

Las sendas abiertas en América Latina

**Aprendizajes y desafíos
para una nueva agenda
de transformaciones**

Las sendas abiertas de América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones / Laís Abramo... [et al.]; compilado por Daniel Filmus ; Lucila Rosso.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

312 p. ; 21 x 14 cm.

ISBN 978-987-722-555-6

1. América Latina. 2. Gobierno. 3. Hegemonía. I. Abramo, Laís. II. Filmus, Daniel, comp. III. Rosso, Lucila, comp.

CDD 301.098

Edición: María Fernanda Pampín

Arte de tapa: Villy

Diseño y diagramación: Eleonora Silva

Las sendas abiertas en América Latina

Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones

Daniel Filmus y Lucila Rosso
(compiladores)

*Laís Abramo, Dora Barrancos,
Rafael Correa, Daniel Filmus,
Álvaro García Linera, Tarso Genro,
Rebeca Grynspan, Sacha Llorenti,
Mercedes Marcó del Pont, Juan Carlos Monedero,
Leandro Morgenfeld, Cecilia Nahón
Carlos Ominami, Dilma Rousseff,
Ernesto Samper y Jorge Taiana*



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Red de Posgrados

Director de la colección - Nicolás Arata

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

María Leguizamón, Lucas Sablich y Nicolás Sticotti - Equipo Editorial

Equipo de la Red de Posgrados

Coordinador del Espacio de Formación Virtual: Alejandro Gambina

Asistentes: Inés Gómez, Magdalena Rauch, Alejandro Cipolloni, Camila Downar y Sofia Barbut



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones
(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2019).

ISBN 978-987-722-555-6

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar | www.clacso.org

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



En México se realizó con el apoyo de **Para Leer en Libertad AC** y **Rosa Luxemburg Stiftung** en mayo de **2020**.

Contenido

Introducción, por Daniel Filmus y Lucila Rosso	11
--	----

Primera Parte: Una visión regional de los avances y desafíos del siglo XXI

¿Es posible crecer y distribuir al mismo tiempo?	
La experiencia de los gobiernos latinoamericanos en la primera década del nuevo siglo.....	23
<i>Daniel Filmus</i>	

El desafío de crecer y distribuir al mismo tiempo.....	27
¿Cuáles son las características comunes a estos procesos?	31
Los desafíos de la hora.....	45

América Latina, 1990-2018. Avances económicos, retos sociales.....	51
<i>Rebeca Grynspan</i>	

2000-2010s: Crecimiento económico y avance social	52
2014-2019: Estancamientos, retos e incertidumbres.....	57

La construcción política de una integración regional con soberanía.	
El rol de América Latina en el mundo	63
<i>Jorge Taiana</i>	

Hegemonía en disputa e hiperglobalización.	
América Latina en la economía global.....	77
<i>Cecilia Nahón</i>	

Transición hegemónica	78
Origen y pilares del orden internacional liberal	80
Gran Recesión y Cumbres del G20.....	84
Crisis de la hiperglobalización	87
América Latina: territorio en disputa.....	93
Hacia adelante	95
La matriz de la desigualdad en América Latina.	
Avances y desafíos de cara al futuro.....	99
<i>Laís Abramo</i>	
Introducción.....	99
La igualdad como el horizonte estratégico del desarrollo y la matriz de la desigualdad social en América Latina	100
Tendencias recientes en la evolución de algunos indicadores de la desigualdad social en América Latina.....	110
Consideraciones finales	129
La dimensión sociocultural de los procesos políticos latinoamericanos del siglo XXI.	
Ampliación de derechos y cuestión de género.....	137
<i>Dora Barrancos</i>	
¿Qué miraba y qué está mirando el Tío Sam?	
Las relaciones de la región con Estados Unidos.....	147
<i>Leandro Morgenfeld</i>	
Introducción.....	147
México, Venezuela y Cuba: tres países en la mira de Trump.....	152
Los aliados de Trump, en problemas	159
Unilateralismo y militarización de la política exterior hacia Nuestra América.....	163
La derrota de Macri genera enormes esperanzas en Nuestra América.....	165
Reflexiones finales. Los dos caminos frente a Trump: subordinarse o enfrentarlo	168

Democracia y partidos políticos en tiempos de neoliberalismo en América Latina. Perspectivas para retomar las transformaciones progresistas de este siglo	173
<i>Juan Carlos Monedero</i>	
El futuro de la izquierda y la dignidad humana	197
<i>Álvaro García Linera</i>	

Segunda Parte: El proceso de transformación caso por caso. Pensando una nueva etapa

Bolivia en el sistema multilateral de gobernanza. Amenazas y desafíos de la agenda global.....	207
<i>Sacha Llorenti</i>	
El proceso de transformación en Argentina. Desafíos de la desfinanciarización de la economía hacia un modelo productivo	221
<i>Mercedes Marcó del Pont</i>	
El desafío democrático en Brasil. Logros y desafíos pendientes de los gobiernos de Lula y Dilma.....	237
<i>Tarso Genro</i>	
Avances y desafíos pendientes en Chile a partir de los gobiernos progresistas del siglo XX.....	247
<i>Carlos Ominami</i>	
El papel de Colombia en la integración latinoamericana y el proceso de paz	259
<i>Ernesto Samper</i>	
El proceso de transformación en Ecuador y los desafíos a futuro	269
<i>Rafael Correa</i>	
El proceso de transformación del PT en Brasil. Actualidad y desafíos a futuro	295
<i>Dilma Rousseff</i>	
Sobre los compiladores y autores.....	305

Introducción

Este libro recopila las clases de lo que fue el Curso Internacional de la Especialización en Procesos Políticos Latinoamericanos del Siglo XXI que llevamos a cabo conjuntamente con CLACSO, el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA) y la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) (cohorte 2018/2019).

En ese recorrido, procuramos revisar lo que fue una década virtuosa para América Latina. Caracterizar y profundizar el entendimiento de los principales logros que los gobiernos progresistas, nacionales y populares lograron alcanzar durante la primera década del siglo XXI, pero también las limitaciones que estos procesos políticos atravesaron para gobernar e identificar los desafíos pendientes.

Por eso, nos pareció fundamental la participación tanto de académicos y especialistas en distintas áreas temáticas, como de los protagonistas clave de las políticas latinoamericanas de esta época. Es así como buena parte de quienes intervienen en este libro son ex Presidentes o ex Presidentes de la región, ex ministros y funcionarios de algunas de las áreas que fueron decisivas en las transformaciones que ocurrieron.

Con ellos, nos propusimos explorar las experiencias de los gobiernos progresistas, nacionales y populares de América Latina de una doble manera. Por un lado, a través de un eje transversal, poniendo el foco en tres grandes áreas temáticas: económica-productiva-financiera, la

agenda social y de ampliación de derechos –teniendo especialmente en cuenta la agenda de género– y la construcción del entramado de cooperación política e integración regional. Asimismo, nos planteamos un trayecto caso por caso, país por país, a fin de visualizar también las particularidades que componen nuestra región y que tuvieron nuestros procesos. La idea fue identificar logros y desafíos comunes, pero también particulares, a fin de enriquecer nuestro análisis y nuestras conclusiones y, con ello, nuestras propuestas de cara a una nueva agenda de transformaciones para la región.

En consecuencia, este libro se compone de dos partes. Una general, que recoge esta mirada transversal y regional por temáticas. Aquí iniciamos el recorrido con Daniel Filmus, quien ratifica la pertinencia de analizar los procesos latinoamericanos en su conjunto, sin por ello desconocer las singularidades nacionales, al mismo tiempo que analizamos uno de los resultados distintivos de estos gobiernos: el crecimiento con inclusión. Asimismo, contamos con el imprescindible aporte de Álvaro García Linera, que analiza los logros de la izquierda regional, traza un diagnóstico de las causas del retroceso de este tiempo y propone un sendero de cambios para las fuerzas políticas de cara a una nueva oleada progresista en nuestra región. Por su parte, Rebeca Grynspan hace un recorrido por la situación económica de Latinoamérica en una reflexión comparada desde 1990 hasta la actualidad, desde una perspectiva institucional y democrática, y poniendo en foco los desafíos que enfrentan nuestros sistemas políticos ante las nuevas demandas populares de hoy.

Jorge Taiana recorre el proceso de construcción de la unidad regional, su institucionalidad, obstáculos y desafíos, al tiempo que bosqueja una nueva agenda que se adecúe a los cambios que está atravesando la realidad mundial, con la mira en un nuevo ciclo. Cecilia Nahón complementa la contribución de Taiana desde una perspectiva económica en tanto que aporta un elemento clave en los turbulentos tiempos que vive nuestro mundo: reflexiona sobre la gobernanza económica global, a partir de la agenda latinoamericana en el G20 y sus resultados. Desde la CEPAL, Laís Abramo realiza un exhaustivo

análisis de la situación social de nuestra región y nos propone una “nueva trilogía para la igualdad”, como base para una agenda de trabajo que delimite una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad a fin de revertir los niveles de desigualdad que persisten y avanzar en el desarrollo. Dora Barrancos analiza la agenda de género que tuvieron y deberán tener los procesos políticos de nuestra región en una próxima etapa a la luz del avance del movimiento feminista global. Al mismo tiempo, reflexiona sobre la relación democracia-feminismo en estos tiempos de avance de la derecha regional.

Juan Carlos Monedero nos propone repensar la cuestión democrática en la región desde una perspectiva de izquierda, teniendo en cuenta los desafíos que esta impone tanto al accionar de los partidos políticos progresistas de América Latina. Por último, pero no por ello menos importante, Leandro Morgenfeld aborda una cuestión fundamental para nuestra región, el vínculo con Estados Unidos y de este con Latinoamérica, los equilibrios al interior de la geopolítica norteamericana y las continuidades y rupturas de la agenda de la era Trump.

La segunda parte de este libro profundiza en las experiencias de distintos países de nuestra región durante la década progresista de este siglo. Sin pretender ser exhaustiva, esta sección pretende abordar más de cerca y en el caso concreto, los logros, desafíos y obstáculos de los procesos de transformación de este siglo, recogiendo las particularidades nacionales y su actualidad.

Así, encontrarán la invaluable reflexión de ex Presidentes como Rafael Correa, quien nos recibió en Bélgica en un momento de alta intensidad de la persecución política hacia su persona. Correa aborda los desafíos de la construcción política progresista en Ecuador e incorpora un elemento clave para el futuro de los procesos políticos de la izquierda regional: analiza la –probada– capacidad de gestión de los gobiernos de izquierda latinoamericana, los obstáculos y los desafíos de cara a la futura agenda de desarrollo.

La ex Presidenta Dilma Rouseff y Tarso Genro abordan las particularidades del caso brasileño en dos capítulos que transitan distintos momentos de la coyuntura nacional. Ambos realizan un repaso de los logros de los gobiernos del PT, reflexionando profundamente sobre los desafíos pendientes y el deterioro democrático que implicó el golpe de Estado a Dilma, la injusta e ilegal detención de Lula y el posterior triunfo de Bolsonaro.

Carlos Ominami nos aporta elementos para entender las particularidades del caso chileno, un país que acompañó la oleada de la “nueva izquierda” con Michelle Bachelet, pero que luego se “desacopló” con el gobierno de Sebastián Piñera. Ominami aborda la cuestión democrática pendiente en Chile así como desarticula la noción de “caso exitoso” de la región. Como corolario, propone un nuevo pacto constitucional que tenga en cuenta la necesidad de enfrentar las dos cuestiones irresueltas del sistema chileno: reducir la desigualdad y democratizar la sociedad.

Llorenti aborda un eje fundamental para pensar la nueva agenda regional en materia de política exterior, el multilateralismo y el mundo en desarrollo. Reflexiona sobre la actuación boliviana en la geopolítica, el sistema de alianzas regional y los desafíos que nuestra región enfrentará en el escenario global.

El proceso argentino es abordado por Mercedes Marcó del Pont quien, asimismo, realiza una profunda reflexión respecto del proceso de financiarización que está afectando a la Argentina y a la región. Analiza sus efectos sobre la estructura económico-productiva, las medidas adoptadas por los gobiernos nacionales y populares y los logros y desafíos que este proceso impone en el futuro económico argentino y regional.

Hacia una nueva agenda de transformaciones

Finalizando el mes de octubre, la derrota electoral de Mauricio Macri en Argentina, el masivo levantamiento popular que enfrentó Lenin

Moreno en Ecuador, la creciente pérdida de popularidad que afronta Jair Bolsonaro en Brasil, la crisis política que viven Paraguay y Perú, los levantamientos populares en Chile, son algunos de los claros indicadores de que la restauración neoconservadora en América Latina no aportó ninguna solución a los problemas que enfrentan nuestros países y sus pueblos. Estos gobiernos volvieron a aplicar –sin ningún tipo de innovación– las recetas tradicionales con las que los sectores hegemónicos han abordado las problemáticas del desarrollo en el continente. Ello nos permite comprobar la falla de los vaticinios que planteaban que estábamos frente al surgimiento de una nueva derecha latinoamericana que, legitimada en las urnas, moderna y democrática, había aprendido del fracaso de sus experiencias anteriores.

