. Los resultados son esclarecedores: cuanto más desigual es un país, mayores problemas sociales presenta. Lo más curioso es que esta correlación se repite tanto en los países ricos como en los países pobres. Es decir que en aquellos países donde predominan mayores desigualdades todas las clases sociales se ven perjudicadas, sea cual sea su nivel de renta.

Pero hay otros problemas generados por la desigualdad. Según demuestra el PNUD, la desigualdad restringe las capacidades de amplios segmentos de la población, dificulta la formación de capital humano y limita sus posibilidades de inversión en actividades productivas, lo que a su vez reduce la capacidad de crecimiento económico de los países de la región. La CEPAL insiste en esta línea: una sociedad que difunde de manera más igualitaria las oportunidades de educación y acceso al empleo formal dispone de una fuerza de trabajo con mayores capacidades, y a la vez optimiza el uso de esas capacidades para

avanzar en materia de productividad y competitividad, así como de recursos fiscales para la inversión productiva y la protección social. Es muy afortunado el lema con el que la CEPAL intenta sintetizar este mensaje: “Hay que crecer para igualar e igualar para crecer”.

Pero la CEPAL proporciona más argumentos a favor de la igualdad: una mayor igualdad en materia de derechos, oportunidades y bienestar promueve un mayor sentido de pertenencia a la sociedad y, con ello, una mayor cohesión social. Sin cohesión social difícilmente se pueden enfrentar, como sociedad y como país, los desafíos de un mundo más competitivo y complejo. Si los frutos del crecimiento tienden a concentrarse, se produce un efecto negativo en la cohesión y la inclusión social, lo que a su vez merma la dinámica futura del crecimiento. Al aumentar la brecha de expectativas aumenta la conflictividad social, lo que erosiona la legitimidad de los gobiernos y la confianza de la sociedad en las instituciones democráticas.

El principal desafío al que se enfrenta América Latina en esta década es la lucha contra las desigualdades. La región encara el desafío de hacer compatible el crecimiento sostenido con avances en materia de la redistribución de la riqueza y del fortalecimiento de las instituciones de-

## **La región encara el desafío de hacer compatible el crecimiento sostenido con avances en materia de la redistribución de la riqueza.**

## Si es que aprendimos alguna lección de la crisis, es que el mercado por sí solo no tiene la capacidad para asegurar una redistribución equitativa de la riqueza.

mocráticas. Hace años el reto era la apuesta por la democracia; al día de hoy, la democracia está consolidada en la región. A excepción de algún caso aislado, no se cuestiona el sistema democrático en los países de la región, lo que se cuestiona es la capacidad que tienen la democracia y la política para hacer frente a las desigualdades. Hoy el resto es avanzar hacia la cohesión social y, en definitiva, hacia una democracia de calidad.

**P**ara alcanzar mayores cuotas de cohesión social resulta fundamental el papel del Estado: tiene que promover el bienestar, asegurar la protección, desarrollar las capacidades y ofrecer oportunidades a la ciudadanía. Y para ello goza de herramientas potentes: la política fiscal, y su corolario, la redistribución. El desarrollo económico sólo tiene sentido si el Estado utiliza estas herramientas. Si es que aprendimos alguna lección de la crisis, es que el mercado por sí solo no tiene la capacidad para asegurar una redistribución equitativa de la riqueza. Como bien dijo el poeta mexicano Octavio Paz: “El mercado es un mecanismo eficaz pero, como todos los mecanismos, no tiene conciencia y tampoco misericordia. Hay que encontrar la manera de insertarlo en la sociedad para que sea la expresión del pacto social y un instrumento de justicia y equidad”.

Además, el Estado tiene que garantizar la ampliación y el disfrute efectivo de los derechos de toda la ciuda-

nía. La cohesión social y el desarrollo sostenible no serán posibles sin la participación ciudadana. Más que nunca necesitamos instituciones fuertes, capaces de responder a las demandas y a las expectativas de los ciudadanos. Porque cuando el Estado no es capaz de dar respuesta a estas demandas y renuncia a sus responsabilidades, se generan institucionalidades alternativas, a menudo informales y a la periferia de las instituciones democráticas. Esto vulnera los derechos, constituye un cauce para la arbitrariedad y pone en peligro la democracia.

Por lo tanto, proteger y profundizar la democracia pasa por consolidar las instituciones. Necesitamos instituciones que garanticen una visión de largo plazo, que sean capaces de garantizar reglas justas y efectivas. Y el instrumento más eficaz para ello es la política, en su sentido más noble. Tenemos que recuperar la política, como espacio privilegiado para que los gobiernos y la ciudadanía construyan los vínculos que tanta falta hacen. Tenemos que repensar la acción política bajo nuevos códigos que se traduzcan en estrategias nacionales concertadas, en la construcción de agendas país. Tenemos que hacer realidad la convivencia democrática, la igualdad, la justicia social. Hacer efectivos los derechos de ciudadanía. En definitiva tenemos la responsabilidad de mejorar las condiciones de vida de las personas. Y este es precisamente el sentido del círculo virtuoso “desarrollo económico, cohesión social, democracia”.

# Los modelos de desarrollo y su impacto en la cohesión social



**Wilfredo Lozano**

**H**ASTA LOS AÑOS OCHENTA del siglo 20 la discusión en torno al desarrollo en Latinoamérica tuvo la virtud de no perder de vista que el tema debía asumirse tomando en cuenta que en sí mismo el desarrollo constituía un proceso político, por cuanto exigía tomar decisiones que afectaban el ordenamiento del poder en la sociedad. Esta clara visión del problema fue propia de enfoques como el de la CEPAL, tras la obra de su mentor y guía durante muchos años, Raúl Prébisch. No se perdió de vista en sus discípulos rebeldes, en la escuela de la dependencia, lo cual se evidencia claramente en autores como Fernando Henrique Cardoso y Helio Jaguaribe, y mucho menos era olvidada por la versión más radical en la teoría latinoamericana, como fue la obra del economista Marini y del sociólogo Pablo González Casanova.

Por ejemplo, el debate sobre la industrialización latinoamericana nunca perdió de vista el rol del Estado, como tampoco olvidó el tema de los actores del desarrollo y el juego de intereses en que debían decidirse las opciones del desarrollo. El otro asunto que no se perdía de vista era el social, de ahí la permanente presencia de esa dimensión en las discusiones sobre la urbanización, la población, el cambio tecnológico, entre otros asuntos. ¿Qué otra cosa significó el debate sobre la reforma agraria sino el de la modernización del mundo agrario vista en clave social? ¿Qué otro interés mostraba el debate sobre la marginalidad sino el de la integración al desarrollo de la masiva población de pobres urba-

nos desplazados de sus hábitats rurales? Incluso ¿cuál otro sentido tuvieron los debates sobre las opciones nacional/populares, sobre el populismo visto como esquema de articulación o acuerdos entre actores sociopolíticos y el Estado?

Los años noventa del siglo 20, los felices noventa como los ha bautizado Joseph Stiglitz, transformaron todo esto. En primer lugar, derrumbaron la idea de que la industrialización apoyada en el mercado interno era el vehículo natural del desarrollo. El experimento asiático lo demostraba. Lo central es que en este nuevo enfoque se cambiaba el lugar del Estado: de agente o demiurgo del cambio y el desarrollo, pasaba a ser el objetivo a reducir o dejar de lado, dando paso al mercado. Se nos obligó a creer que en tal caso lo que faltaba era una mayor libertad de los mercados y no su puesta en orden por parte de la intervención del Estado. Se nos vendió la idea de que la desregulación era en gran medida la solución de los problemas del trabajo. Hoy día ese mito también se ha derrumbado y en su defecto asistimos a una suerte de "parte aguas", donde queda claro que es forzoso encontrar un espacio para un reordenamiento del vínculo entre Estado y mercado. Lo que sigue son apenas reflexiones muy rápidas sobre estos problemas en su expresión latinoamericana y caribeña.

La crisis asiática de los años 90 afectó sobre todo a algunos países del Cono Sur y quizás por esto impidió ver que incluso en el modelo que se veía como ideal sustituto del crecimiento hacia adentro, existía la circe que años después

nos traería grandes problemas: me refiero al dominio del capital financiero en su clave ordenadora de la economía mundial. Me parece que los latinoamericanos no tuvimos muy claras las lecciones del sudeste asiático industrializado en cuanto a la regulación, el manejo y el papel del Estado. A diferencia de lo que predicaba el modelo neoliberal, en Asia había sido el Estado el agente del cambio, el guía de la exitosa inserción de esa región en los mercados mundiales de manufacturas. En cambio, en América Latina e influidos por el consenso de Washington muchos pensaron que el problema estaba en el poder interventor del Estado y en el poco desarrollo del mercado.

Una paradoja sobre la que se reflexionó muy poco fue la extraña coincidencia en el tiempo y en el espacio de los procesos de transición democrática, que en poco menos de una década liquidaron el predominio de regímenes de fuerza en la región, en clave paralela a la década perdida. Es decir, fue precisamente en el momento en que los Estados latinoamericanos enfrentaban una transformación en el plano político cuando tuvieron también que asumir la gestión de una grave crisis en el orden económico, sobre todo en sus finanzas públicas. Lo asombroso es que las transiciones triunfaran en esas condiciones. He visto muy poca literatura que discuta este punto. La literatura de la transición se concentró en el tema de los partidos y la articulación de espacios institucionales que aseguraran la competencia política “libre”, mientras que, paralelamente, la literatura económica discutía el tema de la deuda y del fracaso de la industrialización. Poca articulación hubo entre esas dos tradiciones que permitiera la emergencia de preguntas como la de las posibilidades de la democracia, precisamente en espacios económicos de incertidumbre, como era el de la crisis de la deuda. Es acaso una casualidad que en los dos países de

mayor éxito en sus transformaciones político/democráticas –Chile y Brasil– los actores del orden autoritario produjeron cambios económicos irreversibles que aseguraran en uno un fortalecimiento de la institucionalidad del mercado, y en el otro produjeran las condiciones de lo que, según creo, fue la única experiencia exitosa de industrialización hacia adentro.

**L**a nueva propuesta de política económica articulada en los años 90 estaba pensada en las antípodas del modelo económico anterior del crecimiento hacia adentro. Si ese modelo pensaba que el eje dinámico era la industria, el segundo pensó más bien en el comercio y los servicios; si el viejo modelo pensaba en expandir el mercado interior, el segundo se proponía rearticular el lugar de las economías nacionales en el mercado mundial dinamizando las exportaciones; si el anterior modelo enfocaba su racionalidad en el rol del Estado, el nuevo esquema pensaba que ese lugar lo debía ocupar el mercado. A esa lógica económica con sus variantes nacionales y mayores o menores acercamientos a la nueva ortodoxia neoliberal se le conoce como el Consenso de Washington. Este nuevo alineamiento estratégico, a diferencia del modelo anterior que fue impulsado por los Estados, lo impulsaban las agencias internacionales de desarrollo como el Banco Mundial y el FMI.

El modelo tuvo éxitos relativos que nadie debe poner en duda. Al transferir a los Bancos Centrales el liderazgo gerencial de la política económica, hizo de la política monetaria el pivote de la estabilización que, por lo general, lograba y cuyos índices de éxito eran el control de la inflación, la recuperación de las tasas de crecimiento del PIB y, en muchos casos, incluso hasta el freno del endeudamiento externo. Este nuevo modelo recompuso la relación de la región con el ca-

pital extranjero y las empresas transnacionales obtuvieron un nuevo tratamiento que les aseguraba mecanismos más flexibles de repatriación de utilidades y una mejor relación con el Estado. Por lo general, el modelo suponía un nuevo enfoque de la empresa pública, pues el Estado era asumido como una especie de mal necesario que había que soportar para ordenar mejor el funcionamiento del mercado que era el eje del nuevo proceso económico que se deseaba impulsar. Esto implicó un proceso privatizador de muchas empresas estatales en sectores estratégicos como energía, comunicaciones, agua, e incluso la construcción de infraestructuras como carreteras, puentes y otras obras públicas, que solían estar a cargo del Estado. Naturalmente, el modelo se aplicó en una geometría variable de acuerdo a las experiencias nacionales y las realidades políticas de cada país.

Los procesos de apertura de las economías latinoamericanas que se estaban impulsando se inscribían en un nuevo ordenamiento de las economías del sistema mundial, tanto en el plano económico, como en el social, el político e incluso en el cultural. A ese proceso se le ha llamado globalización, un ordenamiento que, siguiendo a Castells, podríamos caracterizar como la articulación de una economía y sociedad unificada a escala global y en tiempo real. Ese proceso se apoyaba en una profunda revolución científica tecnológica, sobre todo en la electrónica, la telemática y principalmente la informática, procesos que operan como requisitos mismos de la unidad en tiempo real de los procesos económicos a escala global. Descansaba también en procesos como la flexibilización del trabajo, que rompió la cadena de montaje del fordismo en que se sostuvo el boom industrial de posguerra. La nueva economía desplazaba el pivote de la productividad fordista por la innovación y el trabajo de altos requerimientos tecnológicos e intelectuales, con lo que el obrero fabril tradicional fue desplazado en

su posición estratégica por el especialista de alta formación técnica denominados por autores como Robert Reich como analistas simbólicos. El trabajo intelectual y abstracto de alguna manera desplazaba al trabajo manual, como predijo de alguna forma el viejo topo.

Esta revolución tecnológica facilitó ya desde los años 70 el surgimiento de fenómenos como la fábrica mundial, pero avanzado el siglo 20 aseguró las bases para el funcionamiento de una verdadera economía mundial unificada y operante en tiempo real. Esto hizo del capital financiero el eje articulador de una nueva economía mundial, potenciando precisamente su capacidad de operación bursátil, cuyos efectos se verían pronto en la crisis asiática de los años 90 y más cercanos a nosotros hoy en la reciente crisis bursátil devenida en global de 2010.

**E**n el plano político en los países desarrollados esto coincidió. E incluso estimuló, la crisis del ya tambaleante Estado de bienestar, obligando a replantear el ejercicio de la política democrática. Asimismo, esta revolución tecnológica y la economía globalizada se encuentran en la base del reordenamiento de la política global, tras el desplome del campo socialista y el surgimiento de una política de bloque donde Asia, con China a la cabeza, pasan a constituir un eje dinámico del desarrollo global, y países como India y Brasil comienzan a emerger como nuevas potencias mundiales.

Es en este nuevo escenario en el que debemos recuperar la reflexión latinoamericana. Si en el mundo desarrollado la globalización recompuso el orden estatal y dio un giro a la estructura social, dando campo a una nueva conflictividad y un nuevo ejercicio de la política, en el mundo en desarrollo, específicamente en América Latina, el cambio global no se limitó a la esfera de la economía sino que afectó la política

## En Asia había sido el Estado el agente del cambio, el guía de la exitosa inserción de esa región en los mercados mundiales de manufacturas. En cambio, en América Latina muchos pensaron que el problema estaba en el poder del Estado.

en sociedades en proceso de transición y/o consolidación de su institucionalidad político-democrática. Esto no puede verse simplemente limitado a la articulación de las élites políticas, sino que ha comprometido también el tipo de sociedad en que se apoyaban estos procesos económicos y políticos.

**P**or lo pronto, si en el período de transición democrática se vivió una fase expansiva de movimientos sociales y un fortalecimiento de la sociedad civil en torno al surgimiento de una revitalización de la política democrática, la fase de consolidación democrática asistió a un tipo de sociedad donde las clases medias estaban en un significativo proceso de transformación social. Por un lado, muchos sectores medios empobrecieron, mientras un sector privilegiado logró conectarse a los circuitos mercantiles que levantaba la globalización en marcha. Paralelo a estos procesos, los mercados de trabajo informalizaban su dinámica ocupacional, lo que no era sino expresión de los serios desequilibrios de productividad de la propia estructura económica y de la desigualdad social en que descansaba el propio modelo de desarrollo, con sectores de alta productividad en torno a servicios modernos e industrias de punta, rodeada de actividades productivas y de servicios tradicionales de bajísima productividad. Como es natural suponer, esto se acompañó de un aumento de la pobreza, unido a una casi desaparición del poder corporativo y organizacional del mundo del trabajo. A diferencia del rol del sindicalismo en la fase expansiva de la industrialización sustitutiva de importaciones, en la fase de expansión que siguió a la apertura neoliberal, y en gran medida como una consecuencia de la estrategia de flexibilización laboral que acompañó a este proceso, el sindicalismo perdió fuerza corporativa y política, salvo en países de larga tradición obrera

como Brasil y Argentina.

En esta situación la nueva economía latinoamericana bajo la hegemonía neoliberal enfrentó de alguna manera su primer reto social: si bien el modelo que se impulsaba era efectivo en el reordenamiento de la estabilidad macroeconómica, el costo social de la misma era muy alto: aumento de la pobreza, debilitamiento de las estructuras tradicionales en que se habían sostenido los procesos de urbanización con el aumento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana. Era claro que esto no era el producto de un Estado sobrecargado de demandas, ya que el mismo Estado se había desembarazado de sus empresas públicas, y tradicionalmente no respondía a las presiones y demandas sociales por medio de una lógica del bienestar a la manera europea. El problema venía de otro lado. Las agencias de desarrollo que defendieron el modelo neoliberal pensaron que simplemente faltaba tiempo para que las reformas económicas dieran sus frutos en el plano social y de ahí las políticas de subsidios: asumieron así políticas focales dirigidas hacia la población en mayor vulnerabilidad y riesgo. Si bien estos programas en el tiempo corto eran paliativos que permitían a los pobres urbanos sobrevivir en la pobreza, con el tiempo revelaron que no solucionaban ni en el mediano ni en el largo plazo su situación de excluidos, como de alguna forma esperaba el modelo de focalización. Valdría la pena discutir en ese contexto como a las insuficiencias claras de los programas de focalización sucedió un debate y posterior asunción de esfuerzos más o menos sistemáticos por sostener y expandir sistemas de seguridad social.

En el plano político y social surgían, sin embargo, realidades preocupantes: se potenciaban nuevos movimientos sociales en torno a reivindicaciones étnicas y territoriales, sectores medios se radicalizaban, muchos pobladores de barriadas populares se hacían sensibles a nuevas convocatorias de sectores radicalizados surgidos de los movimien-

tos étnicos, de sectores militares, o incluso del sindicalismo en ruinas y en general el problema de las minorías y el desarrollo ocupaba un espacio central de la lucha social. Paralelo a esta situación en el Estado se observaban serios problemas en la conducción de sus instituciones por parte de las élites en el poder: la corrupción se expandía como un fenómeno reiterado, la gestión de gobierno en muchas situaciones no era transparente, se producían lógicas de exclusión significativas en programas sensibles a la sobrevivencia de los pobres, como eran los ámbitos de la salud, la seguridad social, el acceso a la escuela, el transporte en las ciudades y, en general, se estaba produciendo un clima de inseguridad con el aumento del delito. Todo esto, sin considerar aún los riesgos de la seguridad en un plano más internacional, con el auge del crimen transnacional y el narcotráfico.

En este marco es que debe asumirse el surgimiento de gobiernos de izquierda en la región, o con mayor precisión de centroizquierda. Sin realizar un cuestionamiento severo a la apertura y la flexibilización laboral han tenido que replantear la cuestión social. Experimentos exitosos como el de Lula en el Brasil en torno al combate a la pobreza revelan que es posible bajo la dirección estatal articular programas de combate a la pobreza que combinan estímulos a la educación, la ayuda focalizada, la educación técnica para el trabajo y la cooperación comunitaria. En Chile, en planes de más largo plazo, se ha tenido éxito significativo en la reducción de la pobreza y la indigencia, aunque la sociedad chilena se haya hecho hoy –paradójicamente– más desigual. Es tentador pensar en la hipótesis de que en ambos casos el éxito de esos programas en muchos aspectos se ha debido a que su impulso lo han producido coaliciones políticas no sólo de mayorías con fuerte legitimidad, expresado en la permanencia del voto hacia los partidos gobernantes, sino que también a que esas mayorías han sido estables y moderadas: estables por su permanen-

cia en el tiempo y moderadas porque sus planteamientos no han supuesto negar ni violentar los supuestos del mercado competitivo y la libre empresa que impulsó el modelo de apertura económica neoliberal.

**E**l otro asunto que estos programas exitosos enseñan es que el tema de la cohesión social no está ni mucho menos resuelto con los éxitos que se puedan lograr en el combate a la pobreza, aunque este sea uno de sus principales capítulos. Es verdad que en Brasil el éxito de programas como el presupuesto participativo requiere un cierto grado de cohesión social en las comunidades que lo impulsan. Es cierto que la respuesta a los requerimientos de asistencia a la escuela y formación educativa de los niños chilenos y brasileños requiere de hogares que entiendan la importancia de la responsabilidad paterna y materna. Pero también lo es que la cohesión social implica otros niveles quizás más difíciles de movilización social, que podemos resumir en la problemática de la ciudadanía activa. En parte esto implica un nuevo ordenamiento de la sociedad donde se recupere la capacidad perdida en el mundo del trabajo de poder expresarse como cuerpo social. En parte esto tiene que ver con la acción ciudadana organizada, pero también tiene que ver con una nueva práctica y calidad de la política de partidos, no sólo vista de cara al tema de la representación política y los procesos electorales, sino de cara a la conexión de sentido en la propia identidad del sistema de partidos con los procesos de ciudadanía.

Para concluir estas breves notas reflexivas, recuperemos lo hasta aquí apuntado encontrándole lugar al tema de la cohesión social. Si estas notas se hubieran escrito tomando simplemente como ejes el desarrollo y la democracia hubiese sido fácil argumentar que tal relación supone un camino abierto: no necesariamente la democracia es condición del

## La nueva economía latinoamericana bajo la hegemonía neoliberal enfrentó de alguna manera su primer reto social: si bien el modelo que se impulsaba era efectivo en el reordenamiento de la estabilidad macroeconómica, el costo social era muy alto.

desarrollo y viceversa. Los estudios clásicos de Barrington Moore han demostrado esta apertura de vías históricas. El problema surge con la cohesión social y la concreción del caso latinoamericano.

De entrada hay que advertir que al hablar de América Latina y el Caribe estamos hablando de situaciones muy diversas, podríamos así reconocer al menos cuatro ámbitos subregionales de referencia: 1) el caso mexicano cuya latinoamericanidad es un referente de todos nosotros, pero donde la misma no puede comprenderse sin la conexión con los Estados Unidos, 2) el caso centroamericano y caribeño, pequeñas naciones que han girado en torno a la influencia norteamericana pero que conservan sus perfiles de identidad en un nuevo clima de creciente transnacionalidad, 3) el llamado Cono Sur, donde el referente europeo está muy presente y donde se reconoce una creciente influencia brasileña, pero donde se ha producido una exitosa experiencia de integración subregional con sus naturales problemas y desafíos, 4) el mundo andino, con su tradicional presencia del problema étnico, y que es también la sub región más explosiva del continente.

**D**ifícilmente en un cuadro de esa naturaleza puede hablarse de formulaciones generales en lo que tiene que ver con la cohesión social. Ejemplifiquemos a grandes rasgos:

El Caribe contemporáneo experimenta un creciente proceso de transnacionalización social que hace de la emigración un componente fundamental de su lógica de reproducción como sociedades migratorias. Esto implica que en la unidad de la familia migrante se deposita gran parte del cemento social que unifica este tipo de sociedades, lo que impone que la política democrática habrá de asumir este componente transnacional en su ejercicio, o enfrentarse al

quiebre de su unidad como sociedades transnacionalizadas. Una situación semejante se observa en el norte de México y en países del istmo centroamericano como El Salvador y Guatemala.

En el mundo andino la política democrática tiene un alto componente étnico que requiere de su integración igualitaria si se quiere un mundo andino genuinamente democrático. Personalidades políticas como Evo Morales han tenido éxito por su comprensión de este nudo gordiano de la política democrática en el mundo andino.

El Cono Sur, con sus desigualdades regionales, nacionales y económicas, nos hace ver que no puede hablarse hoy de cohesión social si la política democrática no asume esa heterogeneidad y encuentra un camino para articular políticas regionales compartidas que impulsen en ese plano una sociedad más democrática, vale decir un mundo político más “ciudadanizado”.

En cualquiera de esos casos el problema central consiste en el contraste de dos experiencias. La experiencia histórica anterior al mundo globalizado llevó a una movilización social que implicó alianzas estables en torno a proyectos de integración (cohesión social) visibles y reconocidos por amplios sectores sociales, tales como: la modernización del campo, la industrialización y la urbanización, el desarrollo del sindicalismo y la propia organización de la clase media como clase emergente y cohesionadora del desarrollo en su dinámica política y de mercado. En la nueva experiencia, los sujetos sociales están dispersos, no se aprecian liderazgos sociales –no así políticos– que permitan unificar voluntades en proyectos que, aunque limitados, potencien la acción ciudadana. Con todo, posiblemente la clave del asunto sigue estando sobre todo en el ciudadano, lo que indica que el Estado como su expresión política organizada posiblemente debe regresar al primer plano.

# Intervenciones y debates



## MARTA LAGOS

**Me parece que en esta mesa** no se enfatizó suficientemente que los procesos democráticos y de desarrollo están siempre en evolución. Al inicio, la demanda por democracia era una demanda por libertad, y hoy esas libertades están de alguna manera garantizadas. Después siguió la demanda de igualdad, con lo que mutó la naturaleza de la demanda democrática. En ese esquema de evolución, también cambió la relación entre democracia y economía.

La crisis de los partidos políticos se produce justamente porque éstos no saben ajustar sus ofertas a ese cambio de demanda por parte de la población. ¿Qué es lo que sucedió políticamente? La simultaneidad entre las transiciones políticas y la demanda por igualdad produjo la crisis de representación. Los partidos no fueron capaces de ajustarse a un nuevo papel. El resultado es que la población va por delante de los líderes, o sea, los líderes dejaron de ser líderes. Esto se expresa hoy en la debilidad de los partidos que observamos en muchos países de la región.



## CARLOS ECHEVERRÍA

**La dimensión electoral y partidista** para la democracia pluralista es fundamental, no se puede prescindir de ella. Sin embargo, también tiene que evolucionar la participación popular para que las comunidades y los sectores organizados puedan colaborar en la concreción de los presupuestos, volviéndose partícipes de la decisión acerca de cómo se van a gastar los dineros. Eso se hizo en Costa Rica durante dos períodos de gobierno. En el tercero se acabó, porque los políticos se asustaron y no quisieron continuar, pues sintieron que se les iba el poder. Sin embargo, con experiencias como esa, se logró eliminar el clientelismo político, profundizar la democracia e involucrar en los asuntos públicos a los distintos sectores de la sociedad civil, incluyendo el empresariado. Esto, además, confirió cierta responsabilidad a la ciudadanía y llevó a la democracia a un nivel superior.

Si Costa Rica hubiera continuado con este proceso, posiblemente no hubiera tenido los problemas recientes, como la pérdida de confianza y participación del electorado. En la experiencia anterior participó 80% del electorado; ahora participa 60%.