El neoliberalismo ha vuelto a demostrar su incapacidad para generar no solo crecimiento y distribución, sino también para generar satisfacción en nuestras sociedades. Volvió a implementar la retracción del Estado, la apertura indiscriminada de la economía, la primarización productiva y la destrucción de la industria, el aliento a la especulación financiera, el estancamiento o caída del PBI y el consecuente crecimiento de la desocupación, de la pobreza y la desigualdad. Incluso, cuando recurrió al endeudamiento con el FMI, la aplicación a rajatabla de sus recetas de ajuste profundizó aún más estas características. A esto, podemos sumarle el cercenamiento de derechos sociales y, en muchos casos, la represión al movimiento popular.

Pero la reiteración de estas políticas de comprobado fracaso es tan solo uno de los elementos que nos permiten afirmar que estamos ante un acortamiento del ciclo neoliberal.

Las administraciones neoconservadoras –aun aquellas que llegaron al poder mediante el sufragio popular– encontraron muchas dificultades para desmontar el alto nivel de ampliación de derechos realizado por los gobiernos progresistas. Creemos que aquí jugó un papel importante uno de los logros de los gobiernos de la primera década: el grado de conciencia de vastos sectores populares beneficiados por las políticas de la década anterior que hicieron sonar su

voz. Las enormes movilizaciones desplegadas por este colectivo fueron y están siendo clave para resistir las políticas de ajuste en toda la región.

Por otro lado, los gobiernos neoconservadores también parecen fracasar en la batalla cultural que desplegaron. A pesar de contar con el apoyo de gran parte de los medios masivos de comunicación y los sistemas judiciales, no han logrado convencer por mucho tiempo a las grandes mayorías de la sociedad que las profundas crisis que atraviesan son responsabilidad de los gobiernos progresistas y no de las políticas neoliberales. Como nos plantea García Linera, los procesos de transformación social nunca son lineales y tienen fases de avance y de reflujo. El retroceso de las fuerzas progresistas que habían llegado a los gobiernos junto con el siglo XXI parece haber durado menos de lo imaginado y todo parece indicar que estamos frente a la recuperación de la iniciativa por parte de los movimientos y partidos nacionales, populares y progresistas en la región.

En este contexto, creemos que el desafío de no repetir recetas y proponer estrategias originales para abordar los problemas del crecimiento y la distribución de la riqueza en las nuevas condiciones regionales y globales, le corresponde ahora a las fuerzas transformadoras, de izquierda, nacionales y populares. Este libro pretende realizar un aporte en este sentido, que permita decodificar el –recurrente– “volver mejores”.

La línea de base a partir de la cual se deberá a comenzar a construir este nuevo programa es, también como fruto de la primera década progresista, más elevada que la heredada de los procesos dictatoriales por las democracias y, más aún, de la que dejó la aplicación del “Consenso de Washington” en las últimas décadas del siglo XX. Esto porque, como señalamos anteriormente, muchas de las transformaciones y derechos conquistados durante la primera década de este siglo, aunque restringidos por los actuales gobiernos, siguen vigentes gracias al sostenimiento popular, al igual que el nivel de conciencia y de capacidad de organización, movilización y demanda de los sectores mayoritarios.

En ese sentido, de este libro surgen varios elementos comunes. Por un lado, hay coincidencia en que a pesar de los fuertes condicionamientos económicos y sociales que dejarán como herencia los procesos neoliberales, el principal desafío de las nuevas coaliciones gobernantes será recuperar una senda que permita alcanzar y complementar un considerable crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la distribución más justa de sus beneficios. Si bien este fue el rasgo original y característico de los gobiernos progresistas de nuestra región durante la primera década de este siglo, la reducción de la desigualdad comenzó a mostrar una fuerte ralentización en el inicio del segundo decenio.

Retomar el rumbo del desarrollo con igualdad también implicará afrontar una de las asignaturas pendientes más urgentes y reiteradas en las intervenciones de este libro: la transformación del modelo productivo. Es necesario construir una región con altos niveles de industrialización y gran capacidad de agregar valor a la producción a partir de la calidad del trabajo y la innovación científico-tecnológica, para poder sostener ese crecimiento con igualdad.

A pesar de que los procesos de la primera década implementaron numerosas políticas públicas de desarrollo industrial, los modelos productivos de los países de la región continuaron apoyados –en su mayoría– sobre la base exportadora de materias primas. Los gobiernos de izquierda lograron matizar este patrón exportador, pero no lograron transformarlo de manera decisiva, incluso en aquellos países con mayores grados de industrialización como Brasil. El posterior cambio del contexto global y la caída del precio de las *commodities*, desencadenó gran parte de los problemas económicos que posibilitaron la rearticulación de los proyectos neoliberales en algunos países de la región.

La preocupación de cara al futuro deberá ser cómo transformar ese modelo productivo en uno basado en el fortalecimiento del mercado interno, la capacidad de exportar productos con alto valor agregado y con un mayor aporte científico-tecnológico en los procesos productivos. Esta cuestión aumenta sus niveles de importancia si

tenemos en cuenta que un cambio de modelo productivo permitirá avanzar en mayores grados de desarrollo sostenible y, con ello, de crecimiento de la capacidad estatal para ampliar y garantizar derechos. Solo así los países de nuestra región lograrán emprender un proceso de desarrollo e igualdad de largo plazo.

Para ello, también será necesario recuperar el rol del Estado en nuestras sociedades. Esto se ha planteado como un denominador común de las conquistas de los gobiernos progresistas de la primera década, en tanto un Estado presente y robusto no solo posibilita las condiciones para el crecimiento sino que, sobre todo, es capaz de traducirlo en mayores y mejores derechos. La recuperación por parte de los gobiernos de la primera década de los derechos devastados por la anterior etapa neoliberal (como la inclusión de aquellos demandados como una asignatura pendiente de la democracia, los vinculados a la igualdad de género y los derechos sexuales y reproductivos, por ejemplo) son una clara muestra de ello.

Asimismo, una nueva agenda requerirá mirar críticamente las estrategias de integración regional llevadas adelante en la anterior etapa. Es indudable el gran avance que tuvo nuestra región en la búsqueda de consensos para lograr una mirada y acción común respecto de la globalidad, así como en la construcción de mecanismos institucionales para esa coordinación política y la resolución autónoma de los problemas internos regionales. Primero el “No al ALCA” y luego la creación de la UNASUR y la CELAC, se erigen como hitos de este complejo proceso de enhebración de poder que fueron construyendo los Presidentes de nuestra región. Sin embargo, aquí es donde también resuenan el desafío de consolidar no solo las nuevas herramientas institucionales, sino de construir una integración “desde abajo”, que blinde los avances que se logren frente a los distintos intentos de destrucción y desunión. Los últimos cuatro años le han dado a la región cuantiosos ejemplos en este sentido, lo cual obliga a atender de inmediato este asunto en una nueva agenda regional. Debemos avanzar en una integración no solo política e institucional, sino también concretar los proyectos de integración económica y productiva,

a partir del desarrollo de infraestructura regional y la complementación de desarrollo científico y tecnológico de nuestros países.

Con todo, no es arriesgado plantear que uno de los aspectos positivos que se destacan como respuesta a este breve ciclo de neoliberalismo en algunos de los países de la región, es la creciente madurez de las fuerzas populares en torno a la convicción de que es necesaria una poderosa coalición política y social para derrotar en las urnas al programa neoconservador y emprender con éxito un camino alternativo. El reciente triunfo del progresismo en México nos plantea un auspicioso punto de partida. De la fortaleza y continuidad de estas coaliciones democráticas y populares dependerá seguramente el fin de los procesos pendulares y la consolidación de proyectos regionales que tengan como objetivo principal la construcción de una América Latina con más desarrollo, soberanía y justicia social.

Esta introducción se termina de escribir al tiempo que ocurren dos hechos de enorme trascendencia para la región. Por un lado, hace pocos días que Lula ha recobrado su libertad. En sus primeras manifestaciones públicas, dejó clara su voluntad de retomar la lucha política para que las fuerzas populares y progresistas de Brasil vuelvan a constituirse en una alternativa de poder. Al mismo tiempo, envió un claro mensaje al Grupo de Puebla, reunido en Buenos Aires, en el que priorizó la unidad e integración latinoamericana como camino para recuperar la iniciativa popular en el continente. Por otra parte, acaba de producirse uno de los hechos más graves de las últimas décadas. Un golpe de Estado de características que ya creíamos superadas en la región acaba de ocurrir en Bolivia. No se trata de un golpe con la modalidad “blanda” o “blanca”, como los que son descriptos en este libro y fueron usuales en los últimos años. Es un atentado contra el orden constitucional sostenido por fuerzas civiles pero consumado gracias al apoyo de las FFAA y la policía boliviana. Hoy, un día después de estos sucesos, todavía se teme por la seguridad y la vida del Presidente Evo Morales Ayma y del Vicepresidente Álvaro García Linera.

Sin lugar a dudas, este golpe de Estado marcará un antes y un después para las democracias latinoamericanas del siglo XXI. Como declarara Lula, “Es lamentable que América Latina tenga una elite económica que no sabe convivir con la democracia y con la inclusión social de los más pobres”. Esta es la disputa que, lamentablemente, aún se dirime en nuestro continente y que apremia a las fuerzas progresistas a valorizar los logros, pero también a caracterizar las limitaciones de sus procesos políticos e identificar los desafíos pendientes. Solo así Latinoamérica será libre, democrática, justa y soberana.

Para eso este debate, para eso esta discusión que seguiremos hacia el futuro.

Daniel Filmus y Lucila Rosso

En noviembre de 2019

Primera Parte:
**Una visión regional de los avances
y desafíos del siglo XXI**

¿Es posible crecer y distribuir al mismo tiempo?

La experiencia de los gobiernos latinoamericanos en la primera década del nuevo siglo

Daniel Filmus

El último año del siglo XX es el inicio de un período signado por la llegada al gobierno por vía democrática de un grupo de presidentes que comenzó a transitar un camino original en Latinoamérica. Ese período es el que pondremos bajo análisis, teniendo en cuenta que es el momento en que la mayor parte de nuestros países no solo elige nuevos presidentes sino que también modifica sus orientaciones respecto del modelo de desarrollo.

En 1999 asume Hugo Chávez en Venezuela, y en el año 2003 se suman otros dos presidentes con una mirada transformadora: en enero asume el primer líder de procedencia obrera en Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva y, pocos meses después, y como resultado de un proceso de crisis sin precedentes en la democracia Argentina, llega al gobierno con tan solo el 22% de los votos Néstor Kirchner, quien también inicia un proceso de cambios profundos en el país. El Frente Amplio, histórica fuerza de oposición progresista llega por primera vez al gobierno en Uruguay. Por su parte, Evo Morales asume como el primer mandatario proveniente de una comunidad originaria en Bolivia en el 2006; el mismo año en que gana las elecciones Michelle

Bachelet en Chile. El elenco de nuevos presidentes que intentarán revertir las difíciles condiciones que dejaron para sus pueblos los procesos neoliberales de los noventa incorpora a Rafael Correa en Ecuador en el 2007 y a Fernando Lugo en Paraguay en el año 2008.

La primera pregunta que debemos hacernos a la hora de dar comienzo a este libro es si es pertinente hablar de América Latina como una región en la que prevalecen los rasgos comunes o si, por el contrario, tienen mayor peso las características distintivas. Una gran cantidad de especialistas señala que cada país tiene situaciones muy particulares, por lo que no se pueden hacer generalizaciones acerca de los procesos de desarrollo a escala regional. En el otro extremo, están aquellos que, por el contrario, engloban y refieren a un proceso común en América Latina. Lo cierto es que cada nación, cada uno de nuestros pueblos, tiene tradiciones, trayectorias y características muy particulares, además de que la evolución política y económica en cada uno de nuestros países fue en muchos aspectos muy distinta. Pero, indudablemente –ya desde la propia colonización de España y Portugal y de los consecuentes procesos de independización– no se pueden dejar de señalar procesos de características similares que atraviesan toda la región. A continuación repasaremos las situaciones que vivió América Latina en las últimas décadas y que permiten enfatizar esta última mirada.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los procesos de sustitución de importaciones y las políticas desarrollistas, aun con dinámicas e intensidades diferentes, mostraron un conjunto de características similares en los distintos países, propias de los modelos de modernización dependiente que marcaron las estructuras socioeconómicas de gran parte del siglo XX. En muchos de nuestros países estos procesos muestran señales de agotamiento sobre inicios de la década de los setenta y dan lugar a la llegada al gobierno de líderes que intentarán avanzar en proyectos transformadores. Estos cuestionarán un conjunto de aspectos del orden establecido y emprenderán movimientos que tuvieron como objetivos principales garantizar mayor autonomía respecto de los Estados Unidos y llevar

adelante estrategias de desarrollo con el foco puesto en una distribución más justa de la riqueza.

El más fuerte de esta época, más decisivo y el que más marcó a América Latina fue el que encabezó Salvador Allende en Chile, pero también en la misma dirección intentó avanzar Juan Domingo Perón en Argentina. Con origen en movimientos militares pero también con una impronta nacionalista, la región también dio lugar a gobiernos como los de Juan José Torres en Bolivia, Juan Velasco Alvarado en Perú y Omar Torrijos en Panamá. Todos estos movimientos fueron de corta duración y reemplazados, en muchos casos, en forma violenta por dictaduras militares de características represivas. Estas dictaduras, a su vez, también tuvieron mayoritariamente políticas económicas y sociales parecidas. Cuanto más represivas y autoritarias, mejores condiciones tuvieron para avanzar con estrategias neoliberales que atentaron contra el papel del Estado en la economía y contra los procesos industrializadores que se habían generado en las décadas anteriores. No parece ser casualidad que todos los países de la región, salvo los casos de Costa Rica y Venezuela, hayan pasado por situaciones de ruptura de la institucionalidad democrática al mismo tiempo.

El proceso de recuperación de las democracias también fue un proceso regional, continental, que se dio en forma contemporánea y evidencia características comunes. Todas las democracias que surgen luego de la caída de las dictaduras, en su mayoría en la década de los ochenta, fueron democracias débiles, que asumieron en condiciones de extrema fragilidad, muchas de ellas tuteladas por los mismos militares que debieron dejar el poder. Es así que debieron soportar provocaciones e intentos de retorno del orden autoritario, cuyo objetivo fue quebrar la estabilidad institucional. Pero también fueron, en su mayoría, democracias que lograron cambiar el modelo político institucional hacia uno que respetaría los preceptos constitucionales aunque sin modificar el modelo de desarrollo económico de tinte neoliberal que ya venía imponiéndose en la década dictatorial. Probablemente, Chile es el caso más paradigmático, pero casi ningún

país latinoamericano pudo escapar a esta situación y apartarse de las recetas dictadas en lo que se denominó el “Consenso de Washington”. Del mismo modo, también es posible afirmar que sobre el final de la última década del siglo XX, prácticamente todos estos procesos fracasan al mismo tiempo y generan una situación de crisis económica, política y social que presenta dimensiones continentales sin precedentes.

Cuando nos referíamos anteriormente al surgimiento de estas nuevas presidencias de contenido nacional y popular, es preciso resaltar que algunas de ellas son consecuencia de largas tradiciones políticas, como son los casos del Frente Amplio en Uruguay o el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil. En estos casos, se llega al gobierno por el voto popular después de haber perdido muchas batallas electorales. Pero la mayoría de los nuevos gobiernos que surgen en el siglo XXI provienen de movimientos políticos jóvenes, que se crean a partir de las crisis económicas y de representatividad que se desatan producto del fracaso de las políticas neoliberales de los noventa.

La falta de confianza de la ciudadanía en los partidos tradicionales exigió el surgimiento de nuevos movimientos políticos y sociales y la llegada de nuevos líderes a la conducción del Estado. En la gran mayoría de los casos se trata de partidos políticos y dirigentes que no tenían una vasta experiencia en la gestión gubernamental. La vertiginosidad con la que se produjo el recambio en muchos de los países de la región, asimismo dificultó la elaboración de programas de gobierno o plataformas políticas con antelación a los procesos electorales. Esta urgencia impuso muchas veces la necesidad de diseñar “sobre la marcha” las estrategias y políticas para revertir la crisis que había dejado la década neoliberal y avanzar hacia la construcción de sociedades con mayor crecimiento e igualdad.

El desafío de crecer y distribuir al mismo tiempo

Como señalamos, la aplicación de los lineamientos del “Consenso de Washington” atravesó toda la región e implicó políticas económicas con características similares, aún en contextos y niveles de desarrollo muy diferentes. En todos los países se colocó como prioridad la necesidad de alcanzar el equilibrio fiscal, la contención de la inflación y la liberalización de los mercados. Se llevó adelante una fuerte apertura comercial y eliminación de barreras aduaneras en combinación con políticas privatizadoras, de desindustrialización y de repliegue y ajuste del Estado. Estas medidas, sumadas a la flexibilización laboral y a la destrucción de buena parte de la red de protección social, repercutieron muy negativamente sobre el empleo y las condiciones de vida de la población.

En un primer momento, estas políticas mostraron un relativo éxito en cuanto a un conjunto de indicadores macroeconómicos. Lograron revertir la tendencia de crecimiento negativo de la década de los ochenta (el PBI de la región creció un 3,3% anual entre 1991 y el 2000) (CEPAL, 2006) y posibilitaron un incremento de la capacidad de ahorro e inversión, un importante descenso de la inflación y cierta modernización de los procesos productivos (Filmus, 2010). Pero el crecimiento estuvo sustentado, principalmente, en el dinamismo que adquirieron las exportaciones primarias con escaso o nulo valor agregado y en algunos casos por la expansión del sector de servicios. El impacto sobre el empleo y las condiciones de vida de la población fue muy negativo: aumentó la desocupación, creció la informalidad en el empleo y la tercerización del mercado de trabajo, se incrementó la pobreza y la desigualdad.

Para tratar de entender con mayor profundidad lo que ocurrió en esta década, en un trabajo anterior apelé a recuperar un clásico artículo de la CEPAL sobre el desarrollo de América Latina escrito por Fernando Fajnzylber (1990). Este artículo propone debatir cuáles son los límites al desarrollo en la región y da lugar al concepto de “casillero vacío”. En él, el economista chileno analiza lo ocurrido en

la economía de nuestros países desde fines de los setenta hasta los inicios de los noventa, concluyendo que en la región no hay países que hayan crecido y distribuido equitativamente el ingreso al mismo tiempo.

En el siguiente cuadro se grafica la hipótesis de Fajnzylber, quien analiza que en este período hay países que crecen y países que no lo hacen. Sin embargo, ninguno de los países que crece, al mismo tiempo mejora la distribución de los beneficios de ese crecimiento. Ese es el “casillero vacío”. En este contexto llama la atención el caso de Argentina y Uruguay. Es posible ver en el cuadro que son países que, a pesar de no crecer, producto de la expansión de las demandas populares a partir del retorno a la democracia, avanzan levemente en la mejora de la distribución. Estos datos llevan a concluir que desde el punto de vista del progreso global para la región se trató de una “década perdida”.

Cuadro 1. América Latina: objetivos estratégicos (crecimiento-equidad)

Crecimiento PBI per cápita (1965-1984)	Equidad: $\frac{40\% \text{ más bajos ingresos}}{10\% \text{ más altos ingresos}}$ (1970-1984)		
	< 0,04 ^a		≥ 0,04
< 2,4% ^b	Bolivia Chile Perú Venezuela	Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	Argentina Uruguay
	Haití		
	(15,9) ^c		(11,5) ^c
≥ 2,4%	Brasil Colombia	Panamá República Dominicana	
	Ecuador Paraguay		
	(72,6) ^c		

^a Mital relación comparable de los países industriales.

^b Crecimiento PBI per cápita de los países industriales 1965-1984.

^c Participación en el PBI regional.

Fuente: Fajzylber (1990).

El estudio de Fajnzylber trata de investigar si la razón por la cual los países de América Latina no crecen y mejoran la distribución al mismo tiempo se vincula, de algún modo, con la coyuntura económica mundial. Para verificarlo, compara lo que ocurrió en América Latina con lo que pasó en distintos países de Europa del Este o de Oriente en el mismo período, concluyendo que en muchos de las naciones europeas y de Oriente se logró crecer y mejorar la distribución al mismo tiempo. A partir de este hallazgo, Fajnzylber plantea que la razón principal de las limitaciones que vive América Latina radica en su incapacidad de incorporar creativamente el progreso técnico y modificar los modelos productivos y los patrones de industrialización como el eje central de un tipo de crecimiento. Un crecimiento que implique una mejora sustantiva de las condiciones de vida de la ciudadanía y la disminución de la desigualdad social.

Esta idea de investigar qué ocurrió con el “casillero vacío”, me incitó a tratar de aplicar los mismos indicadores que utilizó Fajnzylber para poder analizar lo que pasó en las décadas siguientes. Veamos que pasó en la década de los noventa.

Cuadro 2. América Latina: crecimiento y equidad en la década del noventa

Crecimiento PBI per cápita (1990-2000)	Variación del coeficiente de Gini (1990-2000) según promedio cuatrianual 1990-1993 y 1997-2000	
	< 0,04	≥ 0,04
< 2,4%	Argentina Bolivia Perú Colombia México Nicaragua Venezuela Brasil Paraguay Honduras Uruguay Ecuador	
≥ 2,4%	Chile El Salvador República Dominicana Costa Rica Panamá	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas CEPAL (Cepalstat).

Tomando exactamente los mismos parámetros y las mismas variables que utilizó Fajnzylber, encontramos que en esta década es posible observar *dos casilleros vacíos*. Hay países que crecen y países que no crecen, inclusive hay países que crecen a tasas muy elevadas, sin embargo, ninguno de ellos distribuye mejor. Como señalamos con anterioridad, a nivel macro la economía muestra algunos indicadores positivos, sin embargo, las consecuencias de la aplicación de este modelo para América Latina son muy gravosas teniendo en cuenta las condiciones de vida de quienes pertenecen a los sectores mayoritarios de la población. No solo crece la desigualdad, sino que también América Latina culmina la década de los noventa con muchos más pobres que los que tenía cuando la inició. Desde la perspectiva social, no solo *se perdió otra década*, sino que se retrocedió respecto del punto de partida. Entre otras consecuencias, las políticas llevadas adelante en estos años explican las razones por las cuales nuestra región no pudo cumplir prácticamente con ninguno de los objetivos del milenio propuestos por las Naciones Unidas.

Esta sintética descripción de las causas de la profunda crisis que la región vivió sobre fines del siglo XX, nos brinda un cuadro de situación que permite entender el contexto en el que asumen el gobierno los presidentes que provienen del campo nacional y popular. Ahora bien, ¿lograron estos procesos combinar el crecimiento económico con mejores niveles de equidad social? En otras palabras, ¿lograron llenar el casillero que permaneció “vacío” durante décadas en la región?

Para analizar lo que ocurrió con los nuevos gobiernos volvimos a tomar los indicadores utilizados oportunamente por Fajnzylber. Los datos nos permiten observar que hay un conjunto de países que logra obtener una relación virtuosa entre crecimiento y distribución.

Cuadro 3. América Latina: crecimiento y equidad en los inicios del siglo XXI

Crecimiento PBI per cápita (2003-2013)	Variación del coeficiente de Gini (2003-2013) según promedio cuatrienal 2003-2006 y 2010-2013	
	< 0,04	≥ 0,04
< 2,4%	México Honduras	El Salvador Nicaragua
≥ 2,4%	Colombia Costa Rica República Dominicana Chile Paraguay Panamá	Bolivia Venezuela Brasil Argentina Perú Uruguay Ecuador

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas CEPAL (Cepalstat).

Bolivia, Venezuela, Brasil, Argentina, Perú, Uruguay, Ecuador, Nicaragua y El Salvador se muestran como los países en los que, después de muchas décadas, fue posible un nuevo modelo de desarrollo en el que crecen los indicadores macroeconómicos al mismo tiempo que los beneficios de este crecimiento alcanzan a vastos sectores de la población.

¿Cuáles son las características comunes a estos procesos?

En este punto es pertinente volver a la pregunta que nos formulamos al inicio de este texto. ¿Es posible definir este proceso a partir de las características particulares que presenta el desarrollo en cada uno de los países latinoamericanos o, por el contrario, se trata de un movimiento regional que presenta rasgos comunes?

En un trabajo anterior, nos preocupamos por analizar los atributos políticos, sociales y económicos coincidentes en los países en los que se logró esta relación virtuosa (Filmus, 2017). Entre ellos, consideramos necesario destacar los siguientes:

En primer lugar, el estricto *respeto a la institucionalidad democrática* por parte de los gobiernos progresistas. Este rasgo pareciera ser un dato irrelevante en cuanto a la estabilidad política de los procesos de cambio. Pero nos permitimos plantear que es un dato sustantivo del período que estamos analizando, por un lado, porque las experiencias de ruptura del orden constitucional y la instalación de dictaduras son hechos muy recientes y presentes en la memoria de la dirigencia y del pueblo en toda la región. Por otro, por la experiencia de los años setenta, en los cuales muchas veces los movimientos de izquierda, nacionales, populares y progresistas fueron los que subestimaron la estabilidad democrática como marco necesario para emprender procesos transformadores en el orden político y económico.