### RAFAEL PARDO

**En el modelo proteccionista**, que tuvo mayor o menor predominio entre 1947 y 1990, el poder Ejecutivo tuvo un papel muy fuerte sobre la economía, a través de controles de precios o salarios. El Estado también tenía la capacidad de arbitrar entre los grandes sindicatos y los grandes empresarios. De hecho, fue en este escenario que se desarrollaron y crecieron los grandes partidos poli-clasistas que integraron tanto a los grandes empresarios como a los grandes sindicatos. ¿Qué hacían los partidos en ese entonces? Controlaban el acceso a las grandes decisiones y a la oferta de servicios. Esto se traducía en la construcción de hospitales, escuelas o viviendas, vendiendo a precios por debajo del costo. Cuando empezó a desregularse la economía, el poder ejecutivo perdió el control y para otros empezó a ser menos necesario el acceso al poder para tener posibilidades de crecimiento económico. Ahí es donde los partidos perdieron el papel que han tenido históricamente.

El nuevo modelo cambió el papel del Estado desde la oferta de servicios al subsidio de la demanda. Por ejemplo, a través de sistemas de vouchers los estudiantes pueden escoger escuelas o los pacientes a los centros médicos, con lo que los partidos perdieron totalmente su papel protector.

Esto acabó reforzando al Ejecutivo por sobre los partidos. Hoy un presidente es la persona más poderosa de un país. Por ejemplo, las 25 millones de familias brasileñas que están en el programa Bolsa Familia, reciben un cheque que dice Presidencia de la República. Claro, el éxito de Lula da Silva fue descomunal, pero finalmente millones reciben un beneficio del Presidente, no del Estado ni del gobierno.

Eso tiene un efecto político descomunal, pues la entrega de estos cheques –que no sólo pasa en Brasil– se transmite por televisión, y termina sirviéndole al Ejecutivo para reelegirse y promover su causa política, prescindiendo de los partidos políticos.



### JULIO CÉSAR VALENTÍN

**La fiscalidad es uno de los nudos** a desenredar para hacer más eficiente la acción política y lograr mayor inclusión y cohesión social. Obviamente nadie discute los logros democráticos alcanzados a nivel electoral, pero hay temas pendientes en materia de participación y representatividad. Algunos de los actores políticos tradicionales, mediadores entre la sociedad y los espacios de toma de decisión del Estado, se resisten a avanzar en esto. Parte del liderazgo y la clase política de América Latina, incluso a nivel académico, no incluye a otros actores de acción política. Por ejemplo, reconocer el papel de los movimientos sociales, que son menos estructurados pero capaces de incidir en la toma de decisiones, es un elemento que hay que incorporar al análisis.

La clase política tiene que reflejar la mirada de la sociedad, la cual está diciendo que se está gastando mal y no acepta la retórica de los acuerdos entre políticos, quienes en materia de reformas tributarias, por ejemplo, funcionan demasiado conforme a consideraciones de réditos electorales.

Hay que buscar algún punto de encuentro entre las necesidades de legitimidad de quienes están en el Estado y la de incrementar la presión tributaria, de modo que obtengan más recursos y se distribuyan mejor.

El tema fiscal hay que abordarlo con bastante sinceridad y seriedad. Para ser legítimos, los gobiernos tienen que rendir cuentas, lo que contribuirá a que la ciudadanía perciba una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos fiscales.



## VINICIO CEREZO

**Hay coincidencia** en que definitivamente existe la posibilidad de fortalecer el sistema político y alcanzar acuerdos para reformas de fondo, como la reforma tributaria, y así caminar hacia el desarrollo. Esto va a depender de la calidad de las élites políticas y del compromiso de éstas con la institucionalidad, el Estado y los objetivos históricos involucrados. Hay coincidencia también en que son necesarios mayores impuestos, nuevas formas tributarias y modificaciones al sistema fiscal.

El desprestigio de los partidos políticos y de la institucionalidad, fundamentalmente en América Central, deriva no sólo de las malas acciones de los partidos políticos y de los dirigentes, sino por una campaña sistemática por parte de los grupos económicamente poderosos que quieren negarse a perder el poder. También los dueños de los medios de comunicación en nuestros países desprestigian sistemáticamente el poder político. ¿Para qué? Pues para seguir ejerciendo el poder patrimonialista. Si eso no se menciona, pareciera que sólo hay errores por parte de los políticos, que se relajaron, y no se va a observar los problemas del sistema en conjunto.

Cuando la democracia se instaló en América Central, se fijó por objetivo quitarle el poder al ejército. Pero resulta que éste no es la parte fundamental de la estructura que había que dismantelar, pues el ejército es una institución que tan sólo operó como instrumento en una alianza elitaria para mantener un sistema injusto. El ejército se pasó 30 años defendiendo sus privilegios, peleando contra la guerrilla y asesinando gente, pero en el momento en que se abrió la democracia, la oligarquía giró y se acopló con los norteamericanos. Se constituyó un acuerdo con los grupos políticos para crear el sistema democrático e institucionalizar el proceso de transición, donde el ejército aceptó su papel.

El verdadero poder que se ha opuesto a los cambios sistemáticos en nuestros países es el poder de las oligarquías económicas, no los empresarios, pues en ese grupo no todos ejercen monopólicamente el poder económico ni son los dueños del Estado. A estas oligarquías en Guatemala se les dice los cabales, o sea, los únicos que pertenecen al sector económico poderoso.

Hay que mencionar la responsabilidad estructural de quienes –teniendo el poder– se encargan de hacer que la democracia se convierta en un sistema meramente electoral, sin cambios de fondo. Por eso el reto es que los dirigentes políticos se pongan de acuerdo en el proyecto que hay que llevar a cabo y las reformas que hay que hacer para que realmente se consolide la democracia, se busque la cohesión social y se resuelvan los problemas del país.



## CARLOS MALAMUD

**Respecto a los planes asistenciales** para solucionar problemas de cohesión social, hay que señalar que, con independencia de cualquier régimen político, tanto de izquierda como de derecha, todos los países están aplicando esas prácticas. Esto lleva a una pregunta crucial: ¿Cómo y con qué recursos se van a seguir financiando estos proyectos? Se trata de una cuestión relevante, pues los subsidios orientados y dirigidos están minando el propio funcionamiento del sistema democrático al reforzar el clientelismo.

Otro tema relevante al reflexionar sobre cohesión social, y del que se ha hablado muy poco, es la educación. Sin educación no hay crecimiento futuro. La actual ola del boom de los commodities permite crecer, pero esto no es rentable a largo plazo. Si comparamos el gasto en educación de los países asiáticos en la última década con el de América Latina, observamos que el panorama es desolador.



## MANUEL ZELAYA

**No puede existir una democracia** política desacoplada de una democracia social y una democracia económica. Todo es parte del mismo contexto y las crisis precisamente se generan cuando no se reconoce aquello.

¿Podrá existir democracia sin libertad? Jamás. La libertad política es una condición sine qua non de la democracia, por eso la dictadura, aunque tenga beneficios económicos, no se le reconocerá como una democracia. Asimismo ¿podrá existir una democracia con hambre o una democracia en la pobreza? Tampoco. Son conceptos íntimamente relacionados. El proceso económico es el que realmente permite las condiciones para el desenvolvimiento de las libertades formales y reales del individuo. Ya que quieren que los políticos sean personajes temporales en la historia –que sólo gobiernen en el tiempo en que las formaciones ideológicas lo permiten– por lo menos entonces que el pueblo se constituya como una estructura permanente, a través de sus derechos, incluidos los económicos. No pueden ser sólo los poderes fácticos –o los grupos asociados a intereses comerciales– los que en forma permanente mantengan el poder de una nación. Por eso, la democracia política tiene que avanzar hacia una verdadera democracia económica.



## PABLO LONGUEIRA

**La verdad es** que cuando se habla de democracia, desarrollo económico y cohesión social, no hay que olvidar que existe un periodo democrático bastante estable y alternancias de poder pacíficas, porque la globalización hoy en día impide que los gobiernos ilegítimos duren mucho tiempo.

Pero aparecen otros problemas, como el populismo o la demagogia, que son las actuales amenazas que tienen las democracias latinoamericanas. Y son amenazas reales, porque cuando se escucha sobre las democracias participativas latinoamericanas llama profundamente la atención cómo esos regímenes paralelamente restringen las libertades de expresión.

Para que las democracias alcancen desarrollo económico y cohesión social, los políticos tienen que demostrar resultados a la ciudadanía. El desafío es que todos los sectores del país perciban ese desarrollo económico. Se trata de un punto fundamental, porque si la prioridad es una mejor distribución del ingreso, obviamente hay que pensar en la vía tributaria. Pero si la meta es la reducción de la pobreza, el camino es otro. Y el primer desafío latinoamericano es derrotar la pobreza, porque hay bolsones de miseria inaceptables en nuestra región. Mientras estos existan, nuestra democracia siempre va a estar expuesta al populismo y la demagogia.

El gran desafío político es lograr que las políticas públicas exitosas se mantengan en el tiempo, lo que implica que

la ciudadanía lo entienda de ese modo y lo conceda. En el caso chileno, nadie pretende que el actual gobierno mejore en cuatro años radicalmente la redistribución del ingreso, aun siendo Chile uno de los países con los peores índices de la región. Se ha avanzado enormemente en muchas materias, y obviamente falta avanzar mucho más, pero no va a ser ni siquiera la generación actual de políticos chilenos la que resuelva la distribución del ingreso en Chile. Se podrá mejorar en esa materia, pero Chile ha tenido la misma estructura de distribución de ingresos en los 200 años de nuestra vida republicana. Ésta no se ha movido un milímetro, habiendo tenido todo tipo de regímenes políticos.

En cambio Chile sí ha avanzado una enormidad en la derrota de la pobreza. El país está implementando una política pública que busca establecer un ingreso ético familiar. Si se destinara a eso un 1% del PIB del país en cinco años, no debería haber ninguna familia en Chile que esté bajo la línea de la pobreza. Ese es el camino que ha recorrido el país, tanto bajo los gobiernos de la Concertación como ahora bajo el gobierno de la Alianza.

Para lograr eso hay que llegar a una gran cantidad de consensos en materia de políticas de Estado, de modo que la alternancia democrática no haga cambiar de modelo económico o político, y no se termine con gobiernos que desarmen todo lo que los anteriores armaron.



## ARTURO NÚÑEZ

**Es cierto que en general** el primer reclamo democrático fue por las libertades, y que ahora es por la igualdad. Pero en México las demandas por elecciones libres y la alternancia del poder coincidieron con mayores expectativas de igualdad.

Hay una tensión que siempre se ha planteado y que no se ha resuelto entre la igualdad política –basada en la universalidad del sufragio y la igualdad ante la ley– y las condiciones de desigualdad socioeconómica. En esta tensión, el mercado termina dominando a la democracia, y el ciudadano se vuelve cliente. A veces, el sistema político ejerce ese cohecho a través de programas sociales diseñados especialmente para eso, pero también sucede desde el poder económico.

En este sentido, un problema importante de las democracias latinoamericanas son los poderes fácticos, en es-

pecial aquellos sustentados en estructuras monopólicas y oligopólicas, que operan vía tráfico de influencias o conflicto de interés, buscando en su forma más sofisticada la corrupción y la captura del Estado para sus servicios, intereses y rentabilidad. Estos monopolios y oligopolios buscan, por ejemplo, que la alternancia política no signifique alternativa política. No se trata de alternativas radicalmente distintas, si no tan sólo de matices para enfocar la orientación de las políticas públicas. Así debe ser, pero cuando alguien disiente de la idea de que el Estado no debe intervenir en la economía se le moteja como populista. Es curioso, porque quienes hacen esa descalificación son los primeros en exigir el rescate estatal de los bancos en las crisis. En ese contexto no se habla de populismo, sino rescate bancario. En cambio, si se trata de socorrer a los pobres en la misma crisis, entonces sí es populismo. Evidentemente hay un interés clasista detrás de eso y se expresa comprendiendo al Estado como un instrumento del poder económico.

Es por eso que hay que estar muy atentos a esta tensión entre la política y la economía, o entre la democracia y el mercado, pues es posible que su resolución no devenga en el poder del pueblo, sino en el de la riqueza y el dinero, reemplazando la democracia por la plutocracia.



# **MESA 4**

## **DEMOCRACIA, COHESIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA**

### **Presidenta de Mesa:**

Ana María Sanjuan

### **Expositores:**

Vinicio Cerezo

Lucía Dammert

Francisco Rojas

Arturo Núñez

Rafael Pardo

Juan Rial

### **Relator:**

Julián Valdés

### **Intervenciones y debates**



## RELATORÍA



# Cinco aspectos claves a la hora de enfrentar la inseguridad ciudadana

**Julián Valdés**

**S**IENDO ABUSIVAMENTE sintético, me permitiré resumir en apenas cinco puntos un debate e intervenciones sumamente interesantes.

El primer punto tiene que ver con el deterioro de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Las estadísticas muestran un significativo incremento de la inseguridad ciudadana en relación con otras áreas del mundo. Por las cifras que se observan y las edades de las víctimas, se puede decir que la región está viviendo un verdadero genocidio juvenil.

Quienes intervinieron en las exposiciones y debates han coincidido en que la seguridad ciudadana ocupa los primeros puestos entre los temas que preocupan a los ciudadanos latinoamericanos y caribeños. La falta de seguridad ciudadana ha desplazado temas tradicionales para situarse como el principal problema percibido por la población.

El segundo punto se refiere a la cohesión social. Se percibe una débil cohesión social en la región, fruto de la agenda social pendiente. Nuestros servicios públicos son inexistentes, insuficientes e ineficientes. Nuestras políticas sociales y nuestras redes de protección social carecen de efectividad.

El aumento de la delincuencia se suma a este clima, ya de por sí desfavorable para una sociedad cohesionada. La delincuencia se relaciona con la falta de cohesión social, pero también como fuente de las dificultades de la propia cohesión social, en cuanto crea inestabilidad, incertidumbre, miedo y desconfianza en las instituciones democráticas.

El fenómeno creciente de los ni-ni (un número cada vez

mayor de jóvenes que ni estudian ni trabajan) y la progresiva segmentación de nuestras sociedades entre quienes pueden vivir en barrios privados, con todo tipo de seguridad, y quienes no, hacen hoy más endebles los niveles de cohesión de nuestras sociedades.

El tercer punto resume las referencias al Estado y la democracia. En América Latina y el Caribe se observan una debilidad y falta de capacidad del Estado para enfrentar la delincuencia, que amenaza la estabilidad y calidad de la democracia. La desconfianza en la policía y en la justicia, así como la desconfianza interpersonal erosionan los niveles de satisfacción con la democracia y, en consecuencia, el apoyo de los latinoamericanos y caribeños a la democracia.

Los carteles de droga se han convertido en empresas transnacionales sumamente poderosas, con tecnologías sofisticadas y personal altamente capacitado a su servicio. Con tales capacidades, el narcotráfico infiltra el Estado y pretende cooptarlo. En las circunstancias actuales, la delincuencia no se puede concebir como un problema de carácter interno de los Estados, sino como un problema regional. Los Estados están llamados a realizar acuerdos regionales que permitan abordar y enfrentar regionalmente el crimen organizado.

Un cuarto tema, menos desarrollado, se centra en los distintos actores que intervienen en la seguridad ciudadana. Los medios de comunicación han sido el actor privilegiado en este II Foro. Su relevancia en el tema de seguridad ciudadana y delincuencia se fundamenta en su impacto en

## **La delincuencia organizada no se puede concebir como un problema de carácter interno de los Estados, sino como un problema regional.**

la población, incentivando el consumismo –por un lado– y presentando (y hasta magnificando) las situaciones de inseguridad ciudadana –por el otro.

Finalmente, las políticas públicas han sido el tema más recurrente y en el que con mayor profusión se han expresado los participantes. Como postulado general se plantea unánimemente la urgencia de reducir los niveles de criminalidad en América Latina y el Caribe, pero sin afectar el clima democrático de la región. En las circunstancias actuales, puede existir el peligro de querer justificar el autoritarismo como medio para enfrentar la delincuencia.

Habría que reconocer los resultados pocos satisfactorios de las reformas policiales y las reformas judiciales realizadas en América Latina y el Caribe en los últimos años, muchas de ellas en abierta contradicción con la tradición de la región. Se hace necesario generar políticas de Estado para enfrentar la delincuencia, así como mecanismos de cooperación y estrategias regionales.

La despenalización de las drogas y el uso del ejército en el combate a la delincuencia han sido dos temas recurrentes en el I y II Foro Internacional de Santo Domingo. Como se trata de temas tan complejos, no se han podido debatir en profundidad ni ha sido posible llegar a consensos. Por eso, se propone que se dediquen dos foros a tratar exclusivamente cada uno de los temas.





## Dos enfoques políticos para luchar contra el crimen

**Vinicio Cerezo**

**A** LO LARGO de las últimas décadas, en que se ha ido consolidando la democracia y en que se terminó con las guerras políticas de los años 80, han emergido dos tipos de inseguridad en nuestros países. La inseguridad ciudadana, que es aquella provocada por los pequeños asaltos, el robo de celulares, las extorsiones a las familias, a los pequeños negocios. Se trata de una inseguridad derivada de una situación social crítica. Y el segundo tipo es el narcotráfico y el crimen organizado, una suerte de nuevas patologías de la sociedad moderna.

La inseguridad ciudadana tiene una estrecha relación con la ausencia de cohesión social y, en el caso de Centroamérica, con la agenda pendiente del proceso de paz. Es decir, aún no solucionamos el problema económico de fondo de nuestros países, que fue precisamente uno de los motivos de la guerra. Una parte de la culpa proviene de la incapacidad política de nosotros, los dirigentes políticos, para enfrentar y resolver los problemas más importantes que surgen con la aparición de la democracia, que es la necesidad de fortalecer el Estado y obtener recursos para que el Estado cumpla con su responsabilidad ante la sociedad.

Por ejemplo, los gobiernos comprometidos con la política anti-drogas de Estados Unidos se ven obligados

a hacer grandes inversiones y a utilizar gran parte de los organismos de seguridad para atacar el narcotráfico y el crimen organizado. Eso mismo ha llevado a que los gobiernos empiecen a descuidar o a no poder destinar suficientes recursos para la seguridad cotidiana de su población. Esto plantea un dilema muy complicado, porque más que el narcotráfico o el crimen organizado, es la inseguridad cotidiana la que más afecta a la gente. Y la falta de logros en este ámbito lleva a que mucha gente comience a quejarse de la falta de capacidad de nuestros sistemas democráticos.

Otro dilema es que el narcotráfico y el crimen organizado son un mal de carácter regional, por lo que no podemos verlo sólo como un problema interno de cada país. No hay posibilidad alguna de que se pueda desarrollar una política de seguridad eficiente sin un acuerdo político interno en los países, y un acuerdo de carácter regional entre los países, para enfrentar al crimen organizado. En Centroamérica y el Caribe la lucha la estamos librando solos, sin recursos suficientes, descuidando la seguridad ciudadana y sin resolver el problema de fondo, que es de naturaleza social. No podemos olvidar que detrás del delito común y detrás del crimen organizado existe un alto grado de pobreza y también está la marginación de los jóvenes, sectores sociales que se convierten en blanco de

## **En Centroamérica y el Caribe la lucha la estamos librando solos, sin recursos suficientes, descuidando la seguridad ciudadana y sin resolver el problema de fondo, que es de naturaleza social.**

reclutamiento fácil para sicarios, bandas delictuales y carteles de la droga.

En esto también juegan un papel los medios de comunicación. Todos los días vemos por televisión una imagen del joven moderno que es una persona que tiene automóviles de lujo, tiene tarjetas de crédito, el último teléfono celular. Sin embargo, la realidad social para estos jóvenes es, muchas veces, que no encuentran trabajo, que tienen pocas oportunidades de educarse y, por ende, se frustran al no poder satisfacer estas necesidades proyectadas por la publicidad y la prensa.

Al final, el tema de la seguridad está estrechamente ligado a las oportunidades de empleo, a sistemas tributarios poco equitativos, a la marginación económica. Por lo tanto, para enfrentar el problema de la seguridad se requieren dos enfoques: grandes acuerdos políticos locales para impulsar una agenda social que mitigue los factores del delito común, y grandes acuerdos de carácter regional para combatir el crimen organizado.



## Combate a la delincuencia: del “populismo penal” a la protección social

**Lucía Dammert**

**U**NA SOCIEDAD sin delito es una utopía. La organización misma de la sociedad se sustenta en un Estado que establece los parámetros considerados positivos para la mayoría y los mecanismos de control para aquellos que transgreden las normas. De igual forma, el conflicto está presente en la vida social de forma consustancial, debido a las diferencias que cada individuo y grupo establece frente a los demás. Ciertamente, la presencia de conflicto no implica necesariamente violencia, pero en muchos contextos donde los mecanismos de mediación no han sido aprendidos en la familia o la escuela, ésta se convierte en la solución a las diferencias.

Asumiendo la presencia del delito como un hecho social básico, aparece la interrogante sobre cuánto delito es aceptable o tolerable. La respuesta no es simple y tiene profundas raíces en los procesos sociales, capacidad del Estado y expectativas de la ciudadanía. La experiencia internacional enfatiza en aquellos momentos donde el uso de la violencia se torna explosivo debido a procesos diversos, que van desde el aumento del consumo de drogas (Estados Unidos en los años 80) hasta la presencia del crimen organizado (Italia en los años 80 y 90). Por ende, la tolerancia frente a la transgresión parece directamente vinculada con el extremo uso de violencia que se expresa en el incremento de homicidios, utilización de armas en delitos comunes y mayor presencia de lesiones. Un ejemplo de esta situación se refleja en el hecho que los delitos econó-

micos, muchas veces de alto impacto, no son considerados de mayor connotación social en la mayoría de los países de América Latina.

Es importante destacar que la narrativa sobre el delito se centra principalmente en los considerados delitos de mayor complejidad social (robos, hurtos, asaltos, homicidios, violaciones, extorsiones, secuestros y tráfico de drogas). Dejando de lado una importante gama de actividades delictuales, que si bien no utilizan la violencia, tienen impacto social, económico y político de relevancia.

Múltiples son las teorías que interpretan la presencia e incremento del crimen en una determinada sociedad. Por un lado, se encuentran aquellas que ponen el acento en el análisis del individuo y sus características como inicialmente propusiera la escuela positivista centrada en explicaciones biológicas o psicológicas. Si bien son de larga data, estas teorías no están abandonadas, ya que en la actualidad se desarrollan estudios basados en posibles factores genéticos, raciales o de personalidad que podrían explicar la mayor probabilidad de involucramiento en acciones delictuales.

Por otro lado, diversas teorías enfatizan la perspectiva estructural con focos específicos, ya sea en la estructura social o en el proceso social. Entre las interpretaciones centradas en la estructura social se desarrollan la perspectiva de la ecología social, la anomia y las teorías subculturales. Basadas en la tradición de análisis de Durkheim, todas estas perspectivas parten de la importancia de la capacidad de

la sociedad de limitar los impulsos individuales, por la vía de la socialización y los vínculos sociales. Para otro grupo importante de teorías, el proceso social es la variable de interpretación más relevante. Es decir, para interpretar el incremento del crimen es más apropiado mirar cómo interactúan los individuos, más que la forma cómo se organiza la sociedad.

En cualquier caso, está cada vez más claro que diversos factores sociales de riesgo juegan un rol importante en la probabilidad de incremento de acciones delictuales. La mayoría de políticas públicas de protección social pierden de vista la necesidad de focalizarse en aquella población en riesgo debido a la carencia de evidencia empírica que sustente una inversión pública de importantes magnitudes y con resultados de largo plazo.

### **Cuáles son los factores sociales que inciden en la criminalidad?**

Los datos son dramáticos. Diversas fuentes estiman que diariamente seis personas son víctimas de homicidio en Honduras, ocho en El Salvador y catorce en Guatemala. Esta información demuestra con claridad las consecuencias del problema, sobre todo cuando se ratifica que la situación es peor para los más jóvenes. Tradicionalmente reconocidos como victimarios, los jóvenes son las principales víctimas de la criminalidad; así por ejemplo, las informaciones de homicidio juvenil en Colombia y El Salvador confirman que se ubican entre los indicadores más altos del mundo.

El incremento del crimen organizado ha agravado el problema. En diversos países jóvenes e incluso niños que no encuentran muchas alternativas, terminan siendo par-

te de organizaciones criminales donde su muerte es casi segura. La información de las maras en Centro América evidencia la profundidad del problema y las múltiples consecuencias sociales, económicas y políticas de un fenómeno social que desborda por completo a la institucionalidad gubernamental. De igual forma, en Río de Janeiro, se estima que más de 6.000 niños y adolescentes están involucrados en el tráfico de drogas. Finalmente, la información de los sistemas carcelarios presenta una alta concentración de jóvenes, hombres sin educación formal, limitadas capacidades laborales y mínima predisposición a la rehabilitación.

Esta descripción muestra que las raíces mismas del fenómeno criminal se insertan en un sistema de desprotección y vulnerabilidad de niños y adolescentes que son enfrentados a déficits sociales evidentes. De hecho, un interesante análisis realizado en Australia evidenció que el principal factor vinculado a la consolidación de carreras criminales es la edad de iniciación. Por ende, queda cada vez más claro que es necesario acentuar los esfuerzos públicos para enfrentar estas problemáticas.

La literatura internacional ha reconocido la importancia de diversos factores considerados centrales, tanto para la interpretación del fenómeno, como para el diseño de políticas públicas. A continuación, se mencionan brevemente algunos factores considerados pertinentes para el contexto latinoamericano.

**Limitada capacidad de aprendizaje:** La limitada capacidad de aprendizaje entre los niños es un predictor de posibles problemas académicos posteriores, lo que a su vez aumenta los riesgos de posteriores actividades ilícitas. La vinculación de los padres, la comunidad y el gobierno

## Las raíces mismas del fenómeno criminal se insertan en un sistema de desprotección y vulnerabilidad de niños y adolescentes que son enfrentados a déficits sociales evidentes.

en la educación preescolar es un requisito clave para mejorar estas limitaciones.

**Habilidades sociales precarias, impulsividad e hiperactividad:** Basados en información de estudios realizados en Estados Unidos, la respuesta agresiva y la hiperactividad de los niños son los predictores más fuertes de la delincuencia. Información proveniente de Canadá muestra que los niveles de violencia y crimen contra la propiedad son más altos entre aquellos jóvenes que presentaron problemas con sus amigos, baja autoestima e hiperactividad.

**Bajos ingresos:** Salarios familiares bajos se asocian con resultados negativos de los niños en el colegio, incluyendo capacidad de aprendizaje, salud mental y resultados emocionales. La relación entre pobreza y presencia de abuso y maltrato infantil también se ha comprobado en información recabada en Estados Unidos.

**Estilos de paternidad:** Los resultados de los niños en el mundo de la escuela están profundamente interrelacionados con la cohesión familiar y los tipos de acción de los padres. La presencia permanente de los padres, el apoyo en el proceso educativo y el desarrollo de vinculaciones emocionales positivas, son elementos claves para un desarrollo juvenil proactivo.

**Violencia intrafamiliar:** La presencia de un ambiente de violencia es un antecesor directo de respuestas violentas o delictuales por parte de los más jóvenes. Por un lado, la violencia intrafamiliar impacta sobre las víctimas con un amplio rango de problemas de salud física y mental, así como abuso de sustancias, limitando las capacidades de organización de un espacio propicio para el desarrollo de los niños. Además, aquellos que son testigos sufren serias

consecuencias físicas, emocionales y de desarrollo a lo largo de su vida.

**Abuso de drogas y alcohol:** El consumo de drogas tiene vinculación con el desarrollo de carreras criminales debido a la necesidad de saciar la adicción, o la relación con la violencia desarrollada por el tráfico ilegal de las drogas.

**Compromiso con el proceso educativo:** Diversos estudios han demostrado que resultados escolares precarios tienen una directa vinculación con los problemas de comportamiento e incluso vinculación con acciones delictuales. Bajos resultados y compromiso con la educación traen consigo bajas motivaciones para culminar el proceso educativo y por ende bajos niveles de cumplimiento escolar.

**La presión de los pares:** La vinculación en el hogar o en el barrio con pares, amigos o hermanos vinculados a actividades delictuales o de abuso de drogas, aumenta los riesgos de este tipo de comportamientos. El temor al rechazo termina siendo un potenciador de acciones violentas o delictuales en grupos de jóvenes vulnerables.

**Falta de apoyo comunitario:** La presencia de espacios de apoyo comunitario (espacios públicos de calidad, bibliotecas, espacios de recreación, entre otros) permiten una resolución proactiva y pacífica de los conflictos. No sólo en términos de infraestructura, sino más bien por la calidad de las relaciones sociales que se desarrollan en estos espacios en la comunidad y el espacio educativo.

**Calidad y seguridad en los vecindarios:** La calidad del espacio donde se vive, la seguridad, las instalaciones comunitarias y la participación de la comunidad son, en general, un excelente predictor de una ciudadanía involucrada positivamente.

## Cambiar el enfoque de la delincuencia a la protección social puede ser un camino mucho más rápido, eficiente y justo para enfrentar las raíces de la delincuencia.

**Exclusión social:** La desigualdad en la distribución de la riqueza explica muchos hechos de criminalidad o violencia. Pero la exclusión social no es sólo un contexto de inequidad, pues ésta se presenta en territorios donde hay una combinación de factores, destacándose un alto desempleo, discriminación, bajos salarios, precariedad en la vivienda, altos niveles de crimen, entre otros.

**L**a evidencia latinoamericana es débil en cuanto a los factores mencionados. Por eso, más que hacer afirmaciones de causalidad, efecto o relación, lo que hay que hacer es proveer evidencia que sugiera las posibles relaciones entre el aumento de la criminalidad y otras variables de carácter social y económico. Pero la literatura muestra que los factores sociales juegan un rol cada vez más preponderante en el análisis del crimen como problema. Por ejemplo, en un estudio realizado en la mayoría de los países del Caribe, los resultados señalaron que los niveles de crimen que se podrían predecir a partir de variables puramente económicas, no se presentan en la mayoría de los contextos. Por el contrario, se reafirma la relevancia de los factores sociales anteriormente mencionados.

El mismo estudio estimó que aquellos países con altos niveles de crecimiento, tienen en promedio menos homicidios y robos a casa, lo que indicaría que al aumentar las oportunidades laborales, disminuye el crimen. Por otro lado, mayores niveles de inequidad se correlacionan con mayores niveles de homicidios y robos.

Otros estudios enfatizan las características del entorno de la comunidad y su vinculación con el temor y los niveles de victimización. En un estudio del año 2000, Killias y Glerici concluyeron que ciertos signos de decaimiento (graffiti, basura, presencia de personas desconocidas) son importantes, aunque no tanto como la vulnerabilidad personal. Las características que influyen sobre la sensación de inse-

guridad varían desde factores de macroescala (asociados a un país o una ciudad) hasta factores de microescala (relacionados al entorno más cercano de las personas). Sobre estos últimos factores, diversos estudios muestran que la percepción de los niveles de desorden a escala local puede explicar los niveles de temor. Es así como se encontró que 79% de las personas que viven en áreas percibidas con altos niveles de desorden, se sienten más atemorizadas que aquellos que viven en otras áreas.

Diversas investigaciones ponen énfasis en la importancia de la educación como mecanismo para prevenir carreras de infracción. Estudios desarrollados en Jamaica mostraron que en áreas con menores niveles educativos, las personas tienen mayores probabilidades de convertirse en víctimas.

Lamentablemente, en América Latina los estudios aún son escasos, especialmente por la ausencia de información pública, transparente y confiable sobre el crimen y la inseguridad. Además, existe una carencia de información sistemática sobre los sistemas educativos en la mayoría de países de la región. Sin embargo, los estudios realizados hasta el momento señalan que la violencia se incrementa cuando no se realizan mejoras en los sistemas educativos.

Múltiples estudios evidencian que la educación aumenta las posibilidades de empleo. No obstante, en América Latina esta situación no se ratifica, debido a que la educación no se instala como la mejor forma para el éxito social y económico. La brecha entre los contenidos educativos y las herramientas necesarias para la vida laboral posterior es un problema que debe ser enfrentado con rapidez. Por ejemplo, en Perú, en menos de cuatro décadas aquellos que no completaban la educación secundaria, disminuyeron de un 50% de la población a un 9%. Pero este cambio no ha impactado significativamente sobre el porcentaje de jóvenes que entran al mercado formal laboral.

## La inversión y reformas en la policía y la justicia son elementos necesarios pero no suficientes para enfrentar la delincuencia en América Latina. Después de más de dos décadas de privilegiar el discurso centrado en la mejora de la justicia criminal, es evidente que el camino más eficiente se vincula con los problemas sociales de raíz.

En este contexto se esclarece cada vez más que más infraestructura no se traduce necesariamente en mejores escuelas. Lo que se requiere es un nuevo sistema educativo que enfrente los desafíos de una sociedad basada en el conocimiento y en las capacidades diferenciales.

**L**a inversión y reformas en la policía y la justicia son elementos necesarios pero no suficientes para enfrentar la delincuencia en América Latina. Después de más de dos décadas de privilegiar el discurso centrado en la mejora de las instituciones vinculadas a la justicia criminal, es evidente que el camino más eficiente y eficaz se vincula con los problemas sociales de raíz.

Los avances en las reformas de justicia, policía y sistema carcelario, son tímidos cuando no invisibles. En la mayoría de los países de América Latina las inversiones públicas han sido cuantiosas en procesos que obtienen limitados resultados. De hecho, la información delictual muestra un empeoramiento de la inseguridad en la mayoría de los países.

Este aparente desconcierto en las políticas públicas utilizadas para enfrentar la delincuencia, tiene consecuencias directas en el aumento de la desconfianza ciudadana. Especialmente centrada en las instituciones policiales y la justicia, la desconfianza ciudadana se instala en la po-

blación que se siente desprotegida e incluso abandonada frente a la violencia.

El círculo es vicioso, ya que la desconfianza limita las capacidades de organización ciudadana, genera mayor encierro al interior de los espacios privados y aumenta la estigmatización y la fragmentación socioterritorial. Considerando esta situación, se torna urgente la inversión en políticas centradas en la cohesión social, y no sólo en el objetivo de disminuir la inseguridad, pues también se debe aumentar la calidad de vida de la población. Cambiar el enfoque de la delincuencia a la protección social, puede ser un camino mucho más rápido, eficiente y justo para enfrentar las raíces mismas del fenómeno social que aqueja a la mayoría de latinoamericanos.

Este cambio de perspectiva requiere estudios que identifiquen las mejores prácticas, los modelos de intervención más eficaces y las sinergias necesarias para su implementación. Para un cambio se requiere también de una tecnificación del debate sobre la inseguridad, hoy alojado aún en el debate electoral y por ende centrado en el efectismo más que en la efectividad. Además, un cambio de perspectiva establece la necesidad de identificar políticas de largo plazo, que con importantes niveles de inversión pueden traer consecuencias relevantes en la calidad de vida de la población más vulnerable. 

# De la militarización a la seguridad centrada en las personas



**Francisco Rojas**

**L**AS MANIFESTACIONES y las consecuencias negativas de la violencia en América Latina se expresan en los más diversos terrenos. La violencia genera nuevas fuentes de inestabilidad, debilita las condiciones de gobernabilidad democrática, erosiona la institucionalidad e incrementa las demandas básicas de la gente. A su vez, estos procesos promueven respuestas de “ley y orden”, que además de populistas y autoritarias, amenazan la consolidación democrática.

El crimen organizado, la violencia y la seguridad pública adquieren cada día mayor relevancia y se han vuelto una prioridad para nuestras sociedades. Además, demandan mejores y más eficaces respuestas por parte del Estado. Ello significa construir políticas públicas integrales, que involucren diversos sectores como seguridad, salud, juventud, políticas sociales y económicas, entre otros aspectos. Políticas de este tipo requieren ser entendidas desde una perspectiva holística y desde un prisma como el de la seguridad humana. Estas políticas deben tener miradas binacionales, subregionales, regionales y hemisféricas. El intercambio de buenas y malas prácticas posibilita acumular experiencias, conocimientos y procesos para una mayor eficiencia y mejores resultados.

Gracias a la dramática reducción de las guerras entre países, el mundo se ha convertido en un lugar menos violento. Sin embargo, las características de la violencia han cambiado, pasando de una controlada por los Estados, a una cada

vez más impredecible producida por actores no-estatales.

Centroamérica es ya la región más violenta del mundo, con cifras de muertes violentas superiores a las de países que viven situaciones de guerra, como Irak o Afganistán. Según cifras de la ONU, en 2010 hubo en Irak 14 asesinatos por cada 100.000 habitantes. En Guatemala fueron 45,2 por cada 100.000 habitantes; en El Salvador 51,8 por cada 100.000, y en Honduras 60,9 por cada 100.000.

El Banco Mundial señala que la población total de Centroamérica es aproximadamente la misma que la de España. Sin embargo, España registró 336 asesinatos en 2006, mientras que Centroamérica registró 14.257 asesinatos ese año.

Esta situación plantea ampliar las herramientas de resolución de conflictos y desarrollar instrumentos innovadores. La seguridad humana resulta un enfoque útil para mirar la seguridad de las personas, ya que toma en cuenta las amenazas de carácter no militar que afectan a las personas y que, en la mayoría de los casos, producen más víctimas que los conflictos y las guerras entre los Estados. Con el fin de hacer del enfoque de la seguridad centrada en las personas un concepto útil y adecuado, es necesario vincularlo a la violencia y al uso de la fuerza como elementos articuladores.

El debate en torno a la seguridad humana, que en lo esencial pretende lograr que la gente viva en un mundo sin temor, está referido a la amplitud del concepto de segu-

## La dependencia de drogas ilícitas es un tema eminentemente de salud pública que requiere políticas de rehabilitación más que políticas represivas. Se requiere revisar la política en contra de las drogas.

ridad y las dificultades para su operacionalización. El concepto de seguridad humana posee como fortaleza principal su foco en las personas. A este se suma su naturaleza integradora, su carácter multidimensional, su acento en el multilateralismo y en la cooperación. Desde estos ejes de fuerza el concepto de seguridad humana permite articular diversas respuestas. Sin embargo, también evidencia debilidades, como la introducción de la seguridad en las prioridades del desarrollo. En este sentido, la “securitización” del desarrollo genera reservas respecto a una creciente participación de las fuerzas armadas en tareas que no le son propias.

La capacidad para crear medidas de prevención constituye un punto medular de la acción internacional y de los organismos del sistema global y regional. Diseñar, concordar e impulsar medidas que tengan respaldo de la inmensa mayoría de las naciones requiere perfeccionar el multilateralismo regional, hemisférico y global, ya que las amenazas son muchas veces también de naturaleza multilateral, como el crimen organizado que opera globalmente. Estos temas –el uso de la fuerza, coordinar la cooperación y las medidas preventivas– demandan una asociación que establezca mecanismos de acción efectivos. Para ello reforzar el multilateralismo es una condición central. Se requiere una reconstrucción del sistema multilateral que refuerce su capacidad de acción y desde allí diseñar y construir bienes públicos internacionales.

El multilateralismo establece marcos de diálogo y de oportunidades para reconocer nuevas ideas, y contribuye a construir responsabilidades compartidas. Sobre esta base es posible organizar grandes recursos y una voluntad política superior para resolver los grandes problemas de este hemisferio. Una deficiencia importante para este logro es la tendencia hacia la bilateralidad en la relaciones con Esta-

dos Unidos, en especial en los temas de seguridad y ayuda internacional. El Sistema de Integración Centroamericana está dando pasos hacia la coordinación, lo mismo que la UNASUR.

**P**ara enfrentar los nuevos desafíos que presenta la inseguridad regional, hay que estar atentos a algunos peligros. A nivel institucional debe evitarse la militarización, mejorar la capacitación y formación policial, y consolidar el liderazgo democrático. Por el lado de la sociedad aparecen fenómenos como las pandillas juveniles o “maras” en Centroamérica, el sicarito y los secuestros, entre otros. De igual forma, la confusión que vincula terrorismo y crimen organizado ubican a las “nuevas amenazas” en un contexto militar, lo que puede debilitar los Estados de Derecho y las democracias de la región. Uno de los mayores riesgos, en la actualidad, es la superposición entre las políticas de defensa y de seguridad. En México, por ejemplo, la penetración del crimen organizado en las instituciones policiales no dejaba otro camino que utilizar parte de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Así, en algunos países el mayor riesgo es la cooptación del Estado por parte del crimen organizado. Por su parte, la superposición de roles y tareas desprofesionaliza tanto a las fuerzas armadas como las policiales. Genera espacios de autonomía que inhiben en muchos casos su subordinación al poder civil constitucional, además de ser altamente ineficientes.

Es fundamental separar el terrorismo de otros hechos y acciones que afectan la seguridad como el crimen organizado. Con una óptica unilateral el gobierno de George W. Bush buscó vincular de manera directa el terrorismo con el crimen organizado. Ello confunde y sobre-simplifica los problemas y las diferentes dimensiones. La vinculación conceptual entre terrorismo y el crimen organizado lleva a

decisiones políticas erróneas sobre cómo enfrentar estos dos problemas, que son diferentes. No obstante, el terrorismo se lo ha ligado a los problemas de seguridad pública por medio del tráfico de drogas, mientras que temas como el tráfico de armas, donde los Estados Unidos juegan un rol clave, se mantienen fuera de la agenda.

Cabe hacer la salvedad de que en algunos Estados de Centroamérica y los caribeños el riesgo de que pandillas criminales formen alianzas oportunas con organizaciones del crimen organizado y eventualmente terroristas es una amenaza ciertamente posible.

Sin embargo, el mayor peligro es la continuidad del genocidio juvenil. En El Salvador, por ejemplo, la tasa nacional de homicidios fue de 70 por 100.000 habitantes. Pero para hombres jóvenes ésta asciende a 270 por cada 100.000 habitantes.

La dependencia de drogas ilícitas es un tema eminentemente de salud pública que requiere políticas de rehabilitación más que políticas represivas. Se requiere revisar la política en contra de las drogas. Luego de casi un cuarto de siglo

de la guerra en contra de las drogas, ésta no ha producido los resultados esperados. A modo de ejemplo se puede señalar que de acuerdo a datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), el éxito logrado en la reducción del cultivo de coca en el periodo 2000-2005 no se ha traducido en una disminución de la producción de cocaína. Mediante la utilización de abonos y plaguicidas y el perfeccionamiento de la elaboración de la hoja, se ha mantenido de forma estable la producción de cocaína alcanzando 984 toneladas métricas en 2006. El 80% de la droga que entra a Estados Unidos pasa por los países centroamericanos antes de llegar a México. Asimismo el tráfico de drogas en la región ha venido involucrando en sus distintas etapas cada vez más a las poblaciones locales. La encuesta FLACSO/IP-SOS 2009-201 muestra que 58,5% de los entrevistados en América Latina señala que en su barrio se consumen o venden drogas. Es fundamental reconocer esta situación y proponer nuevas alternativas que puedan producir resultados efectivos. El principio básico para iniciar este debate es el de la corresponsabilidad en el contexto de definiciones multi-

**La militarización de la política de seguridad puede convertirse en el principal enemigo de la democracia, ya que promueve las políticas de “mano dura”, las que tangencialmente violan los derechos humanos con altos grados de impunidad.**

## La sobrepoblación carcelaria existe en todos los países, y los costos de mantener a los internos son a veces más altos que los de pagar una carrera universitaria.

dimensionales. La sola mirada a la oferta ha llegado a un fracaso rotundo, tanto en lo referido al consumo, desarrollo de las mafias, como a las dificultades políticas entre el principal centro consumidor del hemisferio y los países de la región.

**A**ctuar sobre la inequidad es esencial para reducir la violencia. Diversos estudios internacionales señalan que los factores estructurales ligados a la inequidad son los mejores predictores de la violencia. El desarrollo debe ser el corazón de cualquier solución que busque enmendar los problemas de inseguridad y violencia. En este sentido, el marco estructural latinoamericano y caribeño sigue siendo muy malo. A ello se unen elementos incentivadores y estimuladores de la violencia, como el tráfico y consumo de drogas, el tráfico de armas livianas y el exceso de alcohol. Adicionalmente, la corrupción y el acceso desigual a la justicia evidencian la debilidad del Estado para enfrentar el problema.

Los costos económicos de la violencia y el crimen limitan el desarrollo humano de la región. Es esencial contrarrestar los factores de riesgo y adoptar medidas que aseguren una mejor coordinación de políticas nacionales. Incrementar la cooperación internacional, con programas de ayuda focalizados en los gobiernos locales, y una mayor profesionalización de las policías son elementos esenciales. También lo es el desarrollo de capacidades de inteligencia.

En los casos en que el crimen organizado ha sobrepasado a las policías es necesario definir políticas de colaboración y apoyo de las fuerzas armadas para asegurar el Estado de Derecho. Estas acciones de las fuerzas armadas deben estar claramente definidas en términos del mando

a quien responden, el tipo de misión y el tiempo de las mismas. Asegurar el liderazgo civil constitucional en estas tareas es esencial. Las prácticas desarrolladas en la región en los años 70 y 80 dejaron un trágico saldo en el ámbito de los derechos humanos. Reforzar el Estado de Derecho es la tarea esencial. Ello significa más democracia y menos militarización. Más justicia y más transparencia. La militarización de la política de seguridad puede convertirse en el principal enemigo de la democracia, ya que promueve las políticas de “mano dura”, las que son altamente inefectivas y que tangencialmente violan los derechos humanos con altos grados de impunidad. Cabe señalar que también la policialización puede generar una considerable impunidad. Mejorar la administración de justicia es esencial para reforzar el Estado de Derecho. Es necesario tener una mirada comprensiva sobre el sector de seguridad. Ello obliga a una mayor coordinación nacional e internacional. En lo referido a la administración de justicia, es fundamental mirar simultáneamente las políticas referidas a los jueces, su capacitación, los procedimientos y las vinculaciones con las policías que los informan. También es esencial mirar el tema de las cárceles, intercambiar experiencias y reconocer las dificultades que existen en toda la región en este campo. La sobrepoblación carcelaria existe en todos los países, y los costos de mantener a los internos son a veces más altos que los de pagar una carrera universitaria. En este ámbito es esencial establecer políticas de reinserción adecuadas, en particular para quienes delinquen por primera vez.

La seguridad de todos se refuerza cuando se profundiza su dimensión humana, que básicamente consiste en generar prosperidad para la gente.

# La dicotomía entre igualdad política y desigualdad económica



**Arturo Núñez**

**L**A RELACIÓN entre democracia, cohesión social y seguridad ciudadana nos remonta, en el plano teórico, a las tensiones que surgen de la contradicción fundamental que existe, por un lado, entre la aplicación del principio de la igualdad jurídica-política que sustenta el ideal democrático expresado mediante la universalidad del sufragio, y por otro, de la desigualdad económica y social que surge de mercados imperfectos, los cuales, en el mejor de los casos, sirven para fijar precios pero no para resolver problemas de distribución inequitativa.

La dicotomía entre igualdad política y desigualdad socioeconómica estuvo en la base del ancestral debate entre democracia burguesa o formal y democracia social o sustancial, en virtud de lo cual muchas veces se pospuso indebidamente la democracia política en tanto “se creaban las condiciones materiales de vida” para que pudiera florecer.

Del algún modo esta dicotomía justificó el voto censitario que antes de la conquista del sufragio universal se otorgaba solamente a quienes acreditaban ciertos niveles de rentas o ingresos económicos o cierto grado de instrucción o escolaridad. En su libro clásico “El hombre político. Las bases sociales de la política” (1959), Seymour Martin Lipset indagaba sobre las condiciones necesarias para el orden democrático y advertía que la estabilidad de la democracia depende del desarrollo económico y social tanto como de la legitimidad y eficacia del sistema político.

Hoy se vuelve a abordar una cuestión esencial para la sustentabilidad de la democracia, que se sintetiza en buscar res-

puestas a preguntas como: ¿Cuánta pobreza y desigualdad socioeconómica resiste la democracia?

No obstante los importantes avances que se registran en América Latina respecto de la instauración y consolidación de regímenes democráticos basados en una mejor promoción y defensa de los derechos humanos así como en elecciones libres y auténticas, se enfrentan también tendencias preocupantes por la preeminencia de poderes fácticos por sobre los poderes públicos formales. Dichos poderes fácticos buscan capturar el poder del Estado mismo para ponerlo al servicio de intereses privados legítimos e ilegítimos, destacando entre estos últimos los que promueven las organizaciones delictivas del narcotráfico con sus secuelas de transgresión de la ley, violencia y creciente inseguridad ciudadana. Los poderes de algunos grupos sociales derivan de las estructuras monopólicas y oligopólicas que se han venido formando en las economías nacionales, contribuyendo decididamente a la grave desigualdad social y a la pobreza imperantes, así como al riesgo de que la democracia devenga en plutocracia, donde el voto sea crecientemente comprado y no decidido libremente por la voluntad de los ciudadanos.

A partir de la conceptualización sobre cohesión social propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), resulta prioritario superar los déficits que experimentan los países de la región: institucional, de gobernabilidad, de participación y representación políticas, de desarrollo económico y bienestar social, de prevención y combate eficaces a la delincuencia, y de cultura democrática.



# En vez de esperar el “gran cambio”, vayamos paso a paso

**Rafael Pardo**

**S**EGURIDAD ciudadana, seguridad pública, seguridad humana. No son lo mismo, pero están estrechamente relacionados entre sí, ya que son conceptos que parten de un diagnóstico similar. ¿Qué es lo que necesitamos para verdaderamente otorgar mayor seguridad a la población? Hay dos elementos clave para avanzar en esto.

Una reforma de los sistemas judiciales. Catorce países latinoamericanos han cambiado su antiguo sistema judicial, basado en el inquisitivo Derecho Romano tradicional y los Códigos Napoleónicos, al sistema norteamericano oral y acusatorio.

Una reforma de las policías. Muchos países de la región se han volcado a realizar cambios a sus sistemas policiales.

Estos pilares son importantes, pero el problema es que América Latina a veces se concentra demasiado en temas estructurales para justificar una falta de avance.

América Latina es el continente más desigual y más violento del mundo. ¿Tenemos que esperar a que se resuelva la desigualdad para que haya menos delincuencia y menos violencia?

Millones de jóvenes de la región no encuentran empleo y no tienen acceso al sistema educativo. Están frustrados y un porcentaje de ellos se dedica a la delincuencia. ¿Es necesario esperar que cambie la política de empleo o de oportunidades para los jóvenes para frenar la delincuencia juvenil?

O pensemos en el tema de las drogas. Muchas veces culpamos a Estados Unidos, que es el gran consumidor de drogas, pero nos olvidamos que América Latina es el segundo mayor consumidor del mundo. La violencia en muchos

países de la región tiene que ver con el consumo de drogas entre los jóvenes de las ciudades latinoamericanas. Es un problema creciente, pero no existen políticas claras al respecto. Es más fácil echarle la culpa a Estados Unidos.

Volvamos a las reformas que me parecen necesarias. Las reformas a la policía no han sido reformas. Reformar el sistema policial implica costos fiscales gigantescos. ¿Cómo se hace una reforma a la policía si no se cambian los sueldos, si no se cambia su sistema de pensiones? Las reformas de la policía en muchos países son una cosa de maquillaje, un cambio de nombre, pero no van a la esencia que es cambiar la conducta, la educación y la capacidad de los policías para promover el cumplimiento de la ley.

Las reformas de los sistemas judiciales han sido promovidas por Estados Unidos y no ha sido una idea latinoamericana. Sin embargo, 14 países, entre ellos México, Chile y Colombia, han cambiado su sistema al acusatorio anglosajón. Desde luego, estas reformas requieren al menos una generación para que funcionen. Pero vale la pena preguntarse: ¿Es un sistema efectivo? ¿Es la justicia norteamericana mejor que la justicia francesa?

Me parece que lo importante es centrarse en aspectos concretos. ¿Cómo hacer una mejor policía? No existen soluciones mágicas. Mi propuesta es mirar temas específicos, con islas de excelencia en el sistema policial, con islas de excelencia en el sistema judicial, y no pretender que tenemos que cambiar primero el modelo económico para lograr avances en la reducción de la delincuencia.

# Lumpen consumista, cambio de ethos y responsabilidad social



**Juan Rial**

**L** **LEVAR ADELANTE** la gobernabilidad democrática supone compatibilizar los conflictos sociales y la preservación del régimen político. La fuerte percepción de inseguridad que prevalece en buena parte de los grandes centros urbanos de América Latina, tiende a erosionar el régimen político, la actividad de gobierno y el tejido social.

Existen muchos datos que proveen organismos judiciales, policiales, penitenciarios hospitalarios y organismos de asistencia social, que permiten constatar la gravedad del problema de seguridad de la región. Pero hay otra forma de inseguridad, que podríamos denominar como subjetiva, que es producto de la percepción que tiene una persona. Esta sensación de la gente se puede obtener a partir de encuestas sobre percepciones acerca de la situación y del ambiente de seguridad. Esta inseguridad percibida suele diferir bastante de las mediciones provenientes de los datos que conforman la inseguridad objetiva, pero condiciona las políticas públicas en este ámbito.

Los delitos que más afectan la percepción de la población son de dos tipos. El primero es el que afecta a las personas, como el homicidio, las diversas formas de agresión que provocan lesiones, el secuestro, las violaciones o la trata de personas. Un segundo tipo de delitos es el que afecta la propiedad, como el hurto y los robos.

Ciertamente existen otros tipos de delitos que, sin embargo, no tienen el mismo impacto sobre la sensación de

inseguridad, como lo es el contrabando que, en muchos casos, es socialmente tolerado e incluso practicado abiertamente. Otros delitos de este tipo incluyen la falsificación de productos, el consumo de servicios robados y las estafas. El cohecho o el soborno, en tanto, son actividades que, dependiendo de cada sociedad, son abiertamente tolerados o mal vistos.