En la década que nos ocupa, son los sectores de la derecha conservadora, vinculada a los sectores del capital concentrado, los que intentan desafiar los límites institucionales y provocar movimientos militares, judiciales o legislativos que cuestionan una y otra vez la legalidad y legitimidad de los gobiernos populares. En algunos casos alcanzaron el éxito encontrando mecanismos para desalojar a los presidentes elegidos democráticamente: es el caso de Honduras en el 2009, el caso de Paraguay donde en 2012 se desplaza del gobierno a Lugo y, más recientemente, y quizás el más grave de todos, la destitución de Dilma Rousseff en Brasil en el año 2016. Ya no se trata de golpes de Estado tradicionales, sino los llamados *golpes blandos* o *golpes blancos*, que logran derrocar a quienes ejercen la presidencia a través de acuerdos institucionales en los congresos o por medio de la justicia u otras instancias donde convergen fuerzas corporativas antidemocráticas.

Es preciso añadir, además, que también hubo intentos de golpes institucionales en otros países, como en el caso de Bolivia durante el gobierno de Evo Morales (de secesión territorial), o en el caso de Rafael Correa en Ecuador y, por supuesto, todos conocemos también el intento de golpe de Estado en Venezuela, exitoso por muy poco tiempo, en el cual fue apresado Hugo Chávez. En todos estos casos la movilización popular y la solidaridad de los otros países de la región

en defensa de los gobiernos legítimos jugaron un papel importantísimo en el fracaso de los intentos.

Es necesario destacar, particularmente, el papel desempeñado por los organismos de integración regional creados y/o potenciados durante este período. La aprobación de acuerdos y cláusulas de respeto a la institucionalidad democrática consensuadas en el marco de estos nuevos organismos, con la consiguiente amenaza de sanciones a quienes se apartaran del orden constitucional, fueron fundamentales. A modo de ejemplo, el activo rol de la UNASUR en los casos de Bolivia y Ecuador, o del MERCOSUR en el caso de Paraguay, contrastó con la relativa indiferencia de la tradicional OEA frente a este tipo de situaciones.

El segundo elemento común a las políticas llevadas adelante por estos países, y que quiero destacar particularmente, es el despliegue de estrategias en dirección a *fortalecer el papel del Estado*. Un Estado que recupera la capacidad de conducir los procesos de desarrollo nacional, de regulación del orden social y económico y de protección e inclusión de los sectores más desprotegidos. Esto implica un giro de 180° respecto a las miradas privatizadoras y de repliegue del papel del Estado que había imperado en la región en las décadas anteriores.

Bárcena y Prado (2016) en un libro clásico sobre esta cuestión, plantean al respecto:

Actualmente, y a diferencia de décadas pasadas, existe en la región un mayor consenso respecto de que el papel del Estado es decisivo a la hora de garantizar los bienes públicos, dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo productivo, intervenir en el desarrollo territorial y promover políticas igualitarias para concretar derechos y generar consensos en torno a pactos fiscales con efectos redistributivos.

El cambio del rol del Estado, como vemos, se manifiesta en un conjunto de esferas de la vida económica y social. Pero consideramos enfatizar dos aspectos sustantivos. En primer lugar, en aquellos países en donde habían avanzado sustantivamente los procesos de privatización en las décadas anteriores, el Estado recupera resortes

fundamentales de la economía. Los procesos de nacionalización de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina –países donde se habían enajenado numerosas empresas públicas– están dirigidos principalmente a retomar el manejo de los recursos naturales estratégicos (hidrocarburos, por ejemplo) para el desarrollo y de aquellas grandes empresas que tenían características cuasi monopólicas (jubilaciones, servicios públicos, etc.). Al mismo tiempo, a través de expropiaciones o de medidas impositivas, el Estado recupera la renta de productos primarios y de *commodities* en varios países de la región. Estos recursos recobrados por parte del Estado juegan un papel importantísimo a la hora de llevar adelante políticas de desarrollo económico y de inversiones públicas redistributivas que, como la salud, la educación y la vivienda favorecen la igualdad social.

Este es el segundo de los aspectos que consideramos necesario destacar: el papel de un presupuesto público robustecido por el nuevo rol del Estado como factor estratégico al definir los caminos de crecimiento y distribución. A través del presupuesto oficial, hay una inversión muy fuerte en políticas sociales que alientan el consumo y en políticas de financiamiento de los sectores de la economía familiar y de pequeños y medianos empresarios nacionales.

De esta manera, nos aproximamos a otro de los rasgos comunes a estos procesos regionales que enfatizamos. El primero fue la institucionalidad democrática, el segundo lo planteamos en orden a la recuperación de la capacidad del Estado. El tercero es *el fortalecimiento del mercado interno y la creación de trabajo* como estrategias centrales para el crecimiento económico. A pesar de sus limitaciones, esta política fue un eje central para intentar transformar un modelo productivo que se mostraba concentrador de la riqueza y sustento de la desigualdad.

Esta mirada no excluye el papel que desempeñó, en momentos muy favorables del mercado internacional para los productos primarios, la exportación de *commodities*. Sin lugar a dudas, de allí provienen una parte importante de los recursos que el Estado utilizó para sus políticas redistributivas. Pero, como los datos permiten

observar, la mayor parte de los gobiernos de la región privilegió el mercado interno y la ampliación del mercado de trabajo. Los procesos de sustitución de importaciones no solo estuvieron sustentados en las grandes empresas, sino también en las pequeñas y medianas industrias que son las que generaron la mayor parte de la apertura de nuevas fuentes laborales. Todos los estudios realizados muestran que, a diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa, la mayor parte del trabajo creado en la década ha sido en el sector formal. Estas mismas investigaciones muestran que, a través de leyes aprobadas en este período, se recuperaron derechos laborales perdidos en épocas de flexibilización de las condiciones contractuales del empleo y se generaron mejores condiciones para los trabajadores. También es posible verificar que disminuyó la diferencia salarial entre los distintos estratos, uno de los factores que más contribuyó a una distribución más equitativa de los ingresos. Estos procesos permitieron también una importante recuperación de sectores medios que habían visto afectada sensiblemente su situación en la década anterior.

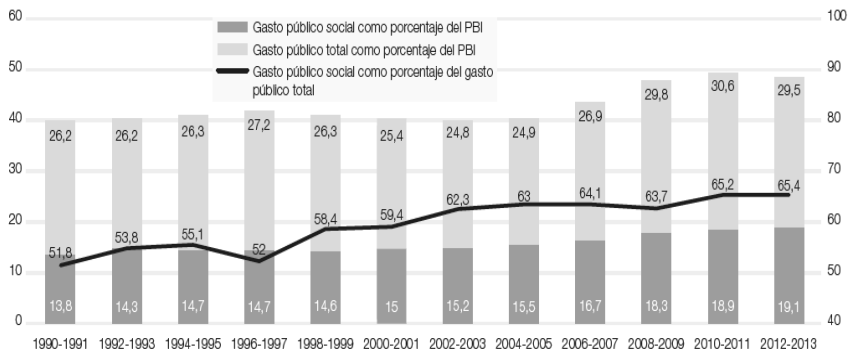
El resultado de estas políticas permitió que, después de dos décadas de estancamiento en el crecimiento de la fuerza laboral, el número de asalariados aumentara entre el 2002 y el 2013 del 53 al 57% de la PEA. En los años en los que la situación internacional acompañó el crecimiento, el empuje de la evolución del mercado de trabajo fue notable.

Particularmente importante fue el papel del Estado en tiempos de crisis. En esas situaciones desempeñó un activo rol contracíclico. No hay que olvidar que tuvimos crisis internacionales muy fuertes —entre ellas la del 2007/2008—, que afectaron a los países de la región. Entonces, el Estado aprovechó sus recursos financieros para apostar a la obra pública y a programas sociales distributivos con el objetivo de atemperar los efectos locales de la crisis internacional. Esta capacidad de enfrentar la crónica vulnerabilidad de América Latina frente a las turbulencias internacionales fue disminuyendo a lo largo de la

década a partir de que se acrecentaron las necesidades de financiamiento externo.

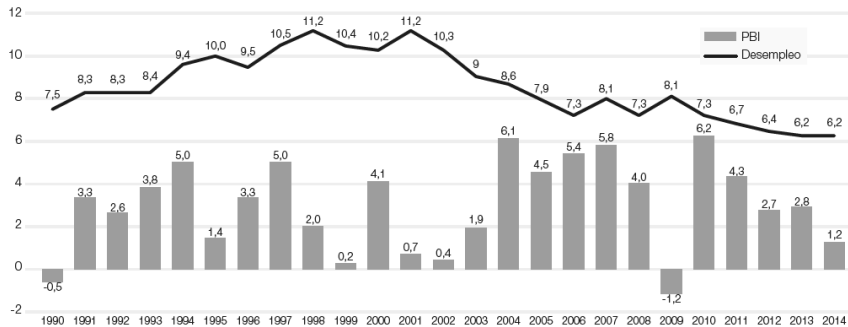
Los siguientes gráficos permiten analizar con precisión el diferente impacto que han tenido las políticas de desarrollo de la década de los noventa y la de los 2000 en la evolución de la fuerza laboral.

Gráfico 1. América Latina y el Caribe: evolución y participación del gasto público social y del gasto público total en el PBI, y del gasto público social en el gasto público total, 1990-1991 a 2012-2013



Fuente: CEPAL – Panorama social de América Latina 2014.

Gráfico 2. América Latina. Tasa anual de variación del PBI y evolución de la tasa de desempleo abierto



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL y OIT.

Los gráficos muestran que, cómo ya habíamos señalado, en los noventa América Latina crece, pero el modelo elegido también produce un importante aumento de la desocupación. En esa década, los planes sociales, en su mayoría frágiles y focalizados, intentaron ser un paliativo frente a un modelo de crecimiento fuertemente excluyente y marginador de grandes mayorías populares. Las políticas sociales fueron concebidas como “sustitutivas” de estrategias económicas inclusivas. Es por ello que poco pudo hacer una leve “brisa” integradora proveniente de tibios programas sociales, frente a un “vendaval” marginador que asoló la región, resultado de un modelo productivo fuertemente excluyente.

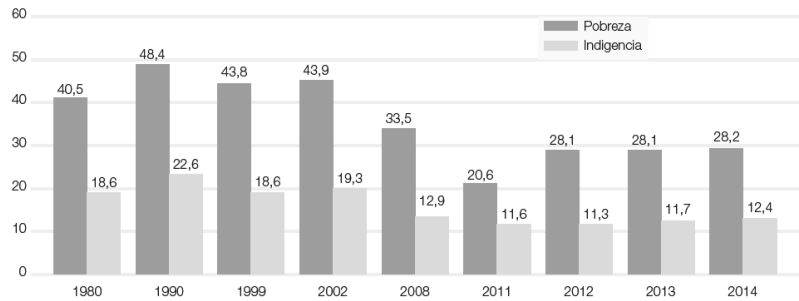
El modelo de desarrollo seguido en los inicios del nuevo siglo, en cambio, logra que el crecimiento económico vaya acompañado por la ampliación de la fuerza laboral y por la disminución de la desocupación. La principal estrategia para avanzar en mayores niveles de equidad e igualdad social estuvo vinculada a la transformación del modelo productivo y el crecimiento del trabajo y el consumo interno. Los programas sociales en este modelo fueron complementarios –no sustitutivos– de una política económica de características inclusivas. Este es otro de los rasgos distintivos respecto de lo que ocurrió en los noventa.

La cuarta de las características comunes a estos procesos es *la prioridad que han dado los gobiernos a la lucha contra la pobreza y la desigualdad*. Como hemos planteado en el punto anterior, esta prioridad quedó en evidencia a partir de las políticas económicas fuertemente distributivas, pero fue complementada con un Estado activo en cuanto al desarrollo de estrategias de contenido social.

El impacto de la articulación de las políticas económicas y sociales respecto de la disminución de la pobreza en la región ha sido muy fuerte. Después de dos décadas “perdidas” en esta temática, América Latina ve descender fuertemente los índices de pobreza e indigencia. En los años de los gobiernos progresistas, el porcentaje de habitantes pobres se reduce del 44 al 29%. El de indigentes cae del 19 al 12%.

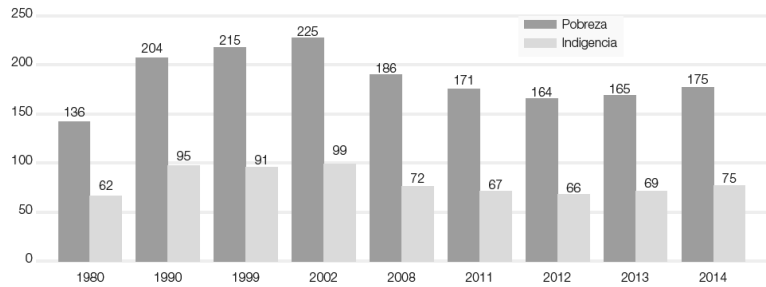
Desde los años de la posguerra que no se verificaba una caída tan importante en estos indicadores.

Gráfico 3a. América Latina: evolución de la pobreza e indigencia, 1980-2014 (en porcentaje de la población)



Fuente: Cepal – Panorama social de América Latina 2015.