Hay diversos factores que favorecen la actividad delictiva, como el fuerte crecimiento urbano, la existencia de un número importante de gente joven que sabe que no tendrá la oportunidad de un empleo formal, la inexistencia de marcos de contención familiar y el consumo de drogas y alcohol. El ethos dominante en los sectores más jóvenes ha conducido al surgimiento de un sector lumpen consumista, compuesto por jóvenes ni-ni (los que ni trabajan ni estudian). Estos jóvenes consideran que un empleo mal pago no debe aceptarse.

En un reciente viaje al sur de Argentina oí como una "barra de la esquina" de varios adolescentes le gritaba a un chico que hacía mandados para la farmacia: "¡Alcahuete, trabajás por dos mangos!" El mensaje era claro: el camino no es aceptar trabajos de poca paga, sino subvertir el orden social. Hoy muchos de los pequeños actos delictivos no se deben a una situación desesperada por falta de necesidades básicas, sino por la imposibilidad de alcanzar un estatus social que permite tener la ropa de marca y otros símbolos propios de la sociedad de consumo.

## El ethos dominante en los sectores más jóvenes ha conducido al surgimiento de un sector lumpen consumista, de jóvenes que consideran que un empleo mal pago no debe aceptarse.

Este fenómeno también se manifiesta en la pérdida de autoridad por parte de maestros y profesores. Más que instruir, la tarea básica de maestros y profesores en ciertos contextos urbanos críticos es contener. Cosa para la cual muchos no están preparados.

En un contexto de fuerte crecimiento demográfico, con sociedades jóvenes, este nuevo pensamiento lleva a dejar obsoletas muchas de las asunciones recientes sobre el problema delictivo. Las políticas de “mano dura”, como bajar la edad de imputabilidad, pueden llevar a que cada vez más menores, manipulados por adultos o no, se involucren en delitos. Este panorama se complica aún más por el crecimiento del tráfico de drogas y sus nuevas formas de violencia, que no sólo afectan al círculo de proveedores y consumidores, sino al resto de la sociedad. Por ejemplo, en la distribución de drogas se utiliza mano de obra barata, normalmente jóvenes pertenecientes a bandas, como las maras, o personas marginales, contribuyendo así al deterioro de la cohesión social.

Además, para apoyar o co-financiar ciertas actividades ilícitas, presenciamos hoy en día formas de delitos como el robo de cables de cobre para uso telefónico o transmisión eléctrica, tapas de alcantarillado u otras partes de mobiliario urbano factibles de reciclar; o el robo de servicios, como el de energía eléctrica, agua potable, TV cable, robo de teléfonos celulares para revenderlos, entre otros.

Los daños producidos por los delitos tienen costos que

pueden llegar desde la atención médica a la psicológica, así como las pérdidas económicas. Hay en esos casos una pérdida real de capital social que no es fácil de medir. Supone costos crecientes en seguros de salud, seguros financieros, y la posibilidad de perder inversiones o empleos por fuga de empresarios o capitales debido a la inseguridad real o percibida. Esto lleva a la pérdida de recursos para el Estado y a la desconfianza en el Estado de Derecho.

Para hacer frente a la inseguridad, los sectores altos de la sociedad recurren a mecanismos pasivos de defensa, como alarmas, rejas, cámaras, y a elementos activos como agentes privados. Los sectores situados más abajo en la escala social no tienen esa capacidad y eso lleva a desconfiar del Estado como proveedor de uno de sus fines primarios, que es asegurar la seguridad de sus habitantes.

Esto lleva a una parte importante de los estratos medios y medios bajos a exigir mano dura. Pero el resultado de esta política muchas veces es la agudización y no la solución del conflicto. Además, en tiempos en que se han afianzado libertades no se puede recurrir a la fuerza bruta como ocurría en tiempos autoritarios no tan lejanos.

**U**na pregunta central del vínculo entre seguridad y gobernabilidad democrática es cómo desarrollar las distintas dimensiones de la seguridad en condiciones de gobernabilidad. Preservar la gobernabilidad es fundamental para mantener la democracia. Si conside-

## **La protesta social se considera, poco a poco, como un producto de la existencia de desigualdad social y marginalidad, y en consecuencia la tolerancia ante el “desorden” ha crecido.**

ramos que la democracia debe ser vista no sólo como un régimen institucional, sino como una forma de vida que supone la vigencia de garantías propias del Estado de Derecho, una situación de inseguridad, fuertemente percibida por los ciudadanos, es una fuente de desestabilización y no favorece la cohesión social.

La pobreza afecta la libertad, las oportunidades de empleo limitadas y la marginalización, el deterioro constante de la infraestructura pública, especialmente el mobiliario urbano y las vías de tránsito, la intolerancia, que se manifiesta en actos cotidianos como eventos deportivos, la sensación que el sistema educativo no proporciona herramientas de integración social, no son sólo síntomas, ni creaciones exclusivas de los medios de comunicación social. Es cierto que estos multiplican las sensaciones de inseguridad, pero es un hecho que éstas existen y condicionan la vida de la sociedad y la acción de los gobiernos, deteriorando de paso la calidad de la democracia.

El concepto tradicional que se emplea es el de seguridad pública, la necesidad de que el Estado proteja a los habitantes de la acción delictiva. Se trata de un concepto basado en la acción estatal, en la cual los habitantes son un sujeto pasivo, pero no participante. Se diferencia del orden público, que supone la existencia de normas de convivencia y de los espacios públicos. Sin embargo, poco

a poco, se considera la protesta social como un producto de la existencia de desigualdad social y marginalidad, y en consecuencia la tolerancia ante el “desorden” ha crecido.

Sin embargo, el problema de la seguridad no sólo es asunto del Estado, sino que de toda la sociedad. Sin un cambio en la conducta en las generaciones venideras el problema se agudizará. No sólo hay que tener en cuenta la adecuada combinación entre prevención y represión, sino que se requiere de un cambio de valores para reducir el lumpen consumista. Y en esto, hay mucho lo que podrían hacer los medios de comunicación. 



# Intervenciones y debates



## TEODORO PETKOFF

**Hay dos grandes facetas** en el tema de la inseguridad ciudadana. Una es la seguridad que podríamos llamar de baja intensidad, como lo son los hurtos, robos, arrebatos en las calles y atracos a bancos. Estos podrían ser combatidos con relativa eficacia mediante medios tradicionales, como una buena policía, tribunales adecuados y cárceles que sirvan para reformar y reinsertar.

La segunda faceta, que es más preocupante, es el fenómeno del narcotráfico, Aquí no se trata de un problema de consumo, sino de su derivado: las poderosas mafias criminales alrededor del negocio. Son los únicos carteles en los que el Tercer Mundo se tutea con los carteles económicos del Primer Mundo. Los carteles mexicanos y colombianos son instituciones poderosísimas que pueden competir tranquilamente con los poderosos carteles mundiales. La más reciente experiencia de enfrentamiento con estos poderes es la guerra mexicana contra el narcotráfico. Sin embargo, todas estas guerras se han perdido. De hecho Colombia, que si bien destruyó los grandes carteles y se jacta de haber reducido los niveles de inseguridad derivados del narcotráfico, lo que ha hecho es democratizar la producción. Hoy existen muchos cartelitos. Colombia sigue produciendo más cocaína

na que ninguna otra parte del mundo.

En este tema no sirven las soluciones aisladas. Se ha llegado a un momento en el que, al igual que con el cambio climático se ha transformado en una preocupación mundial, el tema del narcotráfico requiere de un enfoque global. Creo que es necesaria una suerte de conferencia mundial sobre el problema del narcotráfico.

La experiencia de la ley seca en Estados Unidos es suficientemente elocuente para plantearnos el siguiente problema: el consumo y la producción de la droga no se va a acabar, de lo que se trata es de liquidar la criminalidad que rodea la producción y el consumo de la droga. Porque ése es el problema: todas las reformas, sean policiales, judiciales o penitenciarias han fracasado porque los carteles criminales de las droga han penetrado esas instituciones.

De lo que se trata es de lograr, mediante un acuerdo internacional, que despenalizando el consumo, se libere a la producción y el consumo de la presencia criminal. Esto permitirá, además, dedicar muchísimo menos dinero a la policía y el ejército para combatir la droga, y transferir esos recursos a programas de salud pública, de atención a los adictos y de prevención por otras vías.



### RICARDO CÓRDOBA

**La percepción** de inseguridad reduce, según los datos, el apoyo a la democracia, la confianza interpersonal y la confianza en las instituciones de seguridad y justicia. Si uno agrega la percepción sobre la confianza en la policía, ésta también tiene su impacto. El punto que quiero resaltar es el vínculo entre seguridad y democracia. La percepción de inseguridad está contribuyendo a la erosión en la confianza institucional y afecta los niveles de apoyo y de satisfacción con la democracia. Esta erosión puede tener un efecto acumulativo, y si no se le presta la atención debida, más adelante nos tendremos que enfrentar a las consecuencias no deseadas de este problema.

---



### CARLOS MALAMUD

**Existe un dicho** muy en boga entre los narcotraficantes mexicanos: “Mejor 5 años como rey, que 50 como buey”. Esto refleja en buena medida parte de los desafíos a los que nos enfrentamos. Aunque los capos perciban que su liderazgo será de corta vida, el negocio es de largo plazo. Los carteles se han vuelto empresas transnacionales, que tiene un creciente nivel de sofisticación y que contratan mano de obra cada vez más sofisticada. Hace diez años las personas condenadas por narcotráfico eran las “mulas”, pero hoy tenemos cada vez más gente con título universitario.

Otro punto importante en esta discusión es el uso del ejército en la lucha contra el narcotráfico. Me parece que estamos frente a un falso dilema, porque el tema se plantea en términos absolutos: ejército sí o ejército no. En Costa Rica tenemos tres helicópteros y con eso pretendemos perseguir a los narcotraficantes. En muchos países la policía está mal equipada o derechamente infiltrada por el narcotráfico. Se necesita el material necesario para combatir los carteles, material que precisamente tienen las fuerzas armadas. Dado el estado lamentable de las policías, en México no había más remedio que sacar el ejército a la calle. Si el ejército no hubiera salido a la calle, México sería hoy probablemente un narco Estado.

---



## VÍCTOR RICO

**Utilizando el enfoque** de contexto histórico que suele ocupar el Presidente Leonel Fernández, voy a tratar de enmarcar lo que han sido los últimos 30 años de procesos de democratización de nuestras sociedades. La primera década fue la de la libertad, la de la recuperación democrática; la segunda década fue la de la estabilización económica, la del ordenamiento económico; la tercera década fue la de la política social, de la expansión de la ciudadanía social y económica. Creo que uno de los desafíos principales a los que se enfrenta nuestra región en la cuarta década, a la que ya hemos ingresado, es la década de la seguridad.

Se ha señalado correctamente que el tema de seguridad es uno de los problemas más importante para los ciudadanos de América Latina. Así como en la primera década nuestras democracias estaban amenazadas por la presencia todavía importante de las fuerzas armadas como actores políticos; así como en la segunda década nuestras democracias estaban amenazadas por la hiperinflación y el descontrol económico; así como en la tercera década nuestras democracias estaban amenazadas por niveles de pobreza y desigualdad importantes, en la cuarta década la gobernabilidad democrática está amenazada por el tema del narcotráfico y el crimen transnacional. Esto requiere nuevamente generar consensos nacionales alrededor de este problema.



## MARTA LAGOS

**Me gustaría agregar** a la discusión algunos elementos que, a mi juicio, no han estado presentes. El principal problema de América Latina no es la delincuencia, sino los problemas económicos, es decir, las desigualdades. La percepción de seguridad aumenta a medida en que hay prosperidad. Existe una incongruencia entre la tasa de victimización y los datos de percepción de delincuencia. Me parece que ahí hay espacio para un análisis más fino. No todos los que son victimizados consideran que la delincuencia es el tema más importante, ese es un punto de la incongruencia.

Me parece que un factor importante, y que se ha discutido poco en esta mesa, es la educación. En los últimos 20 años los países latinoamericanos han aumentado de manera importante los niveles de educación. Los datos muestran que la gente que tiene 12 años o menos de educación tiene una enorme desafección con la democracia. Pero la gente que tiene 13 años o más de educación, muestra un salto importante en la afección con la democracia, porque se les entregan instrumentos para poder insertarse en el mundo. Así, las reformas educacionales son centrales para combatir la delincuencia, porque con Estados débiles, pero con ejércitos empoderados y muchas políticas anti-delincuencia del tipo mano dura no vamos a llegar a ninguna parte.



### RAFAEL HERNÁNDEZ

**Sin participación** ciudadana no se garantiza la seguridad ciudadana. No hay seguridad humana, mientras no se asegure la práctica de los derechos humanos. Tenemos más mecanismos de ley y orden, pero se mantienen procesos de exclusión social, y políticas contraproducentes que, en vez de enfrentar el problema, muchas veces lo agravan. Los retos para la democracia, la estabilidad y los derechos humanos, están relacionados directamente con cuestiones que atañen al desarrollo social. Ése el fondo de los problemas, y no se trata de nada abstracto. Tenemos que repensar los modos de imponer orden y de penalizar: pensar, por ejemplo, en tener otro tipo de prisiones, completamente diferentes, porque tenemos demasiadas personas en las cárceles.

Sin educación y participación activa de la socie-

dad civil es muy difícil que estos problemas tengan una solución de fondo. Sólo para ilustrar, en el caso de mi país, Cuba, la lucha contra las drogas es eficaz, no porque la policía sepa mucho, no porque la policía no sea corrupta, es porque la ciudadanía coopera con los dispositivos anti-drogas e informa y participa activamente. Es eso lo que permite controlar la distribución de las drogas.

Por último, me parece importante el tema de la cooperación regional que han mencionado varios panelistas. América Latina ha demostrado en los últimos años una mayor capacidad que antaño para desarrollar más espacios de cooperación. Pero la región sigue sin hablar con una voz única y de actuar de manera coordinada frente a este tipo de problemas.



### ROBY SENDEROWITSCH

**Ciertamente existen** causas socioeconómicas que contribuyen a generar inseguridad ciudadana, pero me parece importante desestigmatizar a los pobres. En foros como éste muchas veces escuchamos que el problema es la pobreza, y de ahí a estigmatizar a los pobres como criminales, los que asaltan y roban, los que son más proclives a entrar en el narcotráfico y otras actividades criminales, hay sólo un paso. La evidencia empírica demuestra que son los pobres los que más sufren con la violencia, con la criminalidad, con la falta de seguridad.



### MARTÍN TORRIJOS

**Todos somos países** productores y consumidores de droga, de una forma u otra. Al igual que en el tema del cambio climático, todos tenemos un nivel de responsabilidad. Se trata de una responsabilidad compartida, pero diferenciada. Hay que generar un grado de confianza para lograr un consenso regional, lo que no significa ceder soberanía territorial, sino ganar seguridad.

Para ello habría que fijar algunos puntos en común. Uno es el control de armas. No es posible que Estados Unidos no pueda controlar el flujo de armas hacia América Latina. Los territorios de la frontera, por el lado estadounidense, están llenos de tiendas que venden armas. El segundo es controlar los precursores químicos de la cocaína. Si se pueden controlar los explosivos, no debería ser muy difícil controlar los insumos de la droga. Por último hay que reforzar el trabajo de inteligencia, que es muy escaso en nuestros países y que depende muchas veces de la colaboración de Estados Unidos, que debido a la falta de confianza es bastante incompleta.

No existe una solución rápida, lo que existe es una solución permanente que consiste en profesionalizar las fuerzas de seguridad y, ojalá, lograr la confianza suficiente para sellar acuerdos regionales para ser más efectivos en la lucha contra el crimen organizado, sobre todo en materia de inteligencia.



# **MESA 5**

## **LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA**

### **Presidenta de Mesa:**

María Leissner

### **Expositores:**

Leonel Fernández

José Pablo Arellano

Augusto de la Torre

Miguel Székely

Mario Dehesa

### **Relator:**

Francisco Díaz

### **Intervenciones y debates**



## RELATORÍA



# Salimos bien de la crisis, ¿y ahora qué?

**Francisco Díaz**

**S**ALIMOS BIEN de la crisis financiera internacional. La gripe norteamericana nos dio estornudos y no pulmonía, como era antes. Nos sorprendimos nosotros mismos por este hecho. La recuperación económica ha sido estelar. No lo habríamos imaginado hace 15 años. En definitiva, se hace un llamado a apreciar en su real medida el manejo económico, no con el afán de auto felicitar, sino que con el objeto de calificar la actual conversación que se puede dar en la región en materia económica: como manejamos la crisis relativamente bien, hoy es momento de conversar acerca de las oportunidades que se abren en el mundo post-crisis. Es momento de hablar de los desafíos a futuro, más que hacer medicina forense de lo que ocurrió en el pasado.

Parafraseando al presidente Leonel Fernández, la oportunidad no es sólo para América Latina, sino que es para todo el mundo, pues hay un cambio de paradigma en la civilización, el que nos permite hoy abordar nuevos temas que antes no se habían tocado en profundidad en la economía mundial, como son las energías renovables no convencionales, el transporte, la medicina o la infraestructura. América Latina, agrega el Presidente, puede aprovechar esa oportunidad, pero debe tener una mayor voz en la coordinación global que se requiere en el mundo post-crisis, y por tanto, el G-20 debe ser convertirse más bien un foro de Naciones Unidas más que un foro de las economías más grandes.

José Pablo Arellano, de CIEPLAN, habla desde el optimismo. Conuerdo. En CIEPLAN no creemos en el materialis-

mo histórico, creemos más bien en el optimismo histórico. Cuando el vaso está vacío de agua, nosotros decimos que está lleno de aire, ése es el nivel de optimismo. Pero no se trata de un optimismo naif o infundado. Se trata de un optimismo razonado, fundado en la razón. Y José Pablo Arellano acertó cuando señaló dos reformas cruciales que se aprobaron e implementaron en democracia. Primero, la reforma fiscal: ahorrar y pagar deudas en democracia. Para los que hemos trabajado en el gobierno, sabemos lo difícil que es soportar la presión política que significa contar con recursos, y a la vez ser responsables en su gasto. Lo difícil que es dar respuestas a las demandas sociales en el tiempo, pero no sobregirarse y ahorrar para el futuro. Pues bien, eso hicieron varios países latinoamericanos y lo hicieron en democracia. Segundo, las reformas de los sistemas bancarios y financieros. Hacerlo en democracia también es difícil, porque todos sabemos los intereses que están involucrados. Por tanto, sobre la base de que hicimos bien esas dos cosas, Arellano dice: "miremos el horizonte, porque podemos hacer bien otras tantas". ¿Cómo qué? Él identifica tres aspectos críticos: Inversión, infraestructura y educación.

Augusto de la Torre, del Banco Mundial, nos dice: Muy bien, de acuerdo, tenemos bases para ser optimistas, pero ahora es momento de pensar el desarrollo que queremos. Y ese desarrollo, propone, debe estar asentado en tres bases muy sólidas –estabilidad macroeconómica, equidad y crecimiento y preocuparse de la manera cómo ellas interactúan entre sí.

De la Torre propone poner el énfasis del debate en las políticas de crecimiento. Nuestro crecimiento tiene frenos, llegamos al 6 y 7%, y nos empezamos a preocupar por el sobrecalentamiento y la inflación. ¿Qué vamos a hacer con China? ¿Qué vamos a hacer con los commodities? ¿Vamos a entrar en un nuevo período de dependencia, como nos decía el querido Raúl Prebisch? No necesariamente, responde De la Torre. Los recursos naturales no son necesariamente una maldición, pueden ser una bendición, siempre que estemos conscientes de los riesgos, como la poca diversificación y los problemas en materia de transparencia en el manejo de las rentas que ellos producen.

Miguel Székely, de México, sigue en la veta de ampliar la mirada e ir más allá de la crisis. Hace hincapié en el punto de que la responsabilidad económica tiene que estar ahora aparejada con la responsabilidad social. Según él, los temas críticos en políticas sociales son: tener adecuadas evaluaciones de las políticas públicas –que es algo que no siempre se menciona, pero que es un punto crítico–, y mejorar la calidad de la educación, con énfasis en la educación media (para jóvenes entre 15 a 18 años), que es donde hay una gran brecha en relación con los países de Asia, y en aquellos

jóvenes que ni estudian ni trabajan, los llamados ninis. ¿Qué hacer con los ninis? Lo cierto es que no hay políticas públicas para abordar con efectividad el tema de los millones de jóvenes latinoamericanos entre los 15 y los 24 años que se encuentran en esta situación.

Mario Dehesa dice una frase muy interesante: El largo plazo comienza ahora, cuando uno da el primer paso hacia el largo plazo. ¿Cómo levantamos la mirada sin desordenarnos? Esa es su reflexión central: levantar la mirada, dar cuenta de las demandas sociales, pero sin que el gasto social se dispare. Dehesa coloca una nota de precaución sobre algunos subsidios creados ante el alza de algunos precios, y se pregunta: ¿cuándo vamos a empezar a retirar los estímulos fiscales?

Finalmente, el público hizo algunas alertas a este panel en torno a temas tales como la complacencia, la inversión extranjera directa, los flujos de capital hacia nuestra región, los monopolios privados y sindicales, y acerca del costo político asociado a desequilibrarse o desordenarse económicamente, y por tanto, ir en contra del sentido común económico que, aparentemente, estaría llegando, por fin, a nuestra región.



## De la crisis a la oportunidad. Lo que nos enseña la historia económica reciente

**Leonel Fernández**

**S**E HA REITERADO hasta convertirse en un decir común que la crisis financiera iniciada a fines de 2007 y durante 2008 ha sido la más profunda y grave desde los años de la Gran Depresión. Es decir, la crisis más seria en la economía global en los últimos 80 años. Y en efecto, así es. Para entender mejor el momento actual, bien vale la pena repasar brevemente los períodos económicos que se han sucedido desde la Gran Depresión. Esta rápida síntesis nos permitirá entender mejor nuestro momento actual y poder mirar hacia el futuro con ciertos elementos e indicadores de naturaleza histórica.

Los economistas siempre se han planteado cómo fue que pudo superarse la situación de la Gran Depresión. Algunos han sostenido que fue por la aplicación de políticas keynesianas, a través del New Deal. Otros dicen que si bien eso es cierto, se pudo superar finalmente a causa de la Segunda Guerra Mundial y el gasto expansivo que ésta generó, permitiendo salir de la situación de estancamiento generada por la Gran Depresión.

En la posguerra, a instancias del fenómeno geopolítico de la rivalidad de las dos grandes superpotencias, el gasto militar tuvo una importancia permanente en lo económico, configurando una economía militar planteada en el marco de la doctrina de la proliferación nuclear. Por consiguiente, Estados Unidos y la Unión Soviética tenían siempre que incrementar el gasto militar. Finalmente se produjo el colapso del modelo socialista y en el fondo de esto hubo una raíz económica, pues la concentración del gasto en la Unión So-

viética en el ámbito militar descuidó la producción de bienes de uso civil, hasta el punto en que colapsó la economía y todo el sistema soviético.

Lo que se perdió de vista en el momento en que se desplomó el modelo socialista, fue que la economía de Estados Unidos también estaba atravesando por una profunda crisis. Se creía que con la llegada de Ronald Reagan al gobierno en 1981 y la aplicación de una filosofía económica que proponía un impulso de la oferta (supply-side economics), Estados Unidos había superado las debilidades de su situación económica interna. Pero no fue así. En la campaña electoral de 1992, que ganó el entonces gobernador de Arkansas Bill Clinton, el gran tema fue la economía. Es la economía, estúpido, fue el eslogan. Con esa idea Clinton ganó pese a que después de la Guerra del Golfo el presidente George Bush padre llegó a tener una intención de voto que se empinaba al 92%. Si bien la economía soviética se desplomó, la de Estados Unidos en ese momento estaba en cuidados intensivos.

¿Qué ocurrió durante Clinton? Estados Unidos entró en su ciclo más largo de expansión económica. ¿Por qué? Por la sencilla razón de que los productos originalmente creados en el ámbito militar pasaron al consumo civil, fundamentalmente lo que tiene que ver con la tecnología de la información y la comunicación. El Internet es una creación de origen militar, que en los años 90 entra al mercado de consumo civil, y es lo que contribuye a la expansión durante esa década.

Obviamente, la economía global durante el período post

Guerra Fría se caracterizó por esta revolución científico-tecnológica y por el fenómeno de la globalización. Pero ya en los mismos años 90 había señales de la crisis del modelo global: la crisis mexicana de 1994, la crisis asiática de 1997, la crisis rusa y la crisis brasileña. En los propios Estados Unidos quebraron instituciones financieras de ahorro y crédito (la llamada crisis de los Savings and Loans) y en 2000 estalló la burbuja tecnológica.

¿Y qué podemos decir de la crisis financiera global, que continúa haciendo estragos en el mundo desarrollado? Algo sabemos sobre las razones que la motivaron. Primero, hay que buscar sus orígenes en una política de desregulación que viene de los tiempos de Carter, pero que se reafirmó durante el reaganismo: la concepción filosófica de la liberalización y la apertura de mercados. Segundo, aprovechando las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, el mundo financiero comenzó a crear productos complejos, que nacían de una ingeniería financiera que muy pocos entendían. El conjunto de ambos factores conforma las causas del estallido de 2007 y 2008.

En lo inmediato el colapso empezó por la crisis inmobiliaria de Estados Unidos, con los créditos e hipotecas para clientes de alto riesgo. Pero cuando se examina la llamada crisis subprime, hay que preguntarse: ¿cómo fue posible que préstamos bancarios a ciudadanos terminen desencadenando una crisis financiera global? Fue posible gracias a la creación de un instrumento financiero nuevo: el fenómeno de la titularización, que es la conversión de la hipoteca en un activo financiero y su colocación en los mercados internacionales. Por otro lado, está la creación de instrumentos de pago –como los credit default swaps, que son una suerte de seguros por falta de pago–, que se establecieron en las transacciones financieras y que terminaron por contaminar todo el ámbito internacional.

Es importante examinar más de cerca los volúmenes y

las cantidades que están involucradas en este ámbito. En la actualidad el Producto Bruto mundial es de US\$ 87 trillones. Hoy, un instrumento financiero como los credit default swaps alcanza un valor de US\$ 250 trillones. Estamos hablando de que un solo instrumento financiero tiene un valor tres veces superior a toda la economía mundial. Esto sirve para poner de relieve el alto riesgo en que se encuentra todavía el funcionamiento de la economía mundial. Y claro, los credit default swaps sólo son uno de múltiples instrumentos financieros que se han inventado en los últimos años.

**L**a reacción inicial de los bancos centrales y los gobiernos ante la crisis financiera global fue salvar a los bancos. Los programas de bailouts se hicieron con fondos públicos, y ayudaron a contener la hemorragia y evitar una quiebra sistémica de los bancos. Si los bancos hubiesen quebrado, corría peligro la supervivencia misma del sistema capitalista.

Lo que pasó después de que los gobiernos y los bancos centrales aplicaran el torniquete a la hemorragia financiera, fue que el propio sistema financiero exigió a los gobiernos que cumplieran con sus obligaciones con los bancos comerciales, que previamente habían facilitado créditos a distintos países. Ese es el contexto que explica la actual crisis en Grecia, Portugal e Irlanda.

¿Cómo resolver el dilema que se ha suscitado? No hay consenso sobre ello.

En el caso europeo, las deudas de los Estados, las que se generaron sobre todo por el paquete de salvamento a los bancos, ahora han producido un efecto boomerang. Para priorizar el pago de la deuda, ahora los gobiernos se ven forzados a políticas de austeridad, que implican recortes de gastos sociales. ¿A qué ha llevado esto? Al problema de las protestas sociales en Europa, las que se extienden por Irlanda, Grecia, Portugal, España, Francia e Inglaterra. Y lo que

## No podemos tener políticas nacionales o regionales al margen de la economía global. América Latina, quiéralo o no, está inserta en la economía global.

siempre sucede frente a todo acto de protesta social es un recorte democrático, porque se reprime y se utiliza la fuerza pública para detener los movimientos de disidencia.

A diferencia de Europa, Estados Unidos en principio aplicó la fórmula del gasto público para salir de la crisis, buscando así hacer crecer la economía, generar empleos y reducir la deuda en proporción al crecimiento del producto. Esa ha sido la tesis original del gobierno del presidente Barack Obama. Sin embargo, se ha encontrado con la reacción de los republicanos, que han presionado para establecer un férreo control sobre el gasto, e incluso para disminuir los impuestos a las grandes empresas y continuar así la política del presidente George W. Bush. Así, la administración norteamericana en estos momentos está atrapada entre una voluntad orientada a aumentar el gasto, sobre la base de emitir dinero inorgánico a través de la Reserva Federal, y, por otra parte, con los republicanos en el Congreso pidiendo fuertes reducciones al presupuesto federal. En otras palabras, Estados Unidos enfrenta una fuerte contradicción interna entre demócratas y republicanos para enfrentar la crisis.

**E**l problema está en que la crisis no se ha superado, sigue latente. Existe una incertidumbre en todo el mundo sobre hacia dónde lleva esto. En el caso de Estados Unidos, estamos hablando de una deuda de US\$ 13 trillones, la que equivale a casi 80% del Producto Interno Bruto de ese país. Se trata de algo inédito y representa un gran desafío que Estados Unidos tiene que resolver en los próximos 15 o 20 años.

El problema financiero tiene un nivel de escala tan alto que existe un riesgo real de colapso del sistema mundial. Y en la prensa, esto casi no se aborda. Mirando hacia el futuro, vale la pena construir escenarios posibles. El peor escenario es mejor ni pensarlo, pues es autodestructivo. El mejor, al que nos gustaría apostar, es que al final atravesaremos por

un proceso de destrucción creativa y que, por lo tanto, todo lo que hoy día vemos como riesgo o amenaza se convertirá en una gran oportunidad de relanzar la economía mundial. Algunos bancos internacionales han realizado pronósticos en esa línea. Citigroup, por ejemplo, dice en uno de sus recientes informes, que siendo hoy el PIB mundial de US\$ 87 trillones, hacia el año 2050 podríamos tener un PIB mundial de US\$ 150 trillones. Es un escenario optimista. Efectivamente podría darse una multiplicación de la capacidad de generación de riqueza a escala mundial. Pero eso tiene que darse sobre la base de un cambio en el paradigma y del modelo de producción mundial.

La crisis de la civilización de la que hablan algunos puede convertirse en la oportunidad para un cambio en el paradigma de esa misma civilización. Por ejemplo:

**Tenemos una crisis energética** y sabemos a ciencia cierta que el crecimiento mundial a través de combustibles fósiles es insostenible. Esto ofrece la oportunidad de crecer económicamente resolviendo a la vez el problema de la sostenibilidad ambiental. Se puede hacer a través de inversiones en energías renovables, como la eólica o la solar o el uso de biocombustibles como el etanol.

**La economía del hidrógeno**, que se supone ha de ser la economía dominante en términos de combustibles a partir de la década de 2030, va a requerir grandes inversiones, y puede ser un impulso al crecimiento y al desarrollo, de manera que la crisis ambiental y energética se convierta en una oportunidad económica.

**El sistema de transporte** ofrece oportunidades similares, pues se está apostando en todas partes a fuertes inversiones en sistemas de ferrocarriles o trenes rápidos que implican inversiones multibillonarias, pero que impulsarán el crecimiento y el desarrollo económico.

Y ejemplos como estos hay en muchos otros sectores, como la salud o la infraestructura. Por lo tanto, en medio de

esta situación de caos, confusión e incertidumbre, existen oportunidades.

En América Latina, afortunadamente, la crisis financiera global no se convirtió en una crisis financiera regional. En ninguno de nuestros países quebró algún banco. Pero la crisis financiera se convirtió, para algunos países de la región, en una crisis de comercio internacional. Bajaron las exportaciones, disminuyeron las importaciones, y para algunos países eso desencadenó una crisis fiscal. Los gobiernos recaudaron menos, con lo que pudieron invertir menos y el crecimiento se desplomó. Antes de la crisis, en República Dominicana el crecimiento tuvo un tasa promedio anual de entre 7,5% y 8%, y en 2009 se redujo a 3,5%.

**C**uando se mira comparativamente toda la región en 2009, que es el año donde más se puede observar el impacto de la crisis financiera, hubo una reducción sustancial en términos del crecimiento del producto. Ya en el 2010 se vuelve a una curva de crecimiento ascendente. Sin embargo, hay que diferenciar entre la zona de Centroamérica y el Caribe, y Sudamérica. La primera está muy integrada a la economía norteamericana. El caso de México es paradigmático. El PIB de ese país se desplomó en 6,5% en 2009. En América del Sur las economías son mucho más diversificadas. Pero sobre todo la relación comercial con China, un gigante hambriento por los commodities sudamericanos, ayudó a países como Brasil, Chile o Argentina a

atenuar el impacto de la crisis.

Otro aspecto importante de la crisis es que en América Latina no se produjo una situación de inestabilidad social. Ciertamente hubo en algunos casos protestas por el alza de los precios de los combustibles y los alimentos. Algunos partidos que estaban en el gobierno se vieron afectados por la crisis económica y perdieron las elecciones. Sin embargo, desde el punto de vista político, no vivimos una desestabilización sistémica como había ocurrido en décadas pasadas.

Aunque no ha habido una crisis política propiamente tal, persiste la situación de incertidumbre, desafíos y peligro, y se requiere que efectivamente se produzca un consenso de la clase dirigente mundial para enfrentar la actual situación. Basta con ver lo que está sucediendo en Europa.

En algún momento se celebró una conferencia en Naciones Unidas para tratar este tema, pero falta que esa organización asuma con más fuerza. El G-20 puede ser un grupo de países que por su peso en la economía mundial, su demografía y su nivel de influencia política puede jugar un rol importante, pero no puede ser en exclusión de los demás países integrantes de la familia de las Naciones Unidas.

América Latina, en un sentido o en otro, no podrá escapar de lo que está ocurriendo a nivel internacional. Y esta circunstancia constituye una última lección: no podemos tener políticas nacionales o políticas regionales al margen de la economía global. América Latina, quiéralo o no, está inserta en la economía global.



## APRENDIMOS BIEN. Ahora hay que levantar la mirada

**José Pablo Arellano**

**H**EMOS VIVIDO la crisis económica más grave de los últimos 80 años y, comparado con las crisis anteriores, esta vez América Latina la ha superado bastante bien.

El origen de las crisis anteriores en buena parte estaba en nuestras propias economías. Eran crisis causadas por los desequilibrios que se generaban a partir de nuestra propia realidad, que expandían o amplificaban los efectos internacionales. Por eso, la novedad en esta crisis está en que, pese a su magnitud y gravedad, no se ha amplificado en América Latina. Es cierto que en la mayoría de los países la producción se desaceleró e incluso cayó, pero en magnitudes que no guardan relación con lo que sucedió, por ejemplo, con la crisis asiática de fines de los años 90 o con la crisis de los años 80.

Si estamos atravesando en mucho mejor forma esta gran crisis es debido a los cambios y avances institucionales en los ámbitos fiscal y financiero que se realizaron en las décadas anteriores.

A consecuencia de las anteriores crisis fiscales –que en muchos casos fueron autogeneradas dada la imposibilidad de responder a los ciclos externos– la mayoría de los países de la región fueron desarrollando políticas de mayor responsabilidad fiscal, fortalecieron sus sistemas tributarios y supieron ahorrar en los períodos de mayores ingresos de nuestros productos de exportación con el fin de enfrentar crisis venideras. En Brasil, por ejemplo, se fortaleció la situación fiscal. En Chile, durante más de 20 años se produjo una

política de ahorro en períodos de bonanza. ¿Por qué? Para poder usar esos fondos en crisis como la de 2008, en el entendido de que se trata de un país expuesto a la volatilidad de sus principales productos de exportación, como el cobre.

El mérito de nuestros países en los años pasados fue haber introducido estos cambios institucionales que han permitido una mejor y más sostenible política de responsabilidad fiscal. Por ejemplo, en los años previos a 2008, la deuda de los gobiernos de la región, vista en su conjunto, se redujo como proporción del Producto Interno Bruto. Esto indica que los países acumularon fondos o redujeron sus niveles de endeudamiento externo, lo que permitió enfrentar esta crisis de manera distinta.

Pero no sólo avanzamos en el ámbito fiscal. Lo mismo puede decirse de la regulación del sistema financiero y bancario. Prácticamente sin excepción, las instituciones financieras de la región superaron de buena forma esta crisis financiera. Eso se debe a que muchos países de la región implementaron en años anteriores una regulación más adecuada de los sistemas financieros. Nuevamente, ello fue producto de los duros aprendizajes de crisis anteriores, en las que experimentamos con corridas bancarias, colapsos de la deuda, entre otras cosas. Y un aspecto positivo de todos estos cambios y mayores regulaciones es que fueron hechos en democracia.

Las mejoras institucionales en los ámbitos fiscal, bancario y financiero, nos ofrecen la oportunidad de alargar la mirada. Como no estamos ahogados en medio de la tormenta

## Si la región aspira a crecer de manera sostenida es indispensable la inversión. China provee un ejemplo enorme, en tamaño y en resultado, que tenemos a la vista.

financiera, podemos centrarnos en una mirada estratégica para discutir políticas económicas y sociales de fondo. Y eso es extremadamente relevante.

¿Y cuál es este horizonte? A continuación voy a esbozar algunos problemas de largo plazo que, a mi juicio, hay que atender.

**INVERSIÓN.** El desarrollo de China en los últimos 30 años es asombroso. El crecimiento a tasas de 10% al año es una experiencia casi única en la historia. Pero lo que no se observa con igual asombro son los niveles de inversión que realizó China durante esos 30 años para conseguir ritmos de crecimiento como ese. La tasa de inversión en ese país bordea el 40% durante este período de tres décadas, y su ahorro interno es aún mayor. En cambio, la inversión promedio en América Latina es 20% menos. Si la región aspira a crecer de manera sostenida es indispensable la inversión, y China provee un ejemplo enorme, en tamaño y en resultado, que tenemos a la vista.

**AHORRO.** El ahorro de nuestros gobiernos, o más bien la falta de ahorro, explica muchas veces los bajos niveles de inversión. En el ámbito de la infraestructura tenemos buenas experiencias –también asociadas a cambios institucionales– de desarrollo de una industria de inversión en la que el Estado se complementa con el sector privado, movilizándolo recursos. Es un ejemplo positivo en un tema en el cual hay mucho que avanzar, modificando instituciones donde no se haya hecho, y fortaleciéndolas en otros casos.

**EDUCACIÓN.** En materia de educación es necesario alcanzar acuerdos amplios. Todos coincidimos en la importancia de la educación, al punto que ya casi constituye un lugar común entre los dirigentes políticos de nuestro continente. Lo importante es plantear lo que hay que hacer. ¿Qué es lo más relevante para enfrentar los desafíos que tenemos en materia educacional? Ya no basta con que tengamos a todos nuestros jóvenes en la educación secundaria, aunque

incluso esa tarea no esté completa. Aunque aún subsisten problemas de cobertura, hoy el gran desafío es la calidad. ¿Cuál es el nivel de aprendizaje que consiguen nuestros sistemas educativos? Por desgracia, en las pruebas internacionales los países de la región aparecen en los últimos lugares. Ciertamente existe la necesidad de inyectar recursos adicionales, pero ese no es el único problema. En educación, los problemas de calidad son más difíciles de resolver que los de cobertura, pues precisamente no se trata sólo de recursos. Por ejemplo, hay que mejorar los sistemas de medición de aprendizajes, ya que son clave para no realizar políticas públicas a ciegas. Y en esto tenemos que adoptar estándares internacionales, algo que no es siempre políticamente popular, pero indispensable para mejorar la calidad de nuestra educación.

**PRODUCTIVIDAD.** No basta con incrementar las inversiones, sino que éstas deben además ser productivas. Y América Latina tiene enormes brechas de productividad. Pese a que hay recursos de inversión y capital humano para el sector de los servicios, la región no obtiene toda la productividad posible. El ejemplo es relevante, pues se trata de un sector extraordinariamente importante desde la perspectiva de las brechas de productividad, pues utiliza la mayor parte de la fuerza laboral. Las brechas de productividad en los servicios no sólo crean desventajas en la provisión de estos, sino que también en el resto de los sectores productivos, como por ejemplo el transporte. Los servicios son un sector en el cual las mejoras que se implementen serán tremendamente relevantes para nuestros países.



## ¿SERÁ ÉSTA LA DÉCADA DE AMÉRICA LATINA?

# Crecimiento y equidad

### Augusto de la Torre

**A**MÉRICA LATINA ha salido bastante bien de esta crisis. Y esto nos ha sorprendido a todos los latinoamericanos, ya que, sin importar el origen de las crisis, estábamos acostumbrados a salir siempre mal parados. Repetíamos la famosa frase que cuando a Estados Unidos le da una gripe, a nosotros nos agarra la neumonía. Ahora pasó al revés, a nosotros nos dio una gripe, más fuerte en algunos países, no tan fuerte en otros. Pero en general ha sido menos grave que la neumonía que ha afectado a los países desarrollados. Estos están sumidos en una seria recesión, tienen grandes problemas financieros y fiscales, y no está claro cómo lograran superar sus graves complicaciones de deuda.

Al observar el comportamiento de la región durante esta crisis, su recuperación ha sido estelar. Ha sido más rápida que el promedio de los países de mediano ingreso, y claramente mejor que la de los países ricos. La región se ha desempeñado mucho mejor que en el pasado y ahora entró en una fase de recuperación bastante robusta. Esto ha llevado a muchos a plantearse una pregunta clave: ¿Será ésta la gran década de América Latina? Para acercarse a una respuesta, hay que pensar primero en qué tipo de desarrollo económico y social necesita la región para que esta década sea, efectivamente, la década latinoamericana.

Hay tres dimensiones del desarrollo económico y social que son fundamentales para ello: estabilidad macroeconómica y financiera, equidad y crecimiento. Se trata de dimensiones que no son reducibles, que requieren políticas espe-

cíficas para cada una, y que se conectan entre sí de variadas maneras.

En algún momento de la historia reciente los economistas simplificamos las cosas y pensamos que una de ellas bastaba para obtener las otras dos. Hemos aprendido que lo que hacemos con una dimensión no necesariamente satisface los intereses de la otra. A veces, en la búsqueda de la equidad, por ejemplo, se terminó sacrificando las condiciones del crecimiento, y viceversa. O en la búsqueda de la estabilidad sacrificamos las otras dos. Poco a poco nos hemos convencido de que necesitamos las tres, lo que plantea un difícil desafío desde la perspectiva de las políticas del Estado, pues se trata de alcanzar una relación virtuosa en tres ámbitos. Por eso, para dar respuesta a la pregunta planteada, hay que ver cómo se articulan estos tres elementos de manera que se potencien mutuamente.

La estabilidad macroeconómica y financiera, que es el sistema inmunológico de la economía, ha mejorado mucho. Antes teníamos debilidades que amplificaban los choques externos, mientras que ahora hay fortalezas que ayudan a amortiguarlos. Es en esta dimensión donde la región más ha progresado. Lo que subyace a este avance es una revolución institucional silenciosa en los ámbitos monetario, financiero y fiscal. Por lo tanto, la tarea pendiente es enlazar estas políticas de estabilidad con los objetivos de crecimiento y equidad.

La conexión entre estabilidad y crecimiento es obvia. Por ejemplo, una baja inflación ayuda al crecimiento. Pero tam-

bién se sabe que la búsqueda de estabilidad fiscal puede desatender los bienes públicos que ayudan al crecimiento. Esa es una agenda pendiente. De hecho los ajustes fiscales de los años 90 redujeron fuertemente la inversión pública en educación y en capital físico. El resultado fue que la inversión total en América Latina cayó. Al caer la inversión pública, en esos años el interés por la estabilidad en cierta medida sacrificó los intereses del crecimiento. Por eso, hoy enfrentamos la necesidad de articular programas fiscales que abran espacios para que se puedan generar los bienes públicos que el crecimiento requiere.

Algo similar ocurre entre los programas fiscales y la agenda de equidad, pues se necesitan políticas sociales más vigorosas y completas. El mayor problema de la región es que el sector público tiene una capacidad limitada de movilizar recursos para enfrentar los problemas de equidad. Esto se debe a la baja recaudación y eficiencia tributaria que impera en la región.

**E**n cuanto a la segunda dimensión, la equidad, América Latina recibe la triste distinción de ser la región más desigual del planeta, con la excepción de un par de países africanos. Esto se traduce en tensiones sociales y problemas de cohesión social. Sin embargo, América Latina ha avanzado bastante y desde la década de 1990 ha tenido mucho éxito en reducir la pobreza. Sólo en los últimos seis años, más de 50 millones de latinoamericanos salieron de la pobreza. Y durante la crisis financiera, en el año 2009, la pobreza no aumentó mucho. En esto la región ha tenido un éxito inusitado e inesperado.

Además, por primera vez en la historia reciente la desigualdad, medida mediante los índices Gini, ha comenzado a caer en la región. Es verdad que el Gini sigue siendo muy alto y que sólo ha caído de manera marginal, pero

estos índices indican un cambio de rumbo en el tema de la desigualdad.

Otro avance es que el populismo fiscal está en retirada. En muchas de las transiciones a la democracia, las exigencias sociales eran tan grandes que los gobiernos terminaban desarticulando los procesos fiscales para hacerles frente. Ahora es diferente, pues para mejorar la política social no se ha desarticulado la política fiscal. Ese es un gran logro para la región.

Sin embargo, hay una agenda enorme por avanzar. La región no está atrasada en la política social que se enfoca en la asistencia social, sino en la que otorga seguridad: salud, pensiones y desempleo. Esta protección social es clave, ya que permite a los ciudadanos sentir que existen algunas redes de apoyo y que no van a volver a caer en la pobreza de la noche a la mañana.

El crecimiento económico no es suficiente para avanzar en la agenda de equidad. Cuando se comparan los coeficientes Gini tomando en cuenta sólo los ingresos familiares, los europeos no están muy por encima de las familias latinoamericanas. La gran diferencia es que en Europa la distribución del ingreso se mejora por la vía de la política social, mientras que en América Latina la política social aún no contribuye mucho a mejorar la desigualdad. Así, las transferencias fiscales y los programas de asistencia social en pensiones, salud y educación, por ejemplo, hacen que Europa sea mucho más equitativa que nuestra región.

El crecimiento, la tercera dimensión clave para crear un modelo de desarrollo económico y social, es el aspecto en el que la región está más atrasada. América Latina tiene más de 150 años de soledad en el crecimiento. En 1900 el ingreso per cápita del latinoamericano promedio, dividido por el ingreso per cápita del estadounidense promedio, era de 30%. En 2010 fue de 28%. Durante estos 100 años, el ingreso

## La región está saliendo de la crisis, se recupera, pero cuando se acerca a su crecimiento potencial, se constata que éste es muy bajo.

per cápita del latinoamericano no ha logrado acercarse al estadounidense. Se trata de 100 años de no convergencia. Si se hace la comparación con los tigres asiáticos, en 1960 el ingreso per cápita de un ciudadano promedio de esa región era de 15% del de un ciudadano norteamericano. Ahora es 70%. Eso es lo que los economistas llamamos convergencia. Los asiáticos lograron que su ingreso per cápita creciera más rápido que el norteamericano y están cerrando la brecha. Y eso es lo que se nos ha escapado de las manos a los latinoamericanos: no hemos logrado encontrar un camino sostenido de crecimiento.

Tal vez América Latina no lo ha logrado porque tenía cosas más complicadas con las que lidiar: la inestabilidad política, las crisis económicas, los problemas macroeconómicos, y todos los problemas asociados a la desigualdad social.

**A**hora hay muchos que sostienen que hay razones para el optimismo, porque se ha progresado bastante en lo que antes ralentizaba el crecimiento. Muchos creen que ahora enfrentamos un mejor entorno para discutir a fondo los problemas del crecimiento, que estamos ante una posibilidad histórica que antes se nos negaba por las circunstancias mencionadas arriba. Sin embargo, hay que recordar que los problemas de crecimiento de América Latina son muy serios. La región está saliendo de la crisis, se recupera, pero cuando se acerca a su crecimiento potencial, se puede constatar que éste es muy bajo. Por ejemplo, en Brasil se discute si éste es de 4 ó 5% y en Colombia si es 4 ó 4,5. En Asia, por otro lado, el crecimiento potencial no inflacionario está entre 8% y 10%.

Esto plantea problemas. Pocos en el mundo se preocupan por la inflación cuando la economía está creciendo. En América Latina, en cambio, si el crecimiento de 2011 fuese más allá de 6%, la inflación se convertirá en una preocupa-

ción. Puesto de otro modo, los límites de velocidad que tiene la región para generar un crecimiento no inflacionario son mucho más estrictos y frenan la economía antes, demasiado temprano, comparado con los países asiáticos. Esto quiere decir que las economías latinoamericanas no tienen la flexibilidad para absorber un crecimiento alto sin generar inflación. ¿Por qué? Porque nuestras economías generan cuellos de botella e ineficiencias.

Tenemos una enorme agenda pendiente en el tema del crecimiento. Un punto relevante en esto tiene que ver con la manera en que se dio la mayor parte de recuperación económica en América del Sur: su conexión con China.

El vínculo con China se debe casi exclusivamente a los commodities. Visto así, la pregunta del millón es si será posible lograr un crecimiento tendencial alto basado en commodities, que es lo único que la región vende ahora. Las exportaciones latinoamericanas se están reconcentrando en los commodities, y la gente se pregunta si la región se va a volver el granero y la mina de China, y si ese tipo de crecimiento genera la sofisticación, diversificación y las capacidades necesarias para desarrollar un círculo virtuoso del crecimiento. Esa es una gran duda que tenemos muchos: ¿se puede generar un crecimiento virtuoso en un ambiente en que lo único que nos piden los mercados internacionales son nuestros commodities?

# Un análisis sobre las perspectivas de desarrollo social



**Miguel Székely**

**A** MÉRICA LATINA no es la misma después de la crisis económica de los años 2008 y 2009. Por un lado, los efectos tradicionales de crisis macroeconómicas previas no se han manifestado de la misma manera en la mayoría de los países de la región, y por otro lado, la percepción que se tiene desde afuera también ha cambiado de manera importante.

Vista desde adentro, la interpretación es que la crisis reciente interrumpió el período de crecimiento sostenido más amplio que se haya observado desde los años 70. La tasa de crecimiento del PIB en 2008 fue de 4,1%, mientras que se redujo a -1,8% en 2009 (equivalente a una caída de 2,9% en el PIB per cápita), después de seis años continuos de tasas positivas y relativamente elevadas. La crisis se transmitió mediante los mecanismos tradicionales, restringiendo los mercados de crédito, reduciendo las exportaciones y contrayendo los flujos de capital hacia la región. De hecho, los países que registraron los mayores impactos fueron aquéllos con mayor apertura comercial, como México y los de Centroamérica, donde la magnitud del shock puede compararse a lo sucedido 30 años atrás.

Después de seis años de continuo mejoramiento, la crisis llevó a que las tasas de desempleo subieran de 7,5% a 8,3%, que la pobreza moderada aumentara levemente de 33% a 34%, y que la pobreza extrema pasara de 12,9% a 13,7%.

Sin embargo, la gran diferencia con crisis previas es que, dada la magnitud del shock, los efectos sobre los indica-

dores económicos y sociales son mucho más modestos a los observados en el pasado. Por ejemplo, las tasas de inflación se han mantenido a niveles bajos y estables, no se han observado devaluaciones masivas del tipo de cambio o incrementos descontrolados del déficit público. Se puede afirmar con bastante seguridad que, hasta ahora, el balance para la región es mucho menos dramático que en décadas anteriores.

Una explicación ampliamente aceptada sobre estos resultados es la mayor capacidad con la que cuentan las economías latinoamericanas para amortiguar el impacto de la crisis por medio de una política económica prudente y acertada, utilizando mecanismos contra cíclicos. Además, la situación y solidez en los años anteriores a la crisis también era mucho mayor que en otras ocasiones. El manejo macroeconómico responsable ha sido ciertamente una característica en la mayoría de los países de la región durante la presente década, lo cual se reflejó en niveles reducidos de déficit fiscal, altos niveles de reservas internacionales, y una menor vulnerabilidad a la volatilidad de los flujos de capital.

Los años en los que América Latina era sinónimo de volatilidad, descontrol económico y manejos irresponsables, tal vez ya hayan pasado a los libros de historia.

Una de las características distintivas de la respuesta a lo largo de la región en el siglo XXI comparado con el siglo anterior, es el efecto sobre el gasto social. Mientras que en ocasiones previas la reducción en este rubro era uno de los

elementos de ajuste más común, la crisis más reciente se caracterizó por estar acompañada de aumentos del gasto social. De acuerdo a los datos más recientes de la CEPAL, entre 2000 y 2005 el gasto en dólares corrientes en educación, salud, seguridad social y vivienda, creció en 19% (comparado con un alza de 17% entre 1995 y 2000). Entre 2005 y 2008 –el último año para el que se tienen datos a nivel regional– el crecimiento fue de más de 40%, de manera que en la década presente se ha registrado un aumento de más de 60%.

**P**ara el año 2010 se retomó el crecimiento positivo a lo largo de la región. Las secuelas de la crisis definitivamente se van a manifestar por algún tiempo, pero parece ser que en un contexto manejable y razonable.