Gráfico 3b. América Latina: evolución de la pobreza e indigencia, 1980-2014 (en millones de personas)

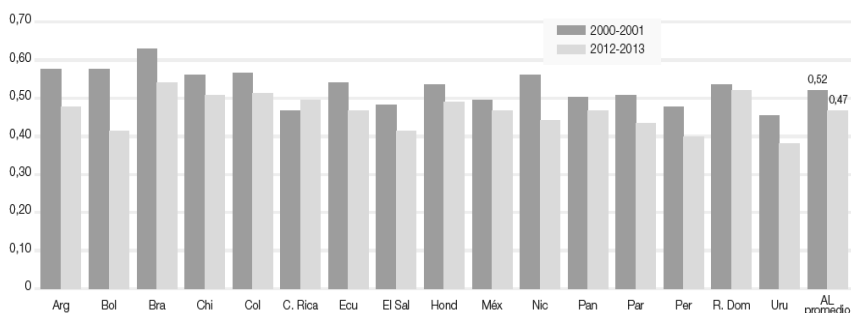


Fuente: Cepal – Panorama social de América Latina 2015.

Pero el factor más importante para analizar es que, al mismo tiempo que se elevó el nivel de vida de quienes estaban en los escalones más bajos de la estructura social, también se achicó la brecha que los distanciaba de los sectores que tenían ingresos más altos. Dicho en otros términos, sube el piso de los ingresos en una proporción mayor

de lo que lo hace el techo. Esta es, sin lugar a dudas, la característica distintiva de este período. La existencia de políticas dirigidas a atacar el principal problema que enfrenta América Latina que, como sabemos, no es el continente con mayor pobreza pero sí, con mayor desigualdad social. El siguiente gráfico nos muestra, a través de la evolución del Coeficiente Gini, los progresos que ha logrado la región en términos de reducir la desigualdad.

Gráfico 4. Cambios en la distribución del ingreso en países de América Latina. Índice de concentración Gini



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de CEPAL (Cepalstat).

Tal como sostienen Bárcena y Prado y otros investigadores que analizan esta problemática, el trabajo es el factor determinante del acortamiento de la brecha. Primero, a partir de la incorporación de nuevos sectores al empleo, y, en segundo lugar, en la disminución de las desigualdades salariales. Cabe destacar que estos mismos autores enfatizan la necesidad de tomar en cuenta los límites de la ampliación en este proceso de achicamiento de la brecha de la desigualdad cuando es producto de la expansión de un tipo de mercado de trabajo ya existente y no de un cambio profundo de los sistemas productivos. En este sentido, alertan sobre la lentitud con que se incorporaron en la región los cambios científico-tecnológicos que demandan mayor calificación en la fuerza laboral con el objetivo de lograr

mayor competitividad y productividad y, por lo tanto, una masa de trabajadores mejor retribuida.

En una perspectiva de futuro, numerosos estudios plantean que otra de las asignaturas pendientes resulta ser la política impositiva. El debate fundamental parecería centrarse en que, si bien hubo políticas directas y de gran envergadura con el propósito de ayudar desde el Estado a los que menos tienen, no hubo un correlato en estrategias que tendieran a reformas tributarias más progresivas que focalizaran la recaudación entre quienes muestran una mayor concentración de la riqueza.

En este contexto, el sustantivo aumento de la inversión pública en áreas prioritarias para mejorar la distribución de los ingresos –educación, salud, infraestructura social y vivienda– ha jugado un rol fundamental. La inversión en estas áreas cumple una doble función. Por un lado, mejora las condiciones de vida y genera posibilidades de movilidad social ascendente entre los ciudadanos. Por otro, se convierte en una estrategia de desarrollo al centrar su objetivo en mejorar la calidad de la fuerza laboral y sus condiciones de empleabilidad. En el caso de la educación, por ejemplo, el importante aumento de los presupuestos en el conjunto de los países que estamos analizando generó la posibilidad de elevar el piso mínimo de educación a la terminalidad de la escuela media para vastos sectores de la población. Al mismo tiempo, incorporó a la enseñanza superior a grandes camadas de jóvenes que se constituyeron en la primera generación de sus familias que ingresa a la universidad. Datos que reflejan esta evolución: el quintil más pobre de la población duplicó su presencia en la escuela secundaria y casi multiplica por 3 el acceso al nivel superior. En el campo de la educación, también se verifica la disminución de la desigualdad. No solo los sectores más postergados han elevado el promedio de años de estudio, sino que han visto disminuir la brecha que los distancia respecto a los grupos de los quintiles más elevados.

Respecto de las políticas sociales –no me voy a referir a todas ellas porque las hay con características muy diferentes– nos interesa

destacar un tipo de programas generalizado en la región, los denominados “programas de transferencia condicionada”. Presentan diferentes nombres según el país, pero los gobiernos progresistas han hecho grandes inversiones en ellos y, en general, presentan características comunes: *Bolsa Escuela* y *Bolsa Familia* en Brasil, la *Asignación Universal por Hijo* en la Argentina, el *Plan Equidad* en Uruguay, el *Plan Chile Solidario*, el *Bono Jacinto Pinto* en Bolivia, el *Bono de Desarrollo Humano* en Ecuador, y el programa *Tekoporã* en Paraguay. Todos estos programas apuntan, en general, a llegar a las mujeres, a las madres, muchas veces a las jefas de hogar y en la mayor parte de los casos tienden a la universalización. Se trata de programas que tienen condicionantes, por ejemplo, la necesidad y obligatoriedad de que los chicos y chicas vayan a la escuela y el acceso a la salud y la vacunación, entre otros. En todos ellos hay transferencias directas de recursos del Estado a las familias más humildes, lo cual ha significado un aporte sustantivo a la disminución de la pobreza y la indigencia en este sector.

Las políticas dirigidas a disminuir la desigualdad en los ingresos fueron complementadas con estrategias tendientes a la ampliación de derechos sociales para todos los ciudadanos, en particular, para quienes provienen de los sectores más postergados y de minorías históricamente discriminadas. Los avances han sido enormes y han abarcado poblaciones muy diversas. En este breve artículo nos referiremos únicamente a tres.

En primer lugar, a los derechos vinculados a la igualdad de género. Las mujeres aumentan del 40 al 53% su participación en el mercado laboral y aquellas que no tienen ningún tipo de ingresos bajan del 42 al 32% en toda la región. En el campo de la educación se produce un masivo ingreso de mujeres en niveles del sistema educativo a los que anteriormente tenían un acceso muy restringido. Pasan a ser la mitad de la matrícula en el nivel medio y mayoría en el superior. En simultáneo a estas mejoras en el trabajo y la educación, también se evidencia un compromiso de los gobiernos hacia la ampliación de derechos de las mujeres en el campo de la política. Cuatro países

votan la paridad de género en el Congreso, muchos otros aprueban cupos para que entren las mujeres en el Congreso Nacional y en los cargos electivos en general. Estos avances en los derechos van también de la mano de la defensa de las mujeres contra la violencia de género. Se produce y aprueba una prolífica legislación en esta dirección y se inician fuertes campañas y programas gubernamentales con el objetivo de modificar comportamientos sociales violentos contra las mujeres, fuertemente enraizados y naturalizados en la población. En muchos casos, esta legislación y los programas oficiales también se proponen garantizar los derechos de las minorías y disidencias sexuales. Casi todos los países de la región muestran avances al respecto. En algunos casos, como en Ecuador y Chile, se logra la legalización de la unión civil entre parejas del mismo sexo. Pero en otros se va más allá y se aprueba el matrimonio igualitario. Este es el caso de Argentina, Brasil y Uruguay.

Esta década ha sido el escenario de enormes avances también respecto de otros grupos poblacionales postergados. Uno de ellos refiere a la igualdad en torno a las de condiciones de vida y de participación política y social de los pueblos originarios. Hubo reformas de las constituciones nacionales en algunos casos y, en otros, desarrollo y modificación de procesos institucionales que significan grandes conquistas, como en el caso de Brasil, Ecuador, Bolivia y Venezuela. El otro grupo crecientemente reconocido en sus derechos ha sido el de los afrodescendientes.

En ambos casos, no solo ha habido modificaciones legislativas, sino que también un conjunto de los gobiernos progresistas ha avanzado en políticas de discriminación positiva frente a la educación, la salud y la vivienda y también han creado instancias institucionales en el Estado –como ministerios– para atender las problemáticas particulares que surgen de la necesidad de ampliar derechos y garantizar la igualdad de trato y posibilidades. Muchos de estos programas y organismos fueron eliminados a partir del retroceso de derechos que significó la llegada de gobiernos neoconservadores en la región. Este es el caso de la eliminación del Ministerio de la Igualdad creado

por Luiz Inácio “Lula” da Silva y clausurado por Michel Temer apenas asumió el gobierno en Brasil.

La última de las características comunes que vamos a señalar en este breve artículo es la preocupación del conjunto de los gobiernos nacionales, populares y progresistas de la región por el *fortalecimiento de la integración regional*. Es verdad que en los noventa se habían dado pasos en dirección a crear una institucionalidad específica con ese objetivo. Pero los avances habían tenido un contenido exclusivamente dirigido hacia lo comercial. Este es el caso de la creación del MERCOSUR o del ALCA. En la primera década del nuevo siglo, la principal preocupación que manifestaron los presidentes a favor de la integración ha sido política y la institucionalidad forjada en este período mostró esa intención. La creación del ALBA en el 2004, de la UNASUR en el 2008 y de la CELAC en el 2011 son la demostración de que, en esta etapa, el objetivo estaba principalmente focalizado en tener una respuesta política común a los acontecimientos internacionales y la defensa de la autonomía regional en la resolución de los problemas políticos propios de América Latina, que en el avance de la integración económica y logística.

Las mencionadas son instituciones que, a diferencia de la OEA o la Cumbre de Presidentes Americanos, no incluyen la presencia de los Estados Unidos de Norteamérica. Así, estos nuevos organismos jugaron un papel decisivo en momentos de inestabilidad y turbulencia institucional al interior de algunos de los países de la región o cuando existieron conflictos entre naciones del continente. La actividad de estas organizaciones permitió que la solución de los problemas regionales se debatiera entre los países miembros y que no fuera necesario acudir a organismos externos para resolverlos. La UNASUR también jugó un papel muy importante en la concertación de una posición común respecto a la defensa de las cuestiones de soberanía, tanto en la toma de decisiones políticas, como en lo que respecta a los reclamos territoriales. La condena unánime del bloqueo a Cuba y el apoyo a la República Argentina en su reclamo por el cumplimiento de las Resoluciones de

Naciones Unidas en el diálogo por Malvinas son ejemplos de la firmeza con que la UNASUR defendió los intereses regionales.

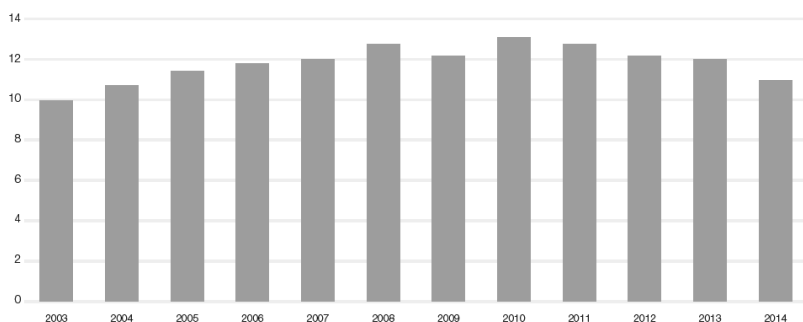
El fortalecimiento de la integración política de los países latinoamericanos y de sus intereses comunes no tuvo un correlato de la misma envergadura en la integración económica y productiva. Los avances logrados en estos aspectos encontraron fuertes limitaciones. Una parte importante de estas limitaciones está relacionada con las condiciones estructurales de los patrones de desarrollo de la región, ligadas principalmente a la exportación de productos primarios con nulo o escaso grado de valor agregado.

Esta situación atenta contra las posibilidades de transformación del modelo productivo hacia un desarrollo de características industriales. Mientras que el comercio con los países centrales se concentra principalmente en la exportación de *comoditties* –cerca de 90%– cuando se trata del intercambio intrazona latinoamericano, las exportaciones de manufacturas de contenido medio o alto ascienden a porcentajes cercanos al 40%. Este dato no solo demuestra la importancia del comercio regional para el desarrollo económico y para incrementar la capacidad de agregar valor a partir de la incorporación de ciencia, innovación tecnológica y mano de obra calificada a los procesos productivos. También se comprueba el valor del comercio interno para conquistar crecientes niveles de autonomía y superar históricas situaciones de dependencia estructural. Cabe destacar que el intercambio comercial entre los países de la región mantuvo un comportamiento procíclico que, al ralentizarse el crecimiento sobre fines de la década se estancó e, incluso, llegó a reducirse. En sus mejores años, el comercio intrarregional no superó el 15% de las transacciones internacionales de América Latina.

Esto pone en evidencia que una mayor integración económica y logística en la región es una asignatura pendiente. Para lograrla, es necesario disminuir aún más las barreras intrarregionales de comercio de bienes y servicios, mejorar los niveles de innovación y competitividad internacional, así como instrumentar herramientas regionales de financiamiento para el desarrollo. Esas herramientas,

deberán ayudar a nuestros países a revertir, entre otras, las carencias históricas de transporte e infraestructura. El Banco del Sur, promesa aún incumplida, debería jugar un papel estratégico en esta dirección.

Gráfico 5. Comercio intrarregional de los países de la Alianza del Pacífico y el Mercosur, 2003-2014



Fuente: Intal – IADB, disponible en www19.iadb.org/intal/conexionintal/2016/04/07/integracion-regional-en-prospectiva-contexto-y-oportunidades

Los desafíos de la hora

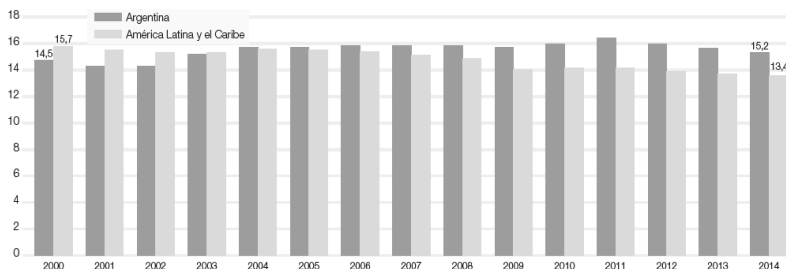
Hasta aquí hemos pasado revista a algunas de las principales características comunes que presentaron los gobiernos progresistas que asumieron en América Latina a partir de la llegada del nuevo siglo. Sus logros han permitido un período de importante crecimiento económico y mejoras sustantivas para las condiciones de vida de los pueblos de la región.

A pesar de ello, estos procesos se enfrentaron con enormes dificultades a partir del inicio de la actual década. Una parte de estos problemas está vinculada a los cambios ocurridos en la economía a escala global. América Latina volvió a mostrar su vulnerabilidad frente a la desaceleración del crecimiento mundial, en particular, de los países en vías de desarrollo y China, y frente a la baja de los precios internacionales de

las *commodities*. Solo entre el 2011 y el 2015, los precios de los productos agropecuarios se redujeron en un 30% y, en el caso de los metales y los energéticos, esta baja llegó al 50%. Estos fenómenos produjeron una reducción de los índices de expansión de las economías de la región hasta llegar a una contracción del 0,4% del PBI en el 2015.

Esta fragilidad que muestra América Latina frente al deterioro de los términos de intercambio confirma una de las principales limitaciones que mostraron los procesos que estamos analizando. Por diversas razones –entre otras la falta de tiempo para consolidar los cambios–, a pesar del crecimiento, nuestros países no lograron transformar profundamente el modelo de desarrollo en dirección a dejar de depender principalmente de la exportación de productos primarios. En este punto, nos permitimos sostener que el crecimiento fue producto más de la expansión del modelo anterior, que de la capacidad de promover una fuerte industrialización. De hecho, los datos de la CEPAL muestran que, a pesar de que la industria manufacturera creció un 18% entre el 2002 y el 2011, su participación porcentual en el PBI de los países de la región –con excepción del caso argentino– disminuyó sensiblemente. Entre el 2000 y el 2014, esta participación cayó del 15,7 al 13,4%. En consonancia con esta tendencia, también cayó la proporción de exportaciones industriales en el total de la región del 32,2 al 21,4% entre el 2003 y el 2012.

Gráfico 6. Porcentaje del PBI anual por habitante de la actividad industrial sobre total del país



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de CEPAL (Cepalstat).

Estos golpes sufridos por las economías de nuestros países también afectaron las condiciones de vida de la población y, en particular la capacidad del Estado de profundizar las políticas redistributivas. En algunos casos, también de atender las necesidades de los sectores sociales más golpeados por el creciente estancamiento económico, sectores que constituían la principal apoyatura social y política de los gobiernos populares.

Estas situaciones, aprovechadas por las corporaciones del capital y poder concentrado que habían perdido su histórica participación en la toma de decisiones de los gobiernos de la región, generaron las condiciones propicias para comenzar a revertir los avances logrados en la década anterior. En algunos casos este retroceso fue producto del voto popular y en otros, de mecanismos “institucionales” de dudosa legitimidad política o jurídica, como señalamos anteriormente.

Este artículo se termina de escribir en un momento en que América Latina es un territorio en clara disputa entre las fuerzas políticas y sociales que quieren revertir los avances conquistados en la “primera década” del nuevo siglo, y los sectores que pretenden seguir profundizando las transformaciones que posibilitaron la virtuosa combinación del crecimiento económico con la mejor distribución de la riqueza. La confrontación sigue abierta. Los triunfos electorales de fuerzas populares en México y Argentina, las enormes movilizaciones callejeras en Chile y Ecuador y las crisis políticas en Paraguay, Perú y Colombia muestran que la restauración neoconservadora en la región no logró estabilizarse. Pero la actual situación político-electoral de países que participaron del movimiento continental progresista como Bolivia, Uruguay y la permanente conflictividad de Venezuela también obliga a analizar la realidad latinoamericana en una dinámica cuyo final permanece abierto.

Como hemos señalado en la introducción, parte de la crisis que atraviesan los países en los que volvieron a aplicarse las políticas neoliberales tiene su origen en que sus gobiernos no han generado ninguna novedad respecto de las estrategias recetadas en el Consenso de Washington. La repetición de las políticas que llevaron al

fracaso a la región en los noventa, ahora en un contexto regional e internacional marcadamente diferente, han acelerado el deterioro de la situación económica, social y política de estos países y han permitido, como en el caso argentino, el retorno de una coalición gobernante nacional y popular.

En este contexto, la utilidad del análisis crítico de las experiencias vividas en América Latina en los últimos años no tiene únicamente un sentido académico. Se trata de contar con nuevas herramientas conceptuales y de acción que potencien nuestra capacidad de aprendizaje respecto de aciertos y errores, conquistas logradas y asignaturas pendientes, para que la próxima oportunidad de gobierno de las fuerzas progresistas permita profundizar más aún las transformaciones realizadas en este período. Los aprendizajes también deben ampliar la oportunidad de avanzar sobre lo alcanzado, de no repetir nostálgicamente recetas ya transitadas y encontrar políticas y estrategias innovadoras y creativas que permitan volver a crecer con autonomía a partir de la construcción de una América Latina más justa.

Bibliografía

Bárcena, A. y Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad*. Buenos Aires: CEPAL/ Siglo XXI.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/ASDI.

CEPAL. (2006). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL/PNUD.

CEPAL. (2014). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2014b). *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2015). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2016). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL– OIT. (2014). *Panorama Laboral América Latina y el Caribe*. Lima.

Dabéne, O. (2014). *La cuarta ola de regionalismo*. UNAM: México.

Eyras, J. R. (2014). *Crecimiento de la Industria en el nuevo modelo económico. Hechos y posibilidades*. Documento de trabajo.

Filmus, D. (Comp.). (1999). *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO y EUDEBA.

Fajnzylber, F. (1989). Industrialización en América Latina: de la *caja negra* al *casillero vacío*: comparación de patrones contemporáneos de industrialización. *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60. Santiago de Chile: CEPAL.

Filmus, D. (2017). *Pensar el kirchnerismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Filmus, D. y Carcar, F. (2010). Educación y trabajo en América Latina y Argentina en las dos últimas décadas. En Filmus, D. (Comp.), *Crisis, transformación y crecimiento. América Latina 2000-2010*. Buenos Aires: EUDEBA.

García Linera, Á. (2016). Restauración conservadora y nuevas resistencias en Latinoamérica. Conferencia magistral en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 27 de mayo. Disponible en <drive.google.com/file/d/OBz1j_-QaSjkOUo0hqRkdIN0k/view>.

Yrigoyen, R. (2011). El horizonte del constitucionalismo pluralista. Del multiculturalismo a la descolonización. En *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Porta, F. (2008). *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Quenan, C. (2014). América Latina y la crisis económica internacional. En *Los desafíos del desarrollo en América Latina*, pp. 25-63. París: A Savoir, Institut des Amériques.

Quenan, C. y Velut, S. (2014). América Latina. Ventajas, debilidades y retos después de una década de prosperidad. En *Los desafíos del desarrollo en América Latina*, pp. 9-24. París: A Savoir, Institut des Amériques.

Rapoport, M. (2014). *En el ojo de la tormenta. La economía política argentina y mundial frente a la crisis*. Buenos Aires: FCE.

América Latina, 1990-2018

Avances económicos, retos sociales

Rebeca Grynspan

A partir de un recorrido por los cambios en América Latina en las últimas casi tres décadas, intentaré reflexionar acerca de la situación actual de la región y sobre cuáles son sus principales retos a futuro. Pero, antes de ello, una advertencia: me fuerza la brevedad de este espacio a referirme a América Latina en su conjunto –es decir, en su promedio– sin tomar en cuenta su inmensa diversidad de elementos geográficos, políticos, sociales y económicos. Por eso pido al lector que mantenga siempre en mente esta diversidad mientras analiza este texto. Los promedios, es cierto, ocultan más de lo que revelan. Pero lo que revelan también puede trazar una interesante historia que en este breve escrito tengo la intención de narrar.

Esta historia la dividiré en dos partes. Una primera, de comienzos de siglo a mediados de esta década, en el que la región crece de manera acelerada y consigue avances sociales. Y una segunda, del 2014 hasta el presente, en el que nuestro crecimiento económico se estanca y donde podemos avisar muchos de los retos que todavía tenemos pendiente.

2000-2010s: Crecimiento económico y avance social

Empiezo por los grandes números de lo que ha sucedido desde comienzos de siglo. En primer lugar, considero que, a pesar de las dificultades que tenemos hoy en día, es preciso dejar muy en claro que, en estas últimas décadas, América Latina vivió una verdadera transformación con el cambio de siglo.

Pensemos que si comparamos, por ejemplo, 1990 con 2015 América Latina cuadruplicó su ingreso per cápita. En estos 25 años pasamos aproximadamente de tener unos 2.300 dólares de ingreso per cápita en 1990 a alrededor de 8.200 dólares per cápita en el 2015, según la cifra más reciente con la que contamos.

Este crecimiento económico tuvo, por supuesto, sus mejores años con el *boom* de las materias primas, con el llamado “superciclo de *commodities*” ligado a una China en rápido proceso de industrialización. Pero lo más destacable no fue esto. Lo más destacable fue que, por primera vez, América Latina comenzó a llenar lo que Fernando Fajnzylber llamaba “el casillero vacío de América Latina” (1989).¹

Fajnzylber sostenía que en la región habíamos probado todas las combinaciones entre crecimiento y desigualdad. En el pasado, habíamos crecido aumentando desigualdad, o reducido desigualdad decreciendo. La inmensa noticia fue que realmente, durante estos años del siglo XXI, América Latina creció con equidad. Fuimos la única región del mundo en este período que no solo disminuyó la pobreza, sino que disminuyó la desigualdad: según distintos estudios, América Latina redujo desigualdad en estos años por la misma magnitud que aumentó en países como Estados Unidos o Reino Unido.

Nada menos que 90 millones de personas ingresaron a la clase media latinoamericana; esto sin desconocer, por supuesto, que existe una gran discusión sobre qué es la clase media –aquí estamos pensando en aquellos que cuentan, por lo menos, con un ingreso per

¹ Remitimos en este mismo volumen al profundo análisis de la cuestión en el capítulo de Daniel Filmus.

cápita de entre 10 y 50 dólares diarios (Milanovic y Yitzhaki, 2002). Lo cierto es que la estructura social de América Latina cambió definitivamente en estos años. Por primera vez, tuvimos mucha más gente en este grupo, que podríamos llamar de ingreso medio, que en la pobreza.

América Latina disminuyó en un 50% la incidencia de pobreza durante estos años. Como decía, no todos los que salieron de la pobreza, por supuesto, podemos llamarlos clase media. Ese es un error que se comete, pero podríamos decir que en este momento tenemos a la población distribuida casi en tercios: un tercio de la población está por debajo de la línea de pobreza, otro tercio está en lo que se llaman los sectores vulnerables de la población², y un último tercio está en este nivel de ingreso entre 10 y 50 dólares per cápita diarios que, reitero, es lo que se ha dado en llamar la clase media de América Latina.

Esta distribución de la población es una distribución muy distinta a la que teníamos en el pasado. Pero, por supuesto, debemos reconfirmar que seguimos siendo la región más desigual del mundo. La baja de la desigualdad en este período no fue suficiente para llevarla a un nivel más justo, más a la par con otras regiones del mundo, pero lo cierto es que esta disminución importante de la desigualdad y la pobreza al mismo tiempo nos mostró que es posible en efecto crecer con mayor equidad. Que el “casillero vacío” de América Latina podemos seguir llenándolo.