¿Qué sigue después de la crisis? Si el impacto de la crisis hubiera sido similar al de las décadas de 1980 o 1990, seguramente lo que se estaría discutiendo es el tiempo, el esfuerzo y el apoyo internacional requerido para revertir los daños, para restablecer la economía, para absorber los inevitables costos sociales, y así eventualmente, regresar a una senda de crecimiento. Pero las circunstancias en ésta primera década del siglo XXI han sido otras. El contexto global seguramente será distinto y no tan favorable como en años recientes, con mejores flujos de capital, menos crédito y una reducción importante en la demanda por las exportaciones hacia los países desarrollados. Pero aparte de estas modificaciones en el entorno, parece estar emergiendo una agenda alrededor de temas estructurales que deben ser abordados si es que la región quiere surgir como una región más fuerte después de la crisis.

Se pueden identificar al menos seis grandes temas recurrentes en la discusión sobre el futuro de la región.

El primero es la democracia. El 2010 ha sido el año en el

que se observaron un mayor número de países con regímenes democráticos en América Latina desde que se tiene registro. Esto se ha reflejado, entre otros factores, en aumentos del gasto público y del gasto social, mayor transparencia y rendición de cuentas, y en un creciente desarrollo de la ciudadanía. Las preguntas relevantes son si estas democracias están en un proceso de consolidación, y si se traducirán en un mayor nivel de bienestar para la población.

Un segundo tema es la productividad y la competitividad. Ahora es más evidente que nunca que la posición relativa de la región es de menor riesgo en el corto plazo debido a la estabilidad macroeconómica y los favorables términos de intercambio de los bienes primarios de exportación en muchos países. Sin embargo, también existe coincidencia en que es necesario integrar una estrategia de largo plazo basada en el desarrollo de los recursos y el capital humano que genere competitividad y garantice un crecimiento sostenible. Parece que precisamente estos son años propicios para encauzarse en esta dirección.

El tercer tema estructural es la desigualdad económica. A pesar de algunas mejoras recientes, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Y los lentos avances que se han logrado podrían revertirse con facilidad en un entorno de concentración de activos de capital humano y físico. De hecho, la agenda de competitividad y productividad está íntimamente ligada a este aspecto, ya que la inversión en capital humano y la disponibilidad de capital físico para la población de menores recursos incrementa las posibilidades de competir en la economía global, y al mismo tiempo propicia mayor equidad.

Un cuarto tema es la capacidad de innovación, que ha demostrado ser un elemento clave del éxito en el desarrollo en el siglo XXI. América Latina no ha sido capaz de incorporarse a la era de la tecnología y la innovación de manera

## América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Y los lentos avances que se han logrado podrían revertirse con facilidad en un entorno de concentración de activos.

consistente, y difícilmente podrá sostener tasas de crecimiento de manera prolongada si no se inserta en el mundo de la ciencia y la tecnología de vanguardia.

Un quinto tema es el de la inseguridad y la criminalidad. Una de las debilidades de los gobiernos de la región ha sido su baja capacidad para enfrentar la ilegalidad, la creciente violencia y la impunidad. De hecho, estos fenómenos pueden impactar negativamente en las posibilidades de desarrollo futuro y pueden poner en entredicho muchos de los avances logrados, incluyendo la competitividad y el atractivo de la región para la inversión.

**P**or último, el sexto tema central en la discusión ha sido el papel del Estado en la economía. Después de varias décadas en el que el modelo de Estado minimalista prevaleció a consecuencia de las crisis de los años 80 y 90, la nueva crisis del 2008 y 2009 ha revivido el debate sobre si es conveniente dejarlo todo a las fuerzas del mercado. Es interesante que hoy la discusión y el debate se hagan alrededor de temas como la regulación, el control gubernamental, la supervisión y los límites que deben ponerse a los mercados de capitales para evitar futuras crisis. Parece que la pregunta ya no es si el Estado debe intervenir o no en asuntos económicos, sino cómo debe intervenir para garantizar un desarrollo financiero sano, que garantice seguridad a la ciudadanía.

Hoy por hoy, parece que América Latina ya no es per-

cibida como un riesgo de inestabilidad financiera para el mundo (al menos por ahora). La mayoría de los países parece estar en una posición sólida para enfrentar los nuevos retos del siglo XXI. La agenda en muchos países está virando hacia los temas estructurales que han mantenido a la región en el subdesarrollo. Probablemente esta sea una condición previa para dar un salto hacia el desarrollo. La pregunta central es si los países latinoamericanos están listos para aprovechar las ventajas y oportunidades que se generen en el mundo después de la crisis. 



PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS.

# Atentos al sobrecalentamiento

**Mario Dehesa-Dávila**

**L**A ECONOMÍA mundial continúa expandiéndose de forma desigual: las economías emergentes están creciendo a un ritmo más rápido que las economías avanzadas, y por lo tanto enfrentan desafíos y riesgos diferentes. El producto aún está muy por debajo de su nivel potencial en Estados Unidos y en otras economías avanzadas. En cambio, en muchas economías emergentes, entre ellas las de América Latina, la recuperación ha sido mucho más rápida, y la tarea ahora consiste en evitar el sobrecalentamiento.

En Estados Unidos las perspectivas de crecimiento a corto plazo se han tornado algo más favorables, si bien persiste el panorama general de una recuperación lenta. Dado que el desempleo permanece en niveles elevados, la política monetaria deberá seguir estimulando la demanda, ya que es necesario que la consolidación fiscal avance en los próximos dos años.

A nivel mundial, siguen dominando los riesgos a la baja. Si bien el riesgo de una doble recesión en Estados Unidos se ha disipado, Europa continúa siendo vulnerable y han surgido nuevos riesgos.

Las condiciones mundiales siguen teniendo diferentes implicaciones para las economías de América Latina y el Caribe. Estas condiciones continúan proporcionando estímulos, en especial para las economías que exportan materias primas y que están bien integradas a los mercados financieros mundiales, lo cual les permite recibir un impulso favora-

ble. Las economías que mantienen vínculos más estrechos con Estados Unidos y otras economías avanzadas verán mejorar sus condiciones, aunque sólo gradualmente. Esto será particularmente el caso para países altamente dependientes del turismo y las remesas, ya que estos flujos están muy vinculados a las condiciones de los mercados laborales y de vivienda de las economías avanzadas. Y esas condiciones permanecen débiles.

Los riesgos de sobrecalentamiento son evidentes en gran parte de América Latina. Si bien el crecimiento se ha moderado respecto a las vigorosas tasas registradas el año pasado, aún se sitúa por encima de la tasa de crecimiento potencial. La demanda interna ha crecido a un ritmo incluso más rápido, impulsada no sólo por las favorables condiciones externas, sino también por políticas macroeconómicas expansivas, que están normalizándose sólo gradualmente. Los indicios de sobrecalentamiento y posibles excesos están surgiendo en varios ámbitos:

La inflación está subiendo en gran parte de la región, aunque en la mayoría de los casos todavía permanece relativamente cercana a las metas establecidas. Algunos países han empezado a retirar el estímulo monetario, pero consideraciones cíclicas hacen necesario un aumento adicional de las tasas de interés. Es necesario que las autoridades permanezcan atentas para garantizar que la reciente alza de los precios de los alimentos y la energía no se traslade a la inflación subyacente. En general, la política fiscal no ha

estado respaldando a la política monetaria, y este año será importante desacelerar el crecimiento del gasto público.

Debido a la fuerte demanda interna, los déficits en cuenta corriente están aumentando en muchos países, incluso en los que se benefician del alza de precios de las materias primas, dado que las importaciones crecen a un ritmo mayor que las exportaciones. Dichos déficits todavía no son excesivos, pero será necesario contener su deterioro. La política fiscal también puede contribuir a este fin.

También hay que estar atentos al crédito y precio de los activos. El crecimiento del crédito se está acelerando en muchos países. Si bien los sistemas bancarios siguen siendo sólidos, se debe seguir fortaleciendo la supervisión, ya que el apalancamiento y los pasivos externos han aumentado en algunos países. Las empresas están recurriendo cada vez más al endeudamiento externo y los precios de ciertos activos comienzan a mostrar signos de una burbuja. Los países han seguido adoptando y reforzando las políticas macro prudenciales, pero éstas no deberían utilizarse en reemplazo de los ajustes convencionales a la política macroeconómica.

**L**os países donde el crecimiento hasta ahora ha sido más débil también deben proceder con precaución en varias dimensiones. En la medida en que la demanda se recupera, los riesgos de sobrecalentamiento cobrarán

cada vez más relevancia. Los países cuyos marcos de política monetaria son más débiles, tendrán que asegurar que el aumento de precios de las materias primas no desencadene efectos intensos de “segunda ronda” sobre la inflación. Muchos países, entre ellos algunos de América Central, ahora deben enfocar la política fiscal en la tarea de reconstruir los espacios de política que se utilizaron durante la reciente crisis mundial. En el Caribe, donde la deuda pública es muy alta, la política fiscal tendrá que seguir una trayectoria de consolidación, con el fin de garantizar la estabilidad macroeconómica y sentar las bases para un crecimiento más dinámico en el futuro.

En todos los países de la región el aumento de los precios mundiales de las materias primas, sobre todo de los alimentos, plantea un grave desafío social que afecta a los segmentos más vulnerables de la población. Esto se aplica incluso a los países que son exportadores netos de materias primas y alimentos. En algunos casos, los programas sociales existentes, como las transferencias focalizadas, pueden ayudar a satisfacer esta necesidad urgente. Pero en otros casos deben considerarse alternativas más pragmáticas. El desafío consiste en concentrar los esfuerzos en la protección de los más vulnerables, evitando subsidios universales que suelen ser muy costosos y regresivos, y que pueden tornarse permanentes y requerir ajustes considerables en otras partidas del presupuesto.



## Intervenciones y debates



### MARTA LAGOS

**La verdad** es que estoy algo sesgada para hacer comentarios, porque soy encuestadora, no economista. Pero pienso que las reformas de las privatizaciones en América Latina fueron pésimamente instaladas. Y la democracia se vio afectada por ello. El problema no es diseñar políticas públicas exitosas desde el punto de vista económico, sino que sean exitosas desde el punto de vista de quienes son los beneficiarios de estas políticas. Me parece que hay un poco de autocomplacencia en el éxito macroeconómico reciente de América Latina que, espero, no nos haga dormir sobre los laureles.



### TEODORO PETKOFF

**Primero**, estoy de acuerdo con lo que ha expresado Marta Lagos: cuidado con la autocomplacencia. Segundo, quiero referirme a una circunstancia que tiene que ver con el título de la mesa. ¿Por qué América Latina enfrentó con más éxito que otras regiones del mundo las consecuencias de la crisis financiera? Tiene que ver con elementos que algunos llaman neoliberales, pero que para mí son de puro sentido común: la responsabilidad fiscal, políticas cambiarias no sometidas al cepo de los controles, etc. Si uno mira toda la región ha habido distintos gobiernos, de designios políticos distintos, pero ninguno ha tocado sustantivamente las políticas macroeconómicas que yo llamo de responsabilidad y de sentido común.

El caso de Lula da Silva en Brasil, que no tocó la política macroeconómica que heredó de Fernando Henrique Cardoso, demuestra que el éxito tiene que ver con la continuidad. Evo Morales tampoco alteró la política macroeconómica que heredó. Lo mismo se puede decir de Perú y, el caso más claro, de Chile.

No deja de llamar la atención que el único país sudamericano que no crece, o que crece muy poco, es el que rompió con estos parámetros del sentido común, y retrocedió a las viejas tradicionales políticas que, en general, denominamos populismo.



## HUGO BETETA

**Me gustaría** ahondar en la interrogante de Augusto de la Torre, que se pregunta si vamos a ser capaces de retomar altas tasas de crecimiento vendiendo recursos naturales a China. En la CEPAL lanzamos hace poco el informe de inversión extranjera directa en América Latina, y hay datos muy relevantes: sólo 8% de la inversión extranjera directa que llega a América Latina se considera de mediana y alta tecnología. Y ésta se concentra en México, Brasil, Costa Rica y Chile. A la mayoría de los países no está llegando inversión extranjera directa de calidad. El informe también revela que China es el segundo inversionista en América Latina, pero su dinero se concentra en inversiones de bajísimo nivel tecnológico, mientras la propia China es receptora de flujos de inversión globales de alta tecnología.

Por eso creo que es muy central la pregunta que nos plantea Augusto de la Torre: la preocupación por la estructura productiva de América Latina. Una pregunta más de fondo es reflexionar sobre si América Latina necesita retomar políticas activas de transformación productiva. Vivimos un período de increíble bonanza y hoy podemos sembrar las semillas para nuestro crecimiento futuro. Pero no vamos a ser capaces de hacerlo si no nos sacudimos los prejuicios y las simplificaciones del pasado.

---



# MESA 6

## ¿LA DÉCADA DE AMÉRICA LATINA? OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

### **Presidente de Mesa:**

Daniel Zovatto

### **Expositores:**

Vinicio Cerezo

Martín Torrijos

Enrique Iglesias

Miguel Ángel Bastenier

### **Relator:**

José del Castillo

### **Intervenciones y debates**



## RELATORÍA



# En busca de una agenda común

**José del Castillo**

**A**MÉRICA LATINA ha estado históricamente bajo la influencia de modelos de desarrollo económicos compactos. Tanto Enrique Iglesias como el presidente Leonel Fernández han recordado con precisión las virtudes y defectos de esos modelos, desde el modelo de desarrollo industrial y sustitución de importaciones, al modelo neoliberal del Consenso de Washington.

El auge y caída de los distintos modelos que la región ha ido adaptando a lo largo de su historia, ha llevado a los exponentes a debatir sobre lo que, hoy, se consideran preguntas cruciales: ¿Cómo vincular el papel del mercado con el rol del Estado? ¿Debemos tener Estados grandes que intervengan, o Estados más pequeños y fortalecidos que regulen? Estas preguntas resultan especialmente pertinentes si se considera que la década que estamos iniciando alberga varios elementos de incertidumbre: el proceso de recuperación de la economía global aún no se define; las economías como las sudamericanas se han beneficiado enormemente del boom de precios de los commodities, pero no está claro si sabrán aprovechar esta bonanza para sentar nuevas bases de crecimiento estratégico, la estrecha relación entre Centroamérica y el Caribe con Estados Unidos vuelve a esa región vulnerable ante la lenta recuperación del país del norte.

Pero también se ha discutido cómo aprovechar las

oportunidades que ofrece esta década. Los mismos elementos de incertidumbre que he mencionado se vuelven fuente de grandes oportunidades.

Todos coinciden en que América Latina ha logrado avances importantes en los frentes económicos y sociales. Por eso mismo, muchos alertan sobre el riesgo de la auto-complacencia. Aún queda mucho camino por recorrer, especialmente en la reducción de la pobreza y la reducción de los niveles de desigualdad. Por eso, varios plantean la necesidad de establecer nuevos pactos fiscales que permitan al Estado recaudar los recursos necesarios para proveer de cierto bienestar a sus ciudadanos.

Pero tal vez uno de los aspectos más relevantes es que los exponentes coinciden en la necesidad de profundizar los procesos de integración regional y subregional, como una forma de potenciar las economías de escala, el comercio interregional, y diversificar los mercados exportadores. Para ello se ha planteado la necesidad de articular una agenda común, que permita a América Latina dejar de ser una región receptáculo de iniciativas provenientes de países desarrollados o agencias multilaterales. La región está en un buen momento para realizar un balance de sus aciertos y desaciertos de los últimos años para, a partir de ahí, apuntalar sus potencialidades económicas, redistributivas y políticas, con el fin de lograr que esta década, esta vez sí, sea la gran década de América Latina.

# No desaprovechemos, como antes, nuestra actual fortuna



## Vinicio Cerezo

**L**A FORTUNA es de los audaces. Es una especie de destino que se puede producir si tomamos las decisiones correctas y enfrentamos los problemas que no nos hemos atrevido a encarar en las décadas pasadas. No nos hemos atrevido a ejecutar una agenda de fondo, de profundo cambio. Tenemos que hacer grandes acuerdos sociales que impulsen procesos de mediano y largo plazo que transformen, a través de las instituciones, nuestras sociedades. Depende de nosotros de no despilfarrar el surplus actual que tenemos como lo hicimos en los siglos XIX y XX. Se dice que los argentinos iban a Europa a buscar la leche que estaban acostumbrados a tomar. En los años setenta toda la riqueza se utilizó en productos de lujo. Si volvemos hacer esto no vamos a aprovechar esta década.

En América Central y en Guatemala primero tuvimos acuerdos de elites entre los grupos oligárquicos y militares. Después, en democracia, se crearon acuerdos de elites entre los mismos grupos oligárquicos y los políticos. Sin embargo, todos seguimos siendo prisioneros de la pobreza en la región. Los ricos tienen que vivir detrás de paredes fortificadas y no usan sus Mercedes para que no se los rayen.

En América Latina también somos los vagones del tren de los países desarrollados. Por ejemplo, recibimos instrucciones en reuniones acerca del narcotráfico. Deberíamos ir a mesas regionales estableciendo, nosotros, nuestras agendas. Una de las cosas que más me avergonzó de los acuer-

dos que suscribimos con Europa, fue hacer lo mismo de los últimos dos siglos: buscar menos aranceles para el azúcar y el banano, en lugar de aprovechar la oportunidad para el intercambio tecnológico o tratar de encontrar una posición común acerca del cambio climático.

Respecto al tema de qué vamos a hacer con los recursos adicionales de los que actualmente disponemos, me parece necesario que el Estado se sienta con los empresarios y políticos para establecer objetivos concretos y desarrollar la necesaria infraestructura para cuando la bonanza comience a desaparecer. Tal vez ha llegado el momento de volver hacer un acuerdo de elites, pero no necesariamente con la oligarquía, sino tal vez con las cooperativas. Por ejemplo, en Guatemala se promovió un banco para el desarrollo rural. Nadie puede tener más del 10% de las acciones. Son pequeños socios, son cientos de personas reunidas discutiendo cuál es el destino del banco, y se puso una gerencia profesional. Este Banco de Desarrollo Rural llegó a ser mayor que el banco industrial que pertenece a la oligarquía.

Hay muchos otros temas en los cuales deberíamos comenzar a pensar de manera distinta, como el tema del medioambiente, la infraestructura nacional y regional, la seguridad ciudadana, el narcotráfico. Tenemos que comenzar a enfrentar, de una vez por todas, los temas que hemos esquivado durante gran parte de nuestra historia. Y cómo hacerlo sólo depende de nosotros.



# Tenemos que asumir nuevos compromisos con América Latina

**Martín Torrijos**

**H**AY VARIAS Américas Latinas. Vivimos en una región de gran desigualdad en materia de ingresos y de pobreza. No todos los panameños se pueden sentir iguales cuando se comparan con los que dentro de su país tienen una mayor calidad de vida. El reto es hacer una sola América Latina social, económica y política. Para lograr que ésta sea nuestra década, hay que crear un sentimiento de identidad y hay que asegurar que el progreso se comparte entre todos.

Hemos logrado grandes avances en el proceso de democratización, pero la democracia es un organismo vivo que hay que estar cuidando de manera constante. Hay logros en materia macroeconómica. La crisis financiera internacional nos ha afectado menos, porque la mayoría de nuestros países cuenta con buenos ahorros, ha aplicado medidas contra cíclicas y tiene bajo control a la inflación. Hay avances en materia de pobreza, pero aún queda mucho camino por recorrer.

Por eso, uno de los grandes desafíos que enfrentamos es promover una política de cohesión social, que genere confianza en el mundo político. No es cierto que todos los gobiernos roban. Pero tenemos que dar pasos concretos

que demuestran este nuevo énfasis. Para ello tenemos que establecer una red de protección social, mediante impuestos. Tenemos que ir logrando un compromiso social y moral con la sociedad, y que ese compromiso sea sostenido.

También tenemos que diversificar nuestras economías, en especial nuestras exportaciones. Para Brasil, China es su inversor número uno y para América Latina en su conjunto es el número dos. Debemos ser capaces de hablar de invertir en innovación, de generar empleo más allá de la mano de obra no calificada, debemos ser capaces de diversificar nuestros mercados, debemos ser capaces de manejar con éxito la abundancia: hemos sabido gestionar las crisis, pero tenemos que ser exitosos en gestionar la política.

No basta con hablar de nuestros logros obtenidos hasta ahora. Hemos avanzado muy poco en construir un nuevo modelo de desarrollo. Necesitamos un Estado que sea capaz de regular, de distribuir y que, además, sea capaz de fomentar la competencia. Por ejemplo, en Panamá el Estado comenzó a producir energía eléctrica y bajaron los precios. No significa que estemos promoviendo un Estado productor, pero sí una buena mezcla entre el mundo público y el privado.

# Modelo y política



## Enrique Iglesias

**E**XISTE UN CIERTO consenso en América Latina en torno a temas básicos: necesitamos un mayor crecimiento, una mayor calidad de la democracia y ambos procesos deben ser sustentables. Hay una mayoría que piensa que esos son los grandes temas. La dicotomía Estado - mercado ha estado presente en los últimos 60 o 70 años. En algunos momentos, las ideas económicas preceden a las políticas, en otros, las políticas a la economía. En los años 50, el pensamiento inspiró políticas económicas. Ese también fue el caso en los años 90.

En otros períodos, como los del socialismo y del populismo, la política salió a la búsqueda de las ideas. Las experiencias nos van enseñando, pero al mismo tiempo no se puede ignorar la racionalidad social. Desconfío del enfoque de modelos. Ciertamente ha realizado aportes, pero parte de la actual crisis es fruto de esta "modelística". En cuanto a la política, ésta no puede ignorar la racionalidad económica. Tiene que tomar en cuenta las realidades sociales, económicas y culturales.

Para la relación entre política y economía hemos tenido experiencias de modelos económicos y políticos. Valdría la pena examinar a fondo la interrelación que ambos han tenido en los últimos años.

Antes de profundizar en esto, me voy a referir a un segundo tema. Estamos en una crisis muy severa, la más profunda que hemos tenido desde los años 30, que inaugura un período de inseguridad en materia internacional

y económica. Este período va a durar bastante, ya que estamos frente es una transición a otra economía, basada en la economía del conocimiento e influida por el ascenso de las clases medias. Se trata de un tema importante, ya que la historia de la humanidad demuestra que la transferencia del poder económico provoca grandes cambios y crea un mundo mucho más confuso.

Un tercer tema es que estamos ante una nueva realidad económica y social en América Latina. Lo nuevo en la región es cómo han ido cayendo ciertos estereotipos que nos han costado sangre, sudor y lágrimas. Por ejemplo, hoy estamos muchos de acuerdo en la necesidad de proveer estabilidad macroeconómica, lo que ha permitido el avance de las políticas económicas.

También existe una nueva sensación, que es el convencimiento de que la democracia no termina en las elecciones, que se tiene que legitimar. Mi país se está decantando por la posibilidad de alcanzar esos consensos. Esto marca la pauta en toda América Latina. Son nuevos elementos. También hay un consenso sobre la necesidad de contar con un mercado vigoroso, pero se necesita un Estado que intervenga, que regule con la eficiencia que corresponde al manejo de recursos públicos. Para Prebisch no hay horizontes sociales ni temporales, el pacto fiscal es la esencia de la cohesión social. Esa es la nueva realidad que nos mueve en América Latina. La pregunta central para este debate es: ¿es ésta la década de América Latina? Tuvimos

## El pacto fiscal es la esencia de la cohesión social. Esa es la nueva realidad que nos mueve en América Latina.

cinco años muy buenos, nos fue bien en la crisis en términos de intercambio y solidez bancaria. La postcrisis está marchando relativamente bien.

**N**osotros tenemos todo lo que China necesita. Todo hace pensar que ése es un primer aspecto positivo. Pero, ¿puede durar? Segundo, somos un continente de oportunidades. Las inversiones vienen de todo el mundo. Pero también somos objeto de capitales especulativos. Nos crean sobrevaluación cambiaria.

Ahora bien, ¿podemos hablar de una nueva década en América Latina? En alguna manera esa nueva década está marcada por las diferencias entre países. No será gratis lograr un mayor crecimiento, justicia social y democracia. En las condiciones actuales, no se puede hablar de esto si no se estimulan políticas importantes: tenemos que enfrentar el aspecto macro, como la presión cambiaria y la inflación, aplicando métodos híbridos, tenemos que aumentar las inversiones para elevar la tasa de crecimiento; tenemos que apuntalar la productividad, invirtiendo en tecnologías e innovación; y en lo social tenemos que hacer una revolución educativa y de la seguridad social.

¿En el caso de China, hay una vuelta al siglo XIX? ¿Lo que hacen en África es lo que harán con nosotros? ¿De qué va acompañada la inversión china? ¿Cuál es la relación dinámica con ese país? Esto nos obliga a reflexionar. No podemos orientar la economía futura de América Latina basándonos

en minerales, ganado y otras materias primas.

Siempre fui partidario de la integración latinoamericana. Pienso que la integración es fundamental para abrir mercados. Hay que repensar las formas tradicionales de integración, pero en un mundo de incertidumbres y de dudas, como el actual, la integración se convierte en un mecanismo para enfrentar las turbulencias.

# El advenimiento de la otra América Latina



**Miguel Ángel Bastenier**

**QUIERO ENUMERAR** muy sucintamente una serie de conjeturas y constataciones. La primera es que América Latina nunca ha sido tan importante como hoy en el mundo. No es que lo sea mucho, pero en cualquier caso antes lo era muchísimo menos. Desde las independencias que América Latina no ha vuelto a sonar tanto en el mundo como en estos momentos. Hay razones para ello. Una de ellas es, evidentemente, la distracción de Estados Unidos, y no porque simplemente estén ocupados en guerras en Afganistán e Irak. No, es mucho más que eso. El mundo desarrollado está viviendo una edad post-heroica. Nadie quiere morir por Afganistán, ni por nada. Estados Unidos tiene, hasta cierto punto, suficiente surtido de latinos y de afrodescendientes como para seguir enviando tropas por el mundo, pero sólo hasta cierto punto que se alcanzó, precisamente, con estas dos guerras. Los europeos tampoco queremos participar mucho.

Realmente hay un repliegue de Estados Unidos. Pienso que un día se escribirá que Barack Obama fue el presidente llamado a gestionar el repliegue de su país. Obviamente es un factor que permite, por ejemplo, que Brasil se las dé de gran potencia, o que aspire a formar un cortejo regional en América Latina: una hegemonía soft, en el caso brasileño no puede ser de otra manera, pero ciertamente un bloque hegemónico regional. Y la necesidad de China de engullir materias primas es otro factor que pone a América Latina

en primerísimo plano.

América Latina está más presente que nunca en el mundo, pero eso no significa que para los latinoamericanos cuente más el mundo. Si leemos la prensa latinoamericana, eso no se nota para nada. Hay que leer la prensa europea, hay que leer otras prensas, para calibrar hasta qué punto América Latina cuenta más en el mundo que en ningún otro momento. No hay corresponsales de casi ningún periódico latinoamericano en casi ningún sitio. Corresponsal no quiere decir alguien que envía unas crónicas a 50 euros la pieza, eso no es ser corresponsal, eso es ser un mendigante.

Otra constatación: la región tiene una democracia de muy baja intensidad. A mi juicio esto se debe al déficit de inclusión. Las guerras, los caudillismos, la geografía, la dificultad de las comunicaciones, la multiétnicidad de muchos países de América Latina, todo eso ha llevado a que la región aún esté en un proceso de fabricación de la nacionalidad, y esto es un factor que puede atentar en contra de una democracia vigorosa.

Hoy hay más de una América Latina. Constató que podemos hablar de dos categorías reformistas actualmente: están los países de renovación y están los países de innovación. En la primera categoría hay varios, pero hay dos que son modélicos: Chile y Colombia. En Chile gobierna la derecha y antes gobernaba la izquierda. Y están todos de acuerdo, y es hacer lo mismo que antes, pero mejor. O eso es lo

## ¿Qué capacidad de propagación tiene el evomoralismo? ¿En qué medida el indigenismo se puede propagar en Ecuador, en Perú y en otros países? ¿Seguirá siendo América Latina una parte de Occidente?

que dice el actual gobierno. En el caso colombiano es más claro todavía: son del mismo partido, vienen de la misma clase social, son primos desde cualquier punto de vista. La aristocracia bogotana desprecia al resto de Colombia, con lo cual eso siempre crea algún tipo de separación, pero qué diferencia tan enorme en la renovación. Resulta que Santos quiere hacer todo lo que no hizo Uribe, y todo dentro de un mismo contexto socioeconómico.

**Y**están los países de la innovación: Ecuador y Venezuela, por ejemplo. ¿Correa quiere una innovación sin revolución? Yo creo que sí. Veo a Correa como un reformista, quizás no un demócrata pero en todo caso un reformista. Si es que hay un intento de revolución en el continente es el caso de Evo Morales en Bolivia. No se trata necesariamente de una revolución social o política, pero sí cultural. Él quiere des-occidentalizar y des-hispanizar Bolivia. ¿Lo conseguirá? No tengo ni idea, pero como periodista me interesan cada día menos los calificativos de tipo moral, sino tratar de entender. No me cabe ninguna duda que Evo Morales quiere borrar la idea de España del presente boliviano. Y tiene todo el derecho del mundo a hacerlo.

Hay claramente dos bloques, pero su membresía no está cerrada. Unos están cerca, otros están menos cerca, pero los países de ambos bloques pueden hablar entre sí, mantienen un diálogo aunque persigan objetivos distintos.

Tal vez el gran intento de síntesis de ambas categorías sean Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil. Es renovación e innovación al mismo tiempo.

Hay una imagen que tiene mucho que ver con este planteamiento sobre la otra América Latina. El historiador italiano Marcello Carmagnani publicó hace unos años un libro titulado "El otro Occidente". Se refería a América Latina, por supuesto. Contaba como uno de los nombres que se ha dado a América Latina a lo largo de la historia es el de Extremo Occidente. Occidente es Europa, Estados Unidos, Canadá. Pero en ese occidente entra claramente América Latina, ya que la gobernación de la región ha estado casi exclusivamente en manos de los descendientes de los europeos. De momento, las excepciones son muy pocas.

Pero hay preguntas válidas. ¿Qué capacidad de propagación tiene el evomoralismo? ¿En qué medida el indigenismo se puede propagar en Ecuador, en Perú y en otros países? Por otro lado, ¿seguirá siendo América Latina una parte de Occidente? Un país de la región, Bolivia, está tratando de caminar por la rampa de salida.

Todo esto es muy importante para España. La política exterior española sin América Latina, no existe. Europa está bien, pero nuestra presencia en el mundo se llama América Latina, en la medida en que América Latina quiera, lo consienta, lo permita. Por eso es tan importante este debate acerca del futuro de la otra América Latina.

# Intervenciones y debates



## OTILIA LUX DE COTI

**Un desafío es fortalecer** nuestros Estados. Pero hay que construir un Estado plural, ya que en América Latina prevalece demasiado el Estado monocultural, centralizado y, a veces, capturado por intereses. Fortalecer el Estado de derecho debe ser para todos y todas, no sólo para algunos grupos. Creo que es muy importante tener en cuenta los acuerdos nacionales de los que habla el presidente Cerezo. Estos acuerdos deben hacerse con la participación de los que no hemos tenido la oportunidad de formar parte, y no sólo entre quienes históricamente han ejercido sus intereses particulares.

Otro desafío es replantear el modelo económico, un nuevo modelo económico desde las bases, no desde Washington. Es importante que América Latina logre eliminar los privilegios de la clase oligárquica. En algunos países le sale más caro al Estado financiar los privilegios, vía exenciones tributarias, por ejemplo, que costear las transferencias condicionadas.

En este sentido nos tenemos que plantear una nueva fiscalidad. La tributación, por supuesto, tiene que servir como un instrumento para equilibrar lo económico, lo político y lo social, pero lo tiene que hacer desde una perspectiva de la ética para fomentar la cohesión social de nuestros pueblos.

Por último, tenemos que construir la ciudadanía desde una perspectiva de la diversidad, desde los derechos de las mujeres y los polos indígenas que todavía no nos sentimos ciudadanos de primera clase.



## AUGUSTO DE LA TORRE

**Las presentaciones de este panel** me plantearon cuatro puntos importantes y que se conectan con otros temas que hemos discutido en este Foro.

El primer punto es que Latinoamérica tiene una insuficiencia de integración que debilita su capacidad de ser propositiva, proactiva y de tomar iniciativas conjuntas en los foros internacionales. Desde el punto de vista económico, existe mucha evidencia que muestra que América Latina subutiliza los beneficios de la proximidad geográfica. Cuando uno compara lo que pasa en otros lugares del mundo, los países que están próximos encuentran conectividades que les permiten desarrollarse y que nosotros no aprovechamos. Es posible que esto se deba a nuestra difícil geografía, pero la verdad es que hay una agenda incompleta. El contraste con los países del Sudeste Asiático no puede ser mayor. Después de la Segunda Guerra Mundial, Japón fue halando a otros países de su región, distribuyendo y especializando la producción, de un país a otro. Ahora todos los países del Sudeste Asiático participan en una cadena que a la larga termina alimentando los mercados de los países ricos: uno hace chips, el otro el monitor, otro el teclado. En Latinoamérica no tenemos nada de eso. Es una agenda absolutamente incompleta que no hemos pensado, y no hemos pensado bien. Generar clusters de redes económicas dentro de nuestra región no es un tema trivial.

El segundo punto tiene que ver con nuestras ciudades: están congestionadas, deshumanizan, dividen, atrofian. En el Sudeste Asiático, se habla de las ciudades como centros de productividad y polos de innovación. En nuestra región no hemos llegado a tener una discusión positiva sobre las ciudades como fuentes de excelencia, de productividad, de lugares

que unen a la gente en vez de desunirla. Me parece que ésta es una discusión ausente de Latinoamérica, pero que está muy presente en China, en Indonesia, en Filipinas, donde se piensa en las ciudades como los polos de crecimiento. Tampoco tenemos una agenda para nuestras políticas urbanas.

El tercer punto es que cuando hablamos de protección social, mucha gente se olvida que está estrechamente relacionada con el crecimiento. El punto de conexión entre la protección social y el crecimiento es el mercado laboral. El crecimiento hace que necesitemos trabajadores flexibles, que puedan mudarse y movilizarse, por lo que necesitamos rediseñar nuestros sistemas de protección social para que sean compatibles con la movilidad laboral. Y ésta es una agenda que tampoco la hemos pensado.

Por último, algunos países de la región, como Brasil, tienen a su alcance eliminar la pobreza. Nosotros nos hemos acostumbrado a tener conversaciones muy importantes y relevantes sobre cómo reducir la pobreza. Pero a medida que la pobreza se comienza a reducir y las clases medias empiezan a crecer, necesitamos cambiar el discurso y darnos cuenta que la reducción de la pobreza no es fin de la historia, sino el comienzo. Después viene la tarea de cómo evitar que la gente vuelva a caer en la pobreza. Después viene la tarea de asegurarse que la gente perciba que las oportunidades son más o menos iguales. Y por último, necesitamos llegar al punto en que la movilidad social no genere tensiones, sino que sea motivo de orgullo de que vivimos en sociedades donde el talento, el esfuerzo, el mérito lleven a que la gente progrese. En América Latina, toda la agenda post-reducción de la pobreza está en pañales.



### CARLOS MALAMUD

**En estos momentos** la tendencia demográfica latinoamericana está cambiando de signo. La región ya no crece a las tasas de antaño y ha comenzado a ver como su población está envejeciendo. Esto implica nuevos desafíos, por ejemplo en términos de pensiones. Pero también implica otra cuestión vinculada con el tema de la inmigración. En poco tiempo, América Latina va a dejar de ser una región de emigración, lo que supone ajustes en temas como las remesas, por ejemplo. La región va a pasar a ser un continente de inmigración. Y el único continente en los años venideros donde el crecimiento demográfico va a ser importante es África. Es decir, la reserva de mano de obra del planeta en un futuro no muy lejano será África. ¿Cuál va a ser la región latinoamericana, tan lista a criticar muchas veces por xenóforas a otras regiones del mundo, preparada para recibir a oleadas de inmigrantes africanos?



### RAFAEL HERNÁNDEZ

**Me llama la atención** que en estas jornadas no hemos dicho nada acerca de nuestra relación con Estados Unidos. Que están al lado de nosotros y que afectan a los temas que hemos discutido. Estados Unidos actualmente no tiene una política hacia América Latina como región. América Latina es menos importante para Estados Unidos que nunca antes. El presidente Obama acaba de hacer un recorrido por América Latina y durante todo su viaje ha estado pensando en el Medio Oriente, en el Norte de África, en Asia Central. ¿Cómo nos afecta eso a nosotros?

¿Cuál es la visión del futuro que nos podemos hacer nosotros mismos como región? ¿En qué medida los líderes políticos que están aquí, los académicos, los expertos, podemos contribuir a esclarecer una visión del futuro que queremos construir, no para cada uno de los países, sino para la región como conjunto? ¿Y con qué medios intentamos hacerlo? China tiene una visión conceptual y estratégica acerca de su futuro. Nosotros no. Me parece que no hay momento más importante que el que estamos viviendo ahora para elaborar nuestras propias estrategias de futuro como región.



### HUGO BETETA

**Me parece sumamente** refrescante la ausencia de referencias constantes a Estados Unidos. Aquí tampoco nadie culpó de nada a Estados Unidos, sino que fue un diálogo entre latinoamericanos. Creo que eso ya refleja ese desplazamiento del centro de gravedad en el mundo. Hablamos hoy mucho más de China y de Asia, que de Estados Unidos.

En cuanto a la pregunta si estamos o no en la década de América Latina, yo diría que ciertamente ésta no es la década de México, no es la década de Venezuela, tampoco es la década del Caribe, no es la década de Centroamérica, no es la década de Cuba. Puede ser la década de Sudamérica. Yo creo que en esta heterogeneidad creciente de América Latina vamos a encontrar dilemas futuros. Es muy evidente en este Foro la conciencia de un origen común, pero yo creo que en los años venideros la convicción de un destino común va a flaquear.



### III.

## **SESIÓN DE CLAUSURA**

#### **Expositores:**

Daniel Zovatto

Leonel Fernández





# Reconocer y valorar los logros sin caer en la autocomplacencia

**Daniel Zovatto**

**E**N GENERAL EXISTE un clima de moderado optimismo respecto del estado en que hoy se encuentra América Latina. Moderado porque, sin perjuicio de los notables avances que se han registrado y las perspectivas positivas que se vislumbran para los próximos años, siguen pendientes varios desafíos.

El primero: ¿Cómo evolucionarán la crisis económica internacional y la economía global? El presidente Leonel Fernández ilustró con gran acierto que no está claro qué pasará.

En cuanto a la región misma, se observan varias luces amarillas que debemos tomar en cuenta a la hora de hacer un balance. En algunos países hay inflación, sobrecalentamiento y sobrevaloración de divisas. Por lo tanto, sin perjuicio de que América Latina haya podido salir de la crisis de 2008 y 2009 en muy buen pie y que haya demostrado un buen manejo macroeconómico, sería irresponsable cometer la imprudencia de los aplausos prematuros.

Otro problema. Cada vez es más difícil, cuando se habla de América Latina, hacer referencias generales. Dentro de la región hay que distinguir, por ejemplo, entre América del Sur por una parte y América Central y México por la otra. La salida de la crisis ha tenido diferentes velocidades. América del Sur hoy se ve mucho más beneficiada por los vientos que provienen de China o India, lo que ha impactado positivamente en los precios de los commodities, contribuyendo a una recuperación más rápida y sana. Es distinto a lo que pasa en América Central, México y el Caribe, cuya

cercanía a Estados Unidos es mayor y, por lo tanto, dependen más de ese país para su recuperación. Por eso, ésta ha sido más lenta.

Somos una región con pasado, cultura e idioma en común, pero a la hora de hacer un análisis es muy importante tener claro los grados de heterogeneidad.

Los largos 30 años en que América Latina experimentó transiciones y consolidaciones democráticas, le han permitido ir encontrando –por ensayo y error– un proceso de maduración que ha generado consensos básicos acerca de lo importante que es tener un manejo macroeconómico sano. Así, hoy valoramos la disciplina fiscal y el control de la inflación. El pragmatismo ha sido mayor. Esto se condice con el ciclo electoral (2009-2012) el que está demostrando que –en la mayoría de los casos– hay una tendencia hacia el centro. Podrá ganar el centro-derecha o el centro-izquierda, pero ambos tienen en común la moderación. Esto no aplica en todos los países, pero sí hay una tendencia muy marcada.

Además, podemos observar una propensión del regreso del Estado como actor político, económico y social. Pero no se trata del Estado de antaño sino de un Estado nuevo, más estratégico e inteligente, que cuenta con mayor legitimidad política y fiscal, y al que se le exige mayor transparencia, rendición de cuentas y mejor eficacia. Los ciudadanos quieren un Estado que cumpla un rol estratégico a través de la cooperación, tanto con el sector privado como con la sociedad civil.

Sobre la legitimidad política del Estado, existe el consenso de la necesidad de fortalecer la calidad de las instituciones, sobre todo las democráticas y, de manera particular, los partidos políticos, los parlamentos y los liderazgos responsables, tanto en los gobiernos como en las oposiciones. Estos liderazgos deben tener la capacidad de alcanzar acuerdos sobre políticas de Estado estratégicas de largo plazo, como por ejemplo los pactos fiscales.

Esto lleva a la fiscalidad, que es otra gran prioridad regional. Sin ella no habrá un Estado con la suficiente fortaleza y recursos para llevar adelante políticas públicas de calidad. Se trata de un tema clave, porque las políticas fiscales, en un marco de pacto político, son la esencia de la cohesión social.

Una de las preocupaciones fundamentales de la región es la seguridad o, mejor dicho, la falta de seguridad o inseguridad. América Latina representa 8,5% de la población mundial, pero acumula 27% de los homicidios. En la región ocurren casi 70% de los secuestros a nivel mundial. Se trata de una amenaza que justificadamente se ha ido posicionando en el centro de la agenda política, y es también una prioridad fundamental para los ciudadanos de América Latina.

**E**n este Foro hubo consenso respecto a la importancia y relevancia del tema de la inseguridad, pero también se convino que persiste cierta incapacidad para hacerle frente. Mucho de lo que se ha hecho, incluidas las reformas judiciales y a los sistemas policiales, no ha dado los resultados esperados. También se puso en duda, por ejemplo, la legitimidad de usar las fuerzas armadas, pues en la experiencia del combate contra el narcotráfico se identificaron peligros no solamente para los Derechos Humanos sino también para la propia democracia. Además, en América Latina tenemos que diferenciar entre la in-

seguridad ciudadana producto de la delincuencia común, del crimen organizado y el narcotráfico. No hubo consenso entre los participantes sobre cómo proseguir, pero sí sobre ahondar el análisis en torno a la seguridad para encontrar nuevas respuestas que permitan mayores grados de seguridad para nuestros ciudadanos.

Este II Foro dio lugar, así mismo, a un saludable debate sobre si ésta será o no la década de América Latina. En las discusiones surgieron argumentos para ser optimistas; sin embargo, también se advirtió el riesgo de la complacencia. Para avanzar, hubo acuerdo en que la región debe mantener un manejo responsable de la economía, lo cual incluye seguir avanzando en la lucha contra la pobreza, pero sin descuidar el problema de la desigualdad, que hoy sigue siendo la prioridad fundamental en América Latina. Somos la región con las tasas de distribución del ingreso más desiguales en el mundo. Para que ésta sea la década de América Latina es mucho lo que la región debe hacer por sí misma, aunque también depende de la evolución de la economía global. Un síntoma claro de que el eje de la economía global se está trasladando de Occidente a Oriente es que en los debates de este Foro prácticamente no se mencionó a Estados Unidos, mientras que la influencia e importancia de China, en especial para América del Sur, fue un tema sustancial.

Respecto a la agenda que se delineó para que esta década sea la de América Latina, se señalaron siete aspectos que deberían definirse como prioridades:

**1. El manejo responsable** de la macroeconomía, lo que implica hacer frente a la apreciación cambiaria, la inflación y la irrupción de nuevas burbujas financieras.

**2. El aumento de la tasa de inversión**, puesto que la actual –entre 20 y 22%– no es suficiente para el tipo de crecimiento que debería tener la región.

## América Latina debe ver esta crisis como una ventana de oportunidad para recuperar su capacidad de pensamiento propio y de proponer su propio camino en materias de democracia, desarrollo, cohesión social y seguridad.

**3. Las mejoras significativas** en materia de productividad, sobre todo invirtiendo más en innovación, ciencia y tecnología, e infraestructura.

**4. La revolución educativa**, que requiere una fuerte inversión para seguir avanzando en materia de cobertura, pero con un nuevo y simultáneo énfasis en la calidad. Ello no sólo implica nuevos recursos, pues éste constituye un problema más complejo, sino que requiere pasos más sofisticados. En este tema hubo un alto grado de consenso.

**5. La generación de más y mejores empleos.** Una buena educación es el principio para asegurar buenos trabajos, pero no los asegura de por sí. La capacidad que tengan las economías de la región para generar empleos de calidad depende de la vinculación entre una educación de calidad y la formalidad del empleo.

**6. La preocupación por los jóvenes** excluidos de la educación y el empleo. Se trata de los “ni-ni” –ni trabajan ni estudian–, que suman 20 millones en América Latina, según la OIT. Al estar fuera del mercado laboral y del sistema educativo, constituyen la carne de cañón para el reclutamiento de la delincuencia y del crimen organizado, y se exponen además a la marginación social.

**7. La calidad de las instituciones** y los liderazgos responsables para mejorar nuestra política. Esto depende del fortalecimiento de los partidos políticos y el mejoramiento de la seguridad jurídica. Esta última es un requisito sine qua non para crear inversiones y mejorar la transparencia.

A la luz de la crisis financiera que ha recorrido el mundo, y que en parte sigue vigente, América Latina debe ver esta crisis como una ventana de oportunidad para recu-

perar su capacidad de pensamiento propio y de proponer su propio camino en materias de democracia, desarrollo, cohesión social y seguridad. El presidente Leonel Fernández planteó la pregunta: “¿Qué es lo que no queremos?” La respuesta consistió en ir definiendo –de manera muy clara– la agenda de lo que queremos y lo que no queremos. No queremos autoritarismo, ni golpes de Estado; por consiguiente, queremos democracias ancladas en instituciones fuertes, con partidos políticos representativos y liderazgos responsables. No queremos violaciones de los Derechos Humanos, ergo, proponemos una agenda anclada en su respeto. No queremos ni marginación ni pobreza ni desigualdad, o sea, tenemos que lograr no solamente tasas de crecimiento sino un nivel de desarrollo y una fiscalidad que genere recursos para un Estado eficiente, eficaz y transparente, y que actúe de manera progresiva como elemento redistributivo.

Es imposible capturar en esta síntesis la totalidad de la riqueza del debate y la diversidad de enfoques y posiciones, pero es posible aseverar que América Latina se encuentra hoy más optimista que cuando se realizó el I Foro Internacional de Santo Domingo. Se trata de un optimismo moderado, basado en la confianza en que nosotros, los latinoamericanos, sabremos aprovechar la ventana de oportunidad que se abre. Si queremos que ésta sea la década de América Latina, lograrlo dependerá, en buena medida, enteramente de nosotros mismos. Como decía Celso Furtado, hay momentos en la historia en que la sociedad debe ser capaz de tomar conciencia de “las opciones que tiene delante de sí, aprendiendo que el destino también depende de ellas”.

Muchas gracias. 

## UN PASO MÁS ALLÁ: del debate a recomendaciones de políticas públicas



### Leonel Fernández

**L**A DEMOCRACIA, el desarrollo, la cohesión social y la seguridad son los temas que dominan actualmente la agenda latinoamericana. Esta ha sido la tónica en este II Foro Internacional de Santo Domingo, y también lo fue en el I Foro en octubre de 2009. La riqueza conceptual en los debates en ambos foros ha sido tan elevada, que consideramos que la discusión no debe quedarse sólo en el ámbito de los participantes. Aspiramos a que estas discusiones tengan un impacto y una trascendencia que vaya más allá de las cuatro paredes que las acogieron.

Sabemos que las reflexiones de este Foro pueden influir en la formación de la futura clase dirigente iberoamericana, y que pueden constituir un aporte sustancial al debate cotidiano de la opinión pública en nuestros países. Por eso hemos decidido que en los 18 meses que nos separan del III Foro Internacional de Santo Domingo realizar varios encuentros intermedios para discutir temas específicos. En principio, nos hemos planteado discutir sobre el papel del

Estado, la fiscalidad, el desarrollo y la seguridad ciudadana. La idea es una mayor divulgación de estos temas y encontrar mecanismos de construcción de redes para hacerlo posible. Para eso hemos creado un grupo de trabajo que se propone establecer objetivos, estrategias y mecanismos de participación para presentárselos al núcleo de los participantes de este II Foro.

A partir de esta segunda experiencia del Foro Internacional de Santo Domingo ha surgido la idea de que los diálogos se trabajen hasta culminar en recomendaciones de políticas y políticas públicas para que los gobiernos y las autoridades técnicamente atingentes las tengan en consideración.

Es evidente que este Foro está adquiriendo la dinámica, la fuerza y la potencialidad que esperábamos, pues está influyendo en las decisiones y en las acciones que se pueden tomar en beneficio de la democracia, la libertad y la justicia social de nuestros pueblos.

Muchas gracias. 

**Sabemos que las reflexiones de este Foro pueden influir en la formación de la futura clase dirigente iberoamericana, y que pueden constituir un aporte sustancial al debate cotidiano de la opinión pública en nuestros países.**



## PROGRAMA DE TRABAJO / LUNES 9 DE MAYO

HORARIO	ACTIVIDAD	MOTIVADORES INICIALES	PRESIDENTE/RELATOR
9:00-11:00 horas	<b>Acto de Inauguración</b> Auditorio FUNGLODE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco Herrera, FUNGLODE</li> <li>• Monseñor Agripino Núñez, PUCMM</li> <li>• José Pablo Arellano, CIEPLAN</li> <li>• D. Diego Bermejo Romero de Terreros, Embajador de España</li> <li>• Daniel Zovatto, IDEA Internacional</li> </ul> <p>Palabras de Bienvenida y Conferencia Magistral: Democracia, Desarrollo, Cohesión Social y Seguridad en América Latina</p> <p>Presidente Leonel Fernández</p>	
11:00-11:40 horas	Receso		
11:40-13:30 horas	<b>MESA 1</b> <b>Agenda político-electoral latinoamericana 2011: Elecciones y Tendencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción: Daniel Zovatto</li> <li>• Haití: Ulrick Gaillard</li> <li>• Perú: Alfredo Barnechea</li> <li>• Guatemala: Ex Presidente Vinicio Cerezo</li> <li>• Argentina: Carlos Malamud</li> <li>• Nicaragua: Carlos F. Chamorro</li> </ul>	<p>Presidenta de Mesa: Ramonina Brea</p> <p>Relator: Juan Rial</p>
13:30-15:00 horas	Almuerzo		
15:00-16:30 horas	<b>MESA 2</b> <b>Democracia, Partidos Políticos y Calidad Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex Presidente Rodrigo Borja</li> <li>• Silvia Escobar</li> <li>• Víctor Rico</li> <li>• Marta Lagos</li> <li>• Otilia Lux de Coti</li> </ul>	<p>Presidenta de Mesa: Isabel Menchón</p> <p>Relator: Marco Herrera</p>
16:30-17:00 horas	Receso		
17:00-18:30 horas	<b>MESA 3</b> <b>Democracia, Desarrollo Económico y Cohesión Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex Presidente Martín Torrijos</li> <li>• Hugo Beteta</li> <li>• Ximena Ponce</li> <li>• Antonio Fernández Poyato</li> <li>• Wilfredo Lozano</li> </ul>	<p>Presidente de Mesa: Juan Schiaretta</p> <p>Relator: Simón Pachano</p>
20:30 horas	Cena de bienvenida en el Palacio Presidencial		

## PROGRAMA DE TRABAJO / MARTES 10 DE MAYO

HORARIO	ACTIVIDAD	MOTIVADORES INICIALES	PRESIDENTE/RELATOR
9:00-11:00 horas	<b>MESA 4</b> <b>Democracia, Cohesión Social y Seguridad Ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex Presidente Vinicio Cerezo</li> <li>• Lucía Dammert</li> <li>• Francisco Rojas</li> <li>• Arturo Nuñez</li> <li>• Rafael Pardo</li> <li>• Juan Rial</li> </ul>	Presidenta de Mesa: Ana María Sanjuan  Relator: Julián Valdés
11:00-11:30 horas	Receso		
11:30-13:00 horas	<b>MESA 5</b> <b>Crisis Financiera Internacional y su Impacto en América Latina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente Leonel Fernández</li> <li>• José Pablo Arellano</li> <li>• Augusto de la Torre</li> <li>• Miguel Székely</li> <li>• Mario Dehesa</li> </ul>	Presidenta de Mesa: María Leissner  Relator: Francisco Díaz
13:00-14:30 horas	Almuerzo		
14:30-16:30 horas	<b>MESA 6</b> <b>¿La década de América Latina? Oportunidades y desafíos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente Leonel Fernández</li> <li>• Ex Presidente Rodrigo Borja</li> <li>• Ex Presidente Vinicio Cerezo</li> <li>• Ex Presidente Martín Torrijos</li> <li>• Enrique Iglesias</li> <li>• Miguel Ángel Bastenier</li> </ul>	Presidente de Mesa: Daniel Zovatto  Relator: José del Castillo
16:30-17:00 horas	Receso		
17:00-18:00 horas	<b>Reflexión Final y Clausura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daniel Zovatto</li> <li>• Presidente Leonel Fernández</li> </ul>	

## ARGENTINA

---

### JUAN SCHIARETTI

Gobernador de la provincia argentina de Córdoba. Contador Público Nacional. Fue subsecretario de Integración Latinoamericana en el Ministerio de Relaciones Internacionales y Culto de Argentina, secretario de Industria y Comercio del mismo país, interventor federal de la Provincia de Santiago del Estero, diputado nacional por Córdoba, ministro de la Producción y Finanzas de Córdoba, y vice gobernador de la misma provincia.