Que la desigualdad haya bajado en la región no fue un resultado automático del mercado, no fue que simplemente crecimos y que la desigualdad vertical, aquella desigualdad en la distribución del ingreso que medimos a través del coeficiente Gini, bajó concomitantemente al crecimiento económico. Reducir la desigualdad vertical implica, además de condiciones favorables de crecimiento, cambios

² Es decir, que salieron de la pobreza, pero todavía no lo suficiente como para llamarlos clase media. Las personas de este grupo tienen una inserción laboral muy similar a los de las familias que están por debajo de la línea de la pobreza: muchos de ellos están insertos en el sector informal de la economía, no tienen protección social y, por lo tanto, tiene una gran probabilidad de volver a ser pobres.

estructurales tanto en la matriz productiva como en lo fiscal y en las políticas sociales.

Por ejemplo, según un estudio del Banco Mundial, el 72% del crecimiento económico de la región en esta época fue gracias a la inserción de 66 millones de latinoamericanos al mercado laboral durante este período, la mayoría mujeres y personas del quintil más pobre de la sociedad (Lustig y López Calva, 2017). Esta entrada masiva al mercado laboral implicó un cambio en nuestra estructura distributiva (en particular en el peso de los salarios al agregado económico) y, por tanto, redujo la desigualdad. Pero este éxito no fue automático. Detrás de él hubo varios factores institucionales, entre ellos años de inversión pública en educación y salud que permitió que los que entraban al mercado pudieran aprovecharse mejor de la expansión del empleo, además de una serie de políticas de salarios mínimos que fueron decisivas en aumentar el poder económico de los más desaventajados. En Brasil, por ejemplo, un país que aplicó continuamente políticas de salario mínimo, la desigualdad salarial se redujo un en este período (Banco Mundial, 2017). en este período. Visto en su conjunto, los salarios del quintil más bajo de nuestras poblaciones se duplicaron durante los años del *boom*, con un mayor efecto en América del Sur que en Centroamérica, región donde menos países tomaron medidas de salarios mínimos. (*Ibíd.*)

También redujimos desigualdad vertical haciendo cambios en nuestra estructura fiscal, en particular a través de políticas de transferencias condicionadas y pensiones no contributivas que son las que han recibido más atención de los investigadores, y que representaron un tercio de la baja en la desigualdad (Lustig y López Calva, 2017). Sin embargo, los números son claros en que el principal factor detrás de la reducción de la pobreza y la desigualdad durante este período fue, como hemos visto, el empleo y sus condiciones y salarios. Factores que a simple vista pueden parecer meramente económicos pero que en realidad fueron cosecha de décadas de inversiones públicas en salud y educación y de políticas sociales a favor de la inclusión.

Por ejemplo, muchas de las políticas de la región fueron dirigidas precisamente a lograr una mayor equidad horizontal, no solo de las mujeres, sino también de otros grupos económicos: las poblaciones indígenas y los afrodescendientes también fueron elementos muy importantes de la baja de la desigualdad. Así, no solo hubo una baja de la desigualdad vertical, es decir, de la desigualdad económica medida por el coeficiente de Gini, sino que hubo políticas para disminuir la desigualdad horizontal, o sea la desigualdad entre grupos, tanto de las mujeres como de la población afrodescendiente y de los indígenas.

Por otro lado, también hubo en la parte sectorial una mejora significativa, que resultó en una mejora muy importante en salud y educación. La mortalidad infantil se redujo en casi un 70% en este período, la matrícula secundaria creció en 15 puntos porcentuales y la matrícula universitaria más que se duplicó. En todos los países, en todas las regiones del mundo, la matrícula universitaria aumentó, pero en ningún lado aumentó tanto como sucedió, precisamente, en América Latina.

Un dato obligatorio a tener en cuenta cuando referimos a esta cuestión es que en América Latina esta duplicación de la matrícula universitaria incluyó a sectores que nunca habían tenido acceso a la educación superior. Dos terceras partes de los estudiantes que están hoy en la universidad son la primera generación de su familia que llega a la educación superior. Y esto explica en buena parte la mayor movilidad social y participación política que vivimos en este período.

De este modo, en el tema de las mujeres no solo importó su inserción en el mercado laboral, sino también el liderazgo de las mujeres parlamentarias en la región, que aumentó de forma significativa. Hubo, además, varias mujeres presidentas durante este período –aunque, desgraciadamente, en este momento, después de muchos años, es la primera vez que no vamos a tener ninguna mujer presidenta en esta ronda de elecciones por las que está pasando la región. Y, por último, como ya mencioné antes, también hubo inclusión política de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, y expansión

de los derechos de la población LGBTQI, de las personas con discapacidad, para mencionar a algunos sectores que fueron elementos muy importantes de las políticas durante este período.

Por otra parte, como trasfondo a todos estos cambios sociales que he venido mencionado, hay factores demográficos que son también muy importantes tener presente. En América Latina, el 80% de la población vive en ciudades. Somos la región más urbanizada del mundo, mucho más que en Europa. Más del 50% de nuestra población tiene menos de treinta años. Pero inclusive este dato, si lo vemos con más detalle, nos dice que tenemos la mayor población que hemos tenido nunca, no solo joven, sino entre los 15 y los 29 años, y que esta es la generación joven más numerosa, más educada y también más exigente de nuestra historia, una cuestión que tiene y tendrá repercusiones muy importantes en nuestra dinámica política.

Más allá de los números, estos indicadores nos señalan buena parte de los retos que tenemos que enfrentar a futuro. Si bien en este momento tenemos el bono demográfico como una ventana de oportunidad, esta es una ventana que se está cerrando en esta transición demográfica, porque tenemos una población más envejecida en muchos de los países. Así como nunca hemos tenido tantos jóvenes, gracias al aumento de nuestra expectativa de vida tampoco habíamos tenido tantas personas mayores. Por ello el tema de las pensiones es cada vez más importante en nuestra región.

Hasta aquí el panorama general de comienzos de siglo. En síntesis, entre 2000 y 2014 vimos varios cambios importantes: una estructura social distinta, un aumento significativo del ingreso promedio de la población, un crecimiento que también produjo un descenso importante de la pobreza, un mejoramiento del índice de desarrollo humano, una expansión de los sectores medios de la población y una población muy joven y educada que es una gran oportunidad en términos de futuro.

2014-2019: Estancamientos, retos e incertidumbres

A pesar de que este conjunto de elementos sigue presente hoy día, el paisaje ahora es otro gracias a la desaceleración económica que comenzamos a vivir a partir del año 2014 cuando volvieron a caer los precios de las materias primas. La tendencia al mejoramiento de la pobreza y de la desigualdad se ha estacando. En algunos países incluso, de acuerdo a los últimos datos de la CEPAL, vemos un retroceso en términos de la pobreza y confirmamos la fragilidad de esa clase “vulnerable” de la que ahora muchos vuelven a la pobreza.

Por otra parte, los cambios de los últimos 20 años fueron tan acelerados que han puesto mucha presión sobre las instituciones y sobre los sistemas políticos. Pues, como bien advierten algunas de las lecturas del desarrollo económico y social del pasado, en momentos de cambio acelerado no todo cambia a la misma velocidad.

En líneas generales, estamos viviendo un momento en el cual tenemos un desfase entre la velocidad del cambio de la economía y la sociedad, por un lado, y la capacidad de las instituciones de hacerle frente, por el otro, tanto el sistema político como las instituciones se han quedado rezagados para dar respuesta a las nuevas demandas de una población que también es menos tolerante –un hecho al que debemos darle la bienvenida– frente a la corrupción, frente a la ineficiencia y frente a la desigualdad.

En el corto plazo, el mayor acceso a la información también se ha traducido en una mayor indignación y desafección ciudadana hacia el sistema político alimentado por los escándalos de corrupción. Lo que algunos hemos llamado el tsunami de Odebrecht en América Latina, nos ha metido en una crisis de confianza con respecto a las principales instituciones del sistema democrático.

Solo para mencionar algunos números del último Latinobarómetro: solo el 15% de la población confía en los partidos políticos, menos de un tercio apoya a las demás instituciones democráticas, incluidas el Poder Legislativo y Judicial. La confianza en el congreso está

apenas en un 22%, en el poder judicial en un 25%, en la autoridad electoral un 29%, en el ejecutivo un 25%, es decir, que la población no tiene confianza en las principales instituciones de la democracia y esto se manifiesta en una grave crisis de representación en la región.

Esta crisis de confianza es particularmente profunda: también es una crisis de confianza interpersonal. Solo 14 de cada 100 ciudadanos latinoamericanos cree que se puede confiar en la mayoría de las personas, el promedio regional más bajo del mundo.

Esto constituye un gran riesgo para la democracia. Esta desconfianza hacia las instituciones, aunada a la incapacidad del sistema institucional de cambiar tan aceleradamente. Esto se vincula, quizás, a una cuestión generacional. Para nuestra generación, la democracia fue una conquista, un fin en sí mismo. Sin embargo, siento que, para los jóvenes de hoy en día, y esto es a discutir, la democracia es un dato que se juzga en su funcionalidad, en sus resultados y no en su valor intrínseco.

Por otra parte, una de las instituciones más vilipendiada precisamente por los jóvenes de hoy son los partidos políticos tradicionales. Esto nos lleva a la mayor volatilidad, polarización y fragmentación política que tal vez hayamos vivido en nuestra historia democrática. Por ello muchos hablan correctamente de una crisis de gobernabilidad en la región, ya que conjugan un problema de credibilidad y confianza en las principales instituciones, un problema de fragmentación y polarización –una crisis sin duda, de lo que algunos llaman la desaparición del centro democrático.

Junto a este panorama tenemos unos retos estructurales en nuestra economía que son muy importantes, porque si bien es cierto que durante la época de bonanza logramos hacer mucho en la parte social, y también, en la parte macroeconómica (sorteamos, por ejemplo, bastante bien la crisis de Lehman Brothers, precisamente porque habíamos hecho las reformas que necesitábamos en nuestro sistema financiero), no hicimos nada en la parte microeconómica, esto es, en la parte productiva. No diversificamos nuestra estructura productiva y no mejoramos nuestra integración regional y nuestra

productividad se quedó muy rezagada con respecto a otras regiones con los que debemos competir, especialmente con respecto a Asia.

Parte de la tarea que tenemos por delante es, precisamente, tratar de dar un salto cualitativo en nuestra diversificación productiva, en nuestra matriz productiva, y en nuestro comercio intrarregional, que es realmente muy bajo con respecto a otros esquemas regionales como Europa, donde dos terceras partes del comercio de los países europeos son intrarregionales, mientras que en América Latina representa menos de un 20%. Dar ese salto de productividad y tener esa política productiva para la equidad (no solo para el crecimiento) es, probablemente, unos de los retos más importantes que tengamos por delante como región.

Ante ello, nos encontramos en un momento muy complejo, porque nuestras tasas de crecimiento son bajas y nuestro espacio fiscal es muy estrecho. Aun así, debemos asumir las tareas correspondientes que nos permitan cerrar la brecha de productividad, para hacerlo con mayor equidad, y para una diversificación de nuestras estructuras productivas que no solo sea a favor de las grandes empresas que ya están insertas en el mercado internacional, sino para las pequeñas y medianas empresas que no van a poder asumir la competencia y los retos de la Cuarta Revolución Industrial si no tenemos políticas productivas activas. Tenemos que duplicar nuestra inversión en infraestructura y logística y cuadruplicar nuestra inversión en investigación y desarrollo y dar un salto en la calidad de nuestra educación y de nuestros sistemas de capacitación laboral.

Y tenemos, además, los retos que, en este momento, nos conducen a una gran incertidumbre acerca de cómo va a ser el nuevo mercado laboral, de cómo van a ser las formas de empleo resultantes de la convergencia de todos estos cambios tecnológicos que estamos viendo y que se han englobado en esa expresión de la “Cuarta Revolución Industrial”. Así que tenemos desafíos de gestión del cambio, de las instituciones que deben renovarse, del sistema político que tiene que enfrentar el descontento y la desconfianza de la población en un contexto global que enfrenta a América Latina con muchas

tensiones como lo son el aumento del proteccionismo, la retórica nacionalista, el debilitamiento del multilateralismo y el auge del mundo geopolíticamente multipolar.

La cuestión radica, entonces, en cómo enfrentar esta coyuntura con políticas públicas dentro de un marco en el que el comercio internacional, que fue el motor del crecimiento de América Latina en los inicios de este ciclo y que ya no lo es más (el comercio internacional está creciendo menos que el producto interno bruto en los países), ya no tiene tanto dinamismo como en el pasado; y en un marco en el que el cambio tecnológico nos sitúa en un terreno económico distinto, donde lo que sembrábamos hace veinte años y daba fruta quizás si lo sembráramos hoy no la diera. Es decir, vamos a tener que dar este salto con mucha creatividad, con mucha innovación, asumiendo muchos más riesgos de los que hemos asumido en el pasado, invirtiendo en nuevas ideas, nuevos mercados y nuevas personas.