### ROBY SENDEROWITSCH

Representante del Banco Mundial para la República Dominicana, especialista en la relación entre sociedad y Estado, construcción de coaliciones para el cambio y las transiciones a la gobernabilidad democrática. Licenciado en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires, con estudios de posgrado en las universidades de Harvard, Stanford y John Hopkins. Fue especialista en Desarrollo Institucional en el Banco Mundial, profesional de varias organizaciones no gubernamentales en Cuba y Argentina, gestor de programas educativos y de desarrollo comunitario en entidades sin fines de lucro, gestor en recursos humanos en el sector privado, y profesor visitante en las universidades Federal da Bahia, Trento, Arkansas y San Andrés.

### DANIEL ZOVATTO

Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid; maestro en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Harvard University; profesor visitante de varias universidades de América Latina, Europa y América del Norte. Ha sido director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Ex presidente de la Comisión de Ciudadanos Destacados y Expertos para la Reforma Electoral de la provincia de Córdoba, Argentina. Actualmente es director regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro, miembro del Consejo Editorial de la revista Foreign Affairs Latinoamérica, miembro del Consejo Asesor del Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars y Presidente (ad honorem) del Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC), Argentina.

## BOLIVIA

---

### VÍCTOR RICO

Director del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales y Secretario de Asuntos Políticos de la OEA. Economista de la Universidad Católica Boliviana, magíster en Relaciones Internacionales en la Universidad de Belgrano en Buenos Aires y posgraduado en el Sistema Monetario Europeo en The London School of Economics. En el Gobierno de Bolivia fue director general de Integración y subsecretario de la misma cartera, viceministro de Relaciones Económicas Internacionales, vicedirector y cónsul general-embajador en Santiago de Chile, jefe negociador de los Acuerdos de Libre Comercio de su país con el MERCOSUR y México.

### CARLOS ROMERO BONIFAZ

Ministro de Autonomías de Bolivia. Abogado, investigador de la problemática indígena y agraria, analista social y escritor. Fue miembro de la Asamblea Constituyente boliviana, donde presidió la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente.

## CHILE

---

### JOSÉ PABLO ARELLANO

Investigador en CIEPLAN. Economista de la Universidad Católica de Chile, y magíster y doctor de la Universidad de Harvard. Fue Ministro de Educación de Chile, Director Nacional de Presupuestos, Presidente Ejecutivo de la cuprífera estatal Codelco, Gobernador Alterno en el Banco Mundial y miembro de directorios de varias empresas públicas chilenas, como Televisión Nacional de Chile y Banco Estado. Fue docente en las universidades Católica de Chile, Universidad de Chile y Universidad de Notre Dame. Ha sido consultor internacional en el Banco Mundial, BID, FMI y la ONU, realizando asesorías y participando en comisiones de asistencia técnica en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Latvia, Lituania, Perú y Rumania.

### FRANCISCO JAVIER DÍAZ

Investigador Senior en CIEPLAN y articulista en distintos medios de comunicación chilenos. Abogado de la Universidad de Chile, magíster en Ciencia Política de la London School of Economics y Fulbright Scholar en Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh. Fue Jefe de Asesores en Políticas Públicas de la ex presidenta Michelle Bachelet.

**MARTA LAGOS**

Directora ejecutiva y fundadora del estudio Latinobarómetro, directora y fundadora del centro de investigación MORI Chile, miembro de directorios de varias organizaciones chilenas, consultora del Banco Mundial de la Mujer, PNUD, Banco Mundial y del BID, donde ha realizado investigaciones sobre procesos electorales en 23 países. Es autora de distintos libros sobre los procesos de consolidación democrática. Economista de la Universidad de Heidelberg. También fue directora del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) de Chile, donde fundó el Barómetro de CERC, que monitorea la transición chilena desde 1987.

**PABLO LONGUEIRA**

Ministro de Economía chileno, y miembro del Comité Político que asesora al Presidente Sebastián Piñera. Ingeniero civil industrial de la Universidad de Chile. Fue senador por Santiago, presidente de las comisiones de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, y miembro de las comisiones de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, y Trabajo y Previsión Social del Senado chileno. Ha sido presidente del partido Unión Demócrata Independiente. Aparte de su labor política y parlamentaria, realizó clases de matemáticas en Infocap, la Universidad del Trabajador, y formó parte del equipo creador de la Escuela Sindical de la misma institución.

**FRANCISCO ROJAS ARAVENA**

Secretario General de FLACSO, miembro del Consejo Consultivo para América Latina del Open Society Institute, de la Junta Directiva de la Fundación Equitas en Chile, de la Junta Directiva de Foreign Affairs en español en México, y de Pensamiento Iberoamericano de España. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Nacional, ha sido autor y editor en diversas publicaciones internacionales. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrecht, Holanda y magíster en Ciencias Políticas de FLACSO.

**COLOMBIA****RAFAEL PARDO RUEDA**

Académico y político colombiano, autor de los libros *La Historia de las Guerras* y *El fin del paramilitarismo: Es posible su desmonte*, entre otros. Economista de la Universidad de Los Andes de Bogotá, estudió también Planeación Urbana y Regional en el Institute of Social Studies, en La Haya, y Relaciones Internacionales en la Universidad de Harvard. Fue parlamentario y director por el Partido Liberal, ministro de Defensa, director del Plan Nacional de Rehabilitación, consejero de paz en la desmovilización del M-19 y otras guerrillas colombianas, y director del Centro Interdisciplinario sobre Estudios de Desarrollo de la Universidad de Los Andes.

**COSTA RICA****CARLOS MANUEL ECHEVERRÍA ESQUIVEL**

Secretario de Comunicaciones del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Es también consultor y profesor de la Universidad de Costa Rica. Tiene un MBA de Babson College e estudios en Sistemas Económicos Comparativos en la Universidad de Harvard. Fue viceministro de Planificación de Costa Rica, director general de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto costarricense, y director de Cooperación Internacional de la misma cartera.

**LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA**

Catedrático de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR), investigador asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la Universidad Internacional de Florida, director de la oficina de la Secretaría General Iberoamericana para Centroamérica con sede en Panamá, y autor de varios libros. Es magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Tulane, y bachiller en Historia de la UCR, donde desempeñó altos cargos directivos en la Facultad de Ciencias Sociales. Fue profesor Fulbright de la Universidad de Michigan y coordinador regional de investigación de FLACSO. Ejerció distintos cargos públicos en Costa Rica, como subsecretario de Relaciones Internacionales, jefe de gabinete del Ministerio de Relaciones Exteriores, director general de política exterior y secretario general del Partido Liberación Nacional.

## CUBA

---

### RAFAEL HERNÁNDEZ

Director de la revista de ciencias sociales y humanidades Temas de La Habana, politólogo y escritor de diversos libros y ensayos sobre política norteamericana, seguridad internacional, relaciones interamericanas, migración, pensamiento, cultura y política cubanas. Licenciado de literatura francesa, filosofía, ciencia política y estudios latinoamericanos en la Universidad de La Habana, El Colegio de México y la UNAM. Fue director de estudios norteamericanos en el Centro de Estudios sobre América, profesor de las Universidades de La Habana, De Puerto Rico, Columbia, Harvard, Texas en Austin, entre otras instituciones.

## ECUADOR

---

### RODRIGO BORJA

Ex Presidente de la República de Ecuador. Jurista, fue co-fundador del partido Socialdemócrata Izquierda Democrática. Ha sido tres veces diputado en el Congreso Nacional. Autor de múltiples libros, como Tratado de Derecho Político y Constitucional, Socialismo Democrático y La Ética del Poder, es Doctor Honoris Causa de las universidades París I Panthéon-Sorbonne, de Buenos Aires, Nacional de Córdoba, San Andrés de Bolivia, de Santiago en República Dominicana, Universidad de North Carolina y Ricardo Palma de Lima. Ha sido distinguido con las mayores condecoraciones de Francia, España, Portugal, Argentina, Brasil, Venezuela, República Dominicana, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y México.

### AUGUSTO DE LA TORRE

Economista Jefe del Banco Mundial (BM) para América Latina y el Caribe. Magíster y doctor en Economía de la Universidad de Notre Dame y licenciado en filosofía de la Universidad Católica de Ecuador. Fue asesor principal en el Departamento de Sistemas Financieros del BM y asesor principal para el sector financiero en el Departamento de América Latina y El Caribe de la misma entidad. Ex gerente general del Banco Central de Ecuador, fue elegido en 1996 como "El mejor banquero central de América Latina" por Euromoney Magazine. También fue representante residente del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Venezuela.

### SIMÓN PACHANO

Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador, donde actualmente es coordinador del Programa de Estudios Políticos y del Doctorado en Estudios Andinos. Es autor de varios libros y numerosos artículos sobre calidad de la democracia, partidos políticos y elecciones. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca.

### XIMENA PONCE

Ministra de Inclusión Económica y Social de Ecuador, presidenta del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, miembro del Consejo Ejecutivo Nacional del Movimiento País y autora de artículos y libros sobre participación ciudadana, control social y rendición de cuentas. Es Ingeniera Química y Master of Science en Ingeniería Industrial de la Universidad de Clemson de Carolina del Sur. Ha sido consultora nacional e internacional en temas de participación ciudadana, gobernabilidad y control social en entidades tales como el Municipio de Quito, Swisscontact, CARE Internacional, GTZ, Banco Mundial o BID Uruguay. Fue concejala del Distrito Metropolitano de Quito, presidenta de la Comisión de Planificación y Participación Ciudadana, vicepresidenta de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, y asesora general del Ministerio de Inclusión Social y Económica.

## EL SALVADOR

---

### RICARDO CÓRDOVA

Director Ejecutivo de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y coautor de diversos libros, como Las tendencias demográficas de la población adulta mayor y sus implicaciones para las políticas públicas en materia de seguridad social y La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador. Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh.

## ESPAÑA

### CONSUELO ÁLVAREZ DE TOLEDO SAAVEDRA

Presidenta y directora de Infolatam y autora de varios libros. Colaboradora del programa "24 Horas" de RTVE. Licenciada en Derecho y Periodismo. Fue nombrada Defensora del Espectador en Antena 3 TV y designada por el Senado como Consejera de Radio Televisión Española. Ha sido analista de la política española en diferentes periódicos, semanarios y programas de radio y televisión. Fue subdirectora de El Socialista y periodista de EFE durante la transición española.

### MIGUEL ANGEL BASTENIER

Columnista y editorialista del El País de España y profesor de Periodismo Internacional en la Escuela de Periodismo del mismo periódico, donde fue encargado de Relaciones Internacionales y subdirector de informaciones. Licenciado en Historia y abogado de la Universidad Central de Barcelona. Fue director del diario Telexpés de Barcelona y subdirector del El Periódico de Cataluña.

### DIEGO BERMEJO ROMERO DE TERREROS

Embajador de España en la República Dominicana. Licenciado en Derecho. Diplomado en Estudios Internacionales en la Escuela Diplomática. Fue secretario en la Embajada de España en Zimbabwe y en Portugal, segunda jefatura en la Embajada de España en El Salvador y en París, vocal asesor en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno, asesor responsable adscrito al Defensor del Pueblo y cónsul general de España en Santo Domingo.

### SILVIA ESCOBAR

Embajadora en Misión Especial para los Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España. Diplomada por el Centre of Economic and Political Studies de Londres y Licence ès Lettres de la Universidad de París. Fue secretaria general y vicepresidenta de la Fundación CEAR - Consejo de Apoyo a los Refugiados, concejal del Ayuntamiento de Madrid, secretaria general del Centro de Difusión del Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española y directora de la Oficina de Derechos humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores.

### ANTONIO FERNÁNDEZ POYATO

Presidente del Consejo Asesor de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación y director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) de España. Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Cursó el doctorado en Relaciones Internacionales y el MBA en el Instituto de Empresa. Fue profesor asociado de estudios internacionales y vicepresidente del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la misma casa de estudios. Ex funcionario de la Agencia Española de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España.

### CARLOS MALAMUD

Catedrático de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de Madrid, investigador principal para América Latina del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, y autor del libro "Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre". Fue director y subdirector del programa de América Latina del Instituto Universitario Ortega y Gasset, e investigador visitante en Saint Antony's College de la Universidad de Oxford, Universidad Di Tella de Buenos Aires y Universidad de los Andes de Bogotá.

### LOLA MARTÍN VILLALBA

Abogada y funcionaria Técnico Superior del Estado de España, docente de cooperación internacional en programas de magister de las universidades Complutense y Carlos III y de la Escuela Diplomática. Fue responsable y coordinadora de las oficinas técnicas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Bolivia, Costa Rica y Guinea Ecuatorial, y directora del Programa de Cooperación de la Unión Europea en Perú. En AECID fue jefa de gabinete del director, del Departamento de Cooperación con los Países de América del Sur y responsable de la unidad de gobernabilidad.

### ISABEL MENCHÓN

Jefa del servicio de observación electoral de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Ha sido observadora electoral comisionada por la Unión Europea en las elecciones de Kenia (2007) y ha participado en numerosos cursos sobre observación electoral alrededor del mundo.

## FRANCIA

---

### VALERIE JULLIAND

Coordinadora del Sistema de Agencias de las Naciones Unidas y representante del PNUD en República Dominicana. Diplomada en Ciencias Políticas del Instituto de Estudios Políticos de Francia y postgraduada en alta gerencia. Fue directora del programa Handicap International en Belgrado y en Banja Luka, donde realizó trabajos voluntarios en campos de refugiados; oficial para los Asuntos Humanitarios de la ONU en Luanda, responsable de la Oficina Regional de Irin -África del Oeste de la misma entidad y supervisora del personal asignado al proyecto de Dakar, Abidjan y Monrovia, también de la ONU.

## GUATEMALA

---

### HUGO BETETA

Director de la sede subregional de CEPAL en México, miembro de la Fundación Solar y consultor internacional en desarrollo económico, infraestructura y finanzas. Magíster en ingeniería civil de la Universidad de Michigan, con estudios de doctorado en Economía y Economía Política del Massachusetts Institute of Technology. Fue secretario del BID, ministro de Finanzas Públicas de Guatemala, titular de la Secretaría de Planificación y Programación del mismo país, gobernador titular de la Asamblea de Gobernadores del BID y del Banco Mundial, y gobernador alterno del Fondo Monetario Internacional. Recibió la Orden Isabel la Católica de España en 2008 y fue destacado por el Banco Mundial como uno de los diez "Reformadores del Año" en 2007.

### VINICIO CEREZO

Ex Presidente de Guatemala. Fundador y presidente de la Fundación Esquipulas para la Integración Centroamericana, a través de la cual promueve Esquipulas III, el Plan de Desarrollo Económico y Social para la Región, co-creador de la Agenda Social para la Democracia en América Latina, miembro permanente del Foro de Biarritz, y conferencista internacional. Abogado y notario. Como Presidente promovió y firmó los Acuerdos de Paz en Centroamérica.

### OTILIA LUX DE COTI

Diputada de Guatemala por el Movimiento Político Winaq, pertenece a las comisiones Legislación y Puntos Constitucionales, de la Mujer, Pueblos indígenas y Paz y Desminado. Miembro de los consejos consultivos del Fondo UNIFEM, del Pensamiento Iberoamericano, UNICEF Latinoamericano, Foro Internacional de la Mujer Indígena y Estado de la Región, integrante del Consejo Académico de la Cátedra UNESCO-URL en Guatemala, y catedrática de la Universidad Indígena Itinerante del Fondo Indígena Latinoamericano y del Diplomado de Mujeres Indígenas de México. Es licenciada en Administración Educativa Maya K'iché. Fue representante ante el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, vicepresidente del Foro Indígena de Naciones Unidas, ministra de Cultura y Deportes de Guatemala y comisionada de la Comisión del Esclarecimiento Histórico sobre la Violación de los Derechos Humanos y Hechos de Violencia en Guatemala. Ha sido galardonada con los premios Bartolomé de las Casas (España), Legión de Honor (Francia) y Francisco Marroquín (Guatemala).

## HAITÍ

---

### ULRICK GAILLARD

Fundador del Batey Relief Alliance y de Halcón Internacional Consulting. Bachiller en Ciencias Políticas de la City University of New York, Baruch College y abogado de Roger Williams University School of Law. Se especializa en Derecho Internacional y Transacciones Internacionales de Negocios.

## HONDURAS

---

### VÍCTOR MEZA

Director y fundador del Centro de Documentación de Honduras, coordinador de proyectos de investigación sobre gobernabilidad democrática, seguridad ciudadana, conducción civil de las Fuerzas Armadas y Estado de Derecho. Analista político y autor de numerosos libros sobre diversos aspectos de la realidad política y social de Honduras. Fue catedrático universitario, coordinador del Diálogo Nacional en Honduras, y ministro hondureño de Gobernación y Justicia.

## MÉXICO

### MARIO DEHESA-DÁVILA

Economista del FMI durante 13 años, donde asesoró a la mayoría de los países de América Central y El Caribe en materia fiscal y monetaria para reformas macroeconómicas e institucionales. Es también experto en el sector financiero mexicano. Es economista de la Universidad de Cambridge y fue académico en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en Ciudad de México.

### ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ

Vicepresidente del Senado de México e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Fue subsecretario de Gobernación del Gobierno Federal en dos ocasiones, director general del Instituto Federal Electoral (IFE), diputado federal, consultor externo de la División de Asistencia Técnica Electoral de la ONU y conferencista invitado por IDEA-Internacional. Negociador en materia electoral en el proceso de reforma constitucional de 2007 y en procesos similares en 1996 y 1989-1990; en materia energética en 2007-2008; y política en 2010-2011.

### MIGUEL SZÉKELY

Director del Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Monterrey y autor de múltiples publicaciones académicas en temas educativos, de política social, pobreza y desigualdad, tanto en México como en América Latina. Magíster y doctor en Economía de la Universidad de Oxford y licenciado en Economía y magíster en Políticas Públicas del ITAM. Fue Subsecretario de Educación Media Superior de México, subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social del mismo país, Jefe de la Unidad de Desarrollo Regional, economista en el BID en Washington y profesor e investigador en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México.

## NICARAGUA

### CARLOS FERNANDO CHAMORRO

Periodista y conductor de los programas de televisión "Esta Semana" y "Esta Noche" de Canal 12 de Nicaragua. Editor del Semanario Confidencial y de [www.confidencial.com.ni](http://www.confidencial.com.ni), y presidente del Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO). Berkeley Honours Economics en la Universidad de McGill y Knight Fellow en la Universidad de Stanford. Fue profesor visitante en la Maestría de Periodismo de la Universidad de Berkeley. En octubre de 2010 recibió el Premio María Moors Cabot de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia y en 2009 obtuvo el Premio a la Libertad de Expresión en Iberoamérica otorgado por Casa América Cataluña. Fue viceministro de Cultura.

## NORUEGA

### ELISABETH SLÅTTUM

Consejera en la Sección para la Paz y la Reconciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y encargada del apoyo noruego a Haití, donde reside la mitad del año. Es licenciada en filología rusa y francesa y en política europea. Fue primera secretaria de la Embajada de Noruega en Venezuela, miembro de la ONG Red de Justicia Comunitaria en Bogotá y académica de la Universidad de Oslo.

## PANAMÁ

### MARTÍN TORRIJOS ESPINO

Ex Presidente de la República de Panamá. Es presidente de la Internacional Socialista para América Latina y asesor económico de firmas internacionales en temas de comunicación, construcción, agroexportación e industria marítima. Es economista y cientista político de la Universidad Texas A&M. Fue viceministro de Gobierno y Justicia de Panamá y líder de la Juventud del Partido Revolucionario Democrático (PRD).

## PERÚ

---

### **ALFREDO BARNECHEA**

Periodista y escritor peruano, su última obra es "Perú, país de metal y de melancolía" (2011). Connotado analista político encabezó a fines de los años 70 e inicios de los 80 el programa Contacto Directo en América Televisión.

### **LUCÍA DAMMERT**

Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile, directora ejecutiva del Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad, socia y gerente de Proyectos de INSIDE RSE, y autora de múltiples artículos internacionales sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana, conflictividad social y temas urbanos. Es socióloga y doctora en Ciencia Política en la Universidad de Leiden, Holanda. Fue académica en distintas entidades de Estados Unidos, Argentina y Chile, asesora en programas de seguridad ciudadana para instituciones como los ministerios de Interior de Argentina y Chile, la Secretaría de Seguridad Pública de México, el Departamento de Seguridad Pública de la OEA. Además, ha sido consultora del BID.

## REPÚBLICA DOMINICANA

---

### **RAMONINA BREA**

Directora del Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de República Dominicana. Como politóloga y ensayista ha contribuido a abrir el debate sobre las reformas institucionales y sociales en su país. Socióloga política de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales y doctora en Sociología de la Universidad de París I, Panthéon-Sorbonne.

### **JOSÉ DEL CASTILLO PICHARDO**

Miembro de la Academia de Historia de la República Dominicana, especialista en sistemas electorales y políticos, historia económica y cultural, y articulista en varios medios. Es sociólogo de la Universidad de Chile. Fue director de la Escuela de Sociología y el Departamento de Investigaciones Científicas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, presidente de la Academia de Ciencias de su país. Ha sido profesor en la Universidad de Nueva York, en la Universidad de Rutgers, en la Universidad de Florida y en la Universidad Interamericana de Puerto Rico, entre otras.

### **FLAVIO DARÍO ESPINAL**

Abogado de Squire, Sanders & Dempsey y profesor de Derecho Constitucional y Derecho Internacional Público de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de República Dominicana. Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Essex, Reino Unido, y doctor en Gobierno de la Universidad de Virginia. Fue embajador dominicano en Estados Unidos y la OEA. En esta última fue presidente del Consejo Permanente, de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y de la Comisión sobre Seguridad Hemisférica.

### **LEONEL FERNÁNDEZ**

Presidente de la República Dominicana, presidente del Partido de la Liberación Dominicana y presidente honorario de la Fundación Global, Democracia y Desarrollo (FUNGLODE). Es Doctor Honoris Causa de las universidades París I Panthéon-Sorbonne, Harvard, Nacional Pedro Henríquez Ureña, Seton Hall, Universidad de Santiago de Chile, Nova Southeastern Massachussets, Estatal de Panamá, Cultural de China, Hankuk, entre otras, por sus valiosos aportes a la construcción de la democracia dominicana y latinoamericana. De profesión abogado, fue escritor y profesor de varias generaciones de periodistas y comunicadores de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

### **MARCO HERRERA**

Director ejecutivo de la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE). Abogado, fue director del Centro de Estudios de Democracia de República Dominicana.

### **WILFREDO LOZANO**

Director General del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES) de República Dominicana. Sociólogo de la Universidad Autónoma de Santo Domingo y doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología del Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, donde es profesor investigador invitado.

### **MONS. AGRIPINO NÚÑEZ**

Rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de la República Dominicana (PUCMM) y ex vicerrector de la misma. Licenciado en Filosofía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo y en Teología y Derecho Canónico por la Pontificia Universidad de Salamanca. Magíster en Administración de la Universidad de Puerto Rico.

**CÉSAR PINA TORIBIO**

Secretario de Estado de la Presidencia de República Dominicana, presidente de la Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal y miembro del Consejo Rector de la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción. Es doctor en derecho de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y jurista de la Comisión Redactora del Proyecto de Reforma Constitucional ordenado por el Presidente Leonel Fernández en 2006.

**ROBERTO ROSARIO MÁRQUEZ**

Presidente de la Junta Central Electoral de República Dominicana, miembro del Colegio de Abogados de su país y autor del libro *Huellas de un Proceso de Reforma*. Estudió Derecho en la Universidad Autónoma de Santo Domingo y es magíster de Altos Estudios para la Defensa y Seguridad Nacional en el instituto del mismo nombre, adscrito a la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas. Fue asesor jurídico de instituciones públicas y privadas, ha sido consultor de importantes firmas, y es conferencista y observador de distintos procesos electorales latinoamericanos.

**JULIÁN VALDÉS**

Director del Observatorio Político Dominicano y catedrático de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Es doctor en Filosofía de la Pontificia Studiorum Universitas a Sancto Thoma Aquinate de Roma, licenciado en Antropología de la Pontificia Facultas Theologica Teresianum de la misma ciudad y en Filosofía de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de República Dominicana. Fue responsable de las áreas de Ciencias Sociales y Humanas, y Ciencias Naturales de la Comisión Nacional Dominicana para la UNESCO, investigador asociado de la Dirección de Información, Análisis y Programación Estratégica de la Presidencia, y director ejecutivo de Ciudad Alternativa.

**SUECIA****MARIA LEISSNER**

Embajadora sueca para la Democracia en Desarrollo de Cooperación. Fue presidenta del Partido Sueco Liberal, diputada del Parlamento Sueco entre 1985 y 1991, consejera de la Agencia Sueca de Cooperación de Desarrollo Internacionalmente embajadora de Suecia en Guatemala. También ha sido directora del programa internacional sobre democracia en Irak del Instituto Democrático Nacional para Asuntos Internacionales (NDI), además de ser miembro de múltiples misiones de observación electoral a nivel global.

**URUGUAY****ENRIQUE IGLESIAS**

Secretario General Iberoamericano y miembro de las comisiones de Alto Nivel de la ONU para formular recomendaciones sobre la paz, el desarrollo y la seguridad nacional. Fue Presidente del BID, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Presidente del Banco Central del mismo país y Secretario General de la Conferencia Mundial de Energía.

**JUAN RIAL**

Analista político y consultor independiente para organismos internacionales, entre los que se cuentan IDEA Internacional, PNUD y el BID. Especialista en gobernabilidad democrática, seguridad y defensa, partidos políticos y elecciones. Fue coordinador de Relaciones Cívico-Militares en el proyecto de América Latina por Louis Goodman y parte de distintos eventos académicos destinados a analizar conflictos, como el Seminario Burundi y Ruanda sobre resolución de conflictos violentos, la evaluación del estado de las FF.AA. de Guatemala luego de los acuerdos de paz y de la situación de Timor Oriental luego del referéndum.

**VENEZUELA****TEODORO PETKOFF**

Director y editor del Diario Tal Cual, profesor agregado de la Universidad Central de Venezuela y autor de los libros: *Checoslovaquia: El socialismo como problema*, *Socialismo para Venezuela*, *Razón y pasión del socialismo: del optimismo a la voluntad*, entre otros. Fue miembro fundador del MAS, diputado de la República de Venezuela y Ministro de Planificación.

**ANA MARÍA SANJUAN**

Miembro del Grupo Académico Colombia-Venezuela del Foro de Diálogo Andino-Norteamericano del Centro Carter y profesora invitada en varias universidades latinoamericanas. Psicóloga social y doctora en ciencias políticas. Fue directora del Centro para la Paz y la Integración y del Centro para la Paz y los Derechos Humanos, de la Universidad Central de Venezuela. Ex consultora del Banco Mundial, BID y otras organizaciones.