Esta diversificación de nuestra estructura productiva, esta apuesta por el talento, por lo intangible (que es la materia prima de esta Cuarta Revolución Industrial) va a requerir una apuesta mucho más fuerte por el desarrollo, por nuestro mercado interno, por la energía renovable, la biodiversidad, por conseguir los objetivos del desarrollo sostenible, y va a requerir una apuesta mucho más fuerte por la integración en la región latinoamericana.

Una integración que probablemente sea distinta al pasado, una integración descentralizada, basada en nuevos sectores y tecnologías, una integración de abajo para arriba que implique movilidad no solo de bienes y servicios sino también de talento y cultura, una integración donde invirtamos en plataformas de facilitación del comercio y de formación de cadenas productivas. Todo esto va ser necesario si realmente queremos dar este salto cualitativo, aprovechar la inversión que hicimos en los últimos veinte años y evitar volver a caer en un crecimiento excluyente, inequitativo, donde aumente la pobreza.

Todo esto debemos hacerlo con la misma responsabilidad que asumimos a principios de este siglo, sabiendo que si rompemos la

estabilidad macroeconómica podríamos caer en mayores problemas, y sabiendo que la apuesta por una mayor equidad horizontal es tan importante como la apuesta por una equidad económica.

Pero esto no lo vamos a poder hacer solos, como una apuesta uniactor. No se va a poder llevar adelante solo como una acción del sector público, necesitamos un sector privado que sea capaz también de dar el salto hacia las tareas del siglo XXI, hacia las tareas de la agenda de desarrollo sostenible, y necesitamos una sociedad que no solo sea demandante, una sociedad que no solo sea reactiva, sino que sea también una sociedad mucho más propositiva.

Esta es una agenda multiactor, pero también es una agenda multinivel, una agenda que necesitamos llevar con nosotros a los gobiernos locales, a instituciones y sistemas políticos cada vez más articulados también territorialmente.

Termino señalando una vez más los distintos desencuentros que hay entre las mejoras que vimos en las dos décadas pasadas y el presente tan lleno de retos que vivimos. Hay un desencuentro entre la sociedad y las instituciones, hay un desencuentro entre lo económico, las mejoras económicas que hemos logrado, y el mundo cambiante, al que nos estamos enfrentando. Resolver ese desencuentro debe estar en el centro de la preocupación del mundo académico y del mundo político. Solo así podremos ir hacia un desarrollo más inclusivo y más sostenible, y ojalá no hacia una sociedad más fragmentada, una sociedad donde la falta de confianza se entronice dentro de la dinámica social y donde sintamos que la acción colectiva no es el camino para llevarnos hacia adelante. Espero que América Latina pueda resolver esta encrucijada de una manera que nos permita ver al futuro con la esperanza que nos exigen los jóvenes de hoy. En ellos y ellas están el esfuerzo y las ganas para lograrlo.

Bibliografía

Banco Mundial. (2017). Desigualdad del ingreso en América Latina: Comprendiendo el pasado para preparar el futuro en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28682/211039ovSP.pdf>

Fajnzylber, F. 1989. Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60. Santiago de Chile: CEPAL.

Lustig, N. y López-Calva, L. F. (2017). Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2304715

Milanovic, B. and Yitzhaki, S. (2002). Decomposing World Income Distribution: Does the World Have a Middle Class? *Review of Income and Wealth*, 48: 155-178. doi:10.1111/1475-4991.00046

La construcción política de una integración regional con soberanía

El rol de América Latina en el mundo

Jorge Taiana

Para poder analizar los procesos políticos latinoamericanos en el siglo XXI me interesa hacer referencia a los movimientos a nivel regional y global que en la primera década fortalecieron la integración en nuestra región.

Si tomamos las dos últimas décadas del siglo pasado podemos observar que en América Latina se dieron dos procesos simultáneos. Por un lado, las transiciones a la democracia se desarrollaron de formas diferentes: en América del Sur se pasó de las dictaduras de Seguridad Nacional a gobiernos democráticos, con esquemas de representación liberal, parlamentaria, elección popular, mientras que en América Central –donde había habido escenarios de guerra– se implementaron primero los acuerdos de paz para luego llegar a la democracia. Esos procesos de transición fueron acompañados por la denominada “modernización económica”, conocida también como “Consenso de Washington” o, simplemente, “neoliberalismo” que consistió básicamente en una reducción del Estado, apertura económica, desregulación y privatización de empresas públicas.

En ambos procesos –transición a la democracia y modernización económica– había un elemento en común que era la visión crítica

sobre el rol del Estado. Esta mirada cuestionadora del Estado fue muy marcada en los procesos de restablecimiento de la democracia en los países que sufrieron y enfrentaron violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos.

Estos dos procesos que, se desarrollaron en simultáneo –aunque con matices– en la mayoría de los países, se dieron en un contexto signado por el fin de la Guerra Fría y la caída del muro de Berlín y que marcaron el surgimiento de un nuevo orden mundial unipolar. Asimismo es preciso destacar que ya había comenzado un fenómeno de revolución tecnológica extraordinaria, aún hoy presente, que modificó no solo las comunicaciones o la forma del trabajo, sino también los modos en que se genera y se acumula el poder y posibilitó la emergencia de nuevos actores sociales y el debilitamiento o la irrelevancia de otros.

Como concepto general podemos afirmar que fue un período en el que no se democratizó el poder. Por el contrario, se concentró. Los países poderosos se hicieron más poderosos, con mayor capacidad para imponer orientaciones, normas y políticas, mientras que los países en desarrollo –el viejo Tercer Mundo, que comenzó a llamarse en desarrollo o países emergentes– no tuvieron la misma capacidad ni el mismo poder de reacción por lo que sus posibilidades de desarrollo se vieron paralizadas o debilitadas.

Este proceso de transición entre las dictaduras y la modernización económica no es un hecho extraño y anómalo propio de Latinoamérica; también se dio en el este de Europa, en lo que era la vieja Europa socialista, en África y en Asia. Lo que sí fue una particularidad propia de nuestra región fueron las reacciones masivas –durante la última década del siglo XX y comienzos del siglo XXI– que dieron lugar a una serie de cuestionamientos sociales, económicos y políticos, planteando una disconformidad con el resultado de esas “nuevas democracias”, con bajo nivel de interés y participación, que Guillermo O'Donnell denomina “democracias delegativas”. Esta insatisfacción también se produjo en el plano económico por los

resultados negativos del neoliberalismo sobre los niveles de pobreza, producción y empleo.

Esta situación de descontento permitió la aparición de nuevos liderazgos políticos, movimientos sociales disruptivos y distintos tipos de conflictos que fueron un claro reflejo de la disconformidad con las democracias de baja intensidad y con los cuestionamientos a los resultados del proceso de “modernización económica”, que se habían traducido en una reducción del rol del Estado, en un aumento del desempleo, de la pobreza, de la desigualdad y en una pérdida de control del territorio por parte del Estado y el consiguiente surgimiento o fortalecimiento de formas delictivas y organizaciones criminales regionales (y en muchos casos transnacionales) vinculadas a la trata de personas, a las drogas, al contrabando de armas, etc.

¿Qué es lo interesante de todo esto? Si bien estas reacciones se dieron en distintos países y con distintas características, tuvieron varios puntos en común. En algunos casos implicaron la aparición de líderes nuevos, que no venían del ejercicio del gobierno, sino que surgieron de las bases, de distintas experiencias. A veces aparecieron partidos nuevos; en otros casos fueron movimientos de fuerza, en un principio militar y luego político, como fue el caso de Hugo Chávez. En otros lados emergieron de fuerzas políticas que tenían veinte o treinta años pero que siempre habían estado en la oposición y nunca habían gobernado, como fue el caso del PT en Brasil, creado en 1980 por un líder sindical como Lula y el Frente Amplio en Uruguay. Quizás el ejemplo más claro de una fuerza nueva y disruptiva por fuera del sistema político es el caso de Evo Morales, un dirigente de los campesinos cocaleros quien, en un plazo muy breve, creó una fuerza política significativa y ganó las elecciones, terminando así con un largo período de inestabilidad en Bolivia. Si bien el caso argentino fue distinto también tuvo puntos en común. Luego de la crisis económica, política y social del 2001, surgió la figura de Néstor Kirchner –dentro de un partido tradicional como es el peronismo–, que lideró un movimiento popular, de masas y renovó el partido más grande de la Argentina.

Lo que se deduce de estas diferentes experiencias es que durante este ciclo se pudieron canalizar las nuevas demandas sociales, que eran bastante semejantes o parecidas en la mayoría de los países de la región. En relación con la democracia no existió un pedido de retorno a los gobiernos autoritarios; por el contrario, se entendió que los problemas de la democracia se curan con más y mejor democracia. En ese sentido, estos nuevos líderes plantearon fortalecer las democracias y propusieron hacerlas más participativas a través de mecanismos más directos, mandatos revocatorios y distintas formas de consulta popular, a la vez que la movilización popular y los nuevos actores emergentes (las mujeres, los trabajadores, el movimiento campesino, los pueblos originarios y los movimientos por la ampliación de libertades y de derechos de las minorías) tuvieron un rol más activo en la sociedad y lograron modificar estructuras tradicionales y anquilosadas.

Respecto a la economía, estos gobiernos hicieron un balance muy crítico del neoliberalismo. Como contracara, se llevaron adelante políticas activas de recuperación del rol del Estado, de restitución de la importancia del trabajo, de fortalecimiento de los factores de la producción y la industria nacional y también de lucha contra la desigualdad. Estas políticas estuvieron presentes en la mayoría de los gobiernos populares que lograron revitalizar el pacto democrático en nuestras sociedades y dar más participación a sectores que estaban marginados, muy soslayados o excluidos del debate político.

Existe una coincidencia adicional entre estos nuevos liderazgos y es la convicción sobre la necesidad de dar un nuevo y fuerte impulso a la integración regional ante la presencia de un mundo nuevo, más globalizado y con tendencia a la formación de bloques regionales.

Si bien este impulso no fue el primero ya que hubo otras “oleadas” en los intentos de integración, no podemos hablar de la relación entre los países de la región sin mencionar la creación del MERCOSUR en 1991, que tuvo un sentido estratégico extraordinario pero, sin embargo, careció de una perspectiva multidimensional de la integración. En este nuevo proceso de globalización se fueron conformando

grandes bloques regionales que tendieron a equilibrar un mundo cada vez más difícil y con menos reglas. En este marco, el fortalecimiento de la integración como punto en común entre los nuevos liderazgos fue central como estrategia defensiva y de crecimiento.

Algunos esfuerzos previos de integración regional se dieron durante los años ochenta y los noventa en el momento de las transiciones a la democracia y las aperturas económicas. Ese primer avance se inició en 1987 con la firma del Acuerdo Alfonsín-Sarney.

Este pacto posibilitó la creación del MERCOSUR en el año 1991 como intento de integración en Sudamérica post caída del Muro. Haber podido superar la hipótesis de conflicto entre Brasil y Argentina fue clave dado que toda integración en Sudamérica debe tener como punto de partida una alianza estratégica entre ambos países. Cabe señalar, en este sentido, que hasta el año 2000 los presidentes sudamericanos nunca se habían reunido como representantes de la región, aunque sí habían existido otros organismos internacionales que nucleaban a América Latina y el Caribe. Así, en el año 2000 y convocada por Fernando Henrique Cardoso, entonces presidente de Brasil, se desarrolló en Brasilia la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur con vistas a una coordinación y un desarrollo de la infraestructura de comunicaciones, puentes, rutas y ferrocarriles (lo que luego se conocería como IIRSA).

Resulta llamativo que cuando surgieron y se desarrollaron en la región todos esos proyectos políticos críticos al neoliberalismo, en el resto del mundo no hubo tal reacción ni se dieron procesos parecidos.

Si bien podemos citar algunos antecedentes de movimientos antiglobalización, como fue el de la Cumbre de Seattle de la OMC en 1999, donde 50.000 personas en la calle se manifestaron e impidieron que se realizara la reunión de ministros de Comercio y de Relaciones Exteriores, el fracaso de la reunión de la OMC en Cancún en el 2003 o varias manifestaciones de los movimientos globalifóbicos en Europa, la verdad es que no tuvieron la resonancia ni peso social que adquirieron en nuestra región. Es aquí en Sudamérica donde todo

ese movimiento vinculado al Foro de San Pablo, a los encuentros de Porto Alegre y a la alianza contra el ALCA, tuvo una repercusión, una fuerza y una convocatoria muy grande, producto de las calamitosas consecuencias de las políticas neoliberales en muchos países de la región.

Existió, además, en esos años una propuesta de integración que es coincidente con el auge del neoliberalismo, con el mundo unipolar y con la caída del Muro: es la propuesta que desarrolla Estados Unidos conocida como el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas). La importancia de ese proyecto radicaba en que se trataba de un acuerdo de libre comercio entre todos los países de las Américas, en el que, tal como sucedía con otras propuestas de Estados Unidos, la gran potencia era la economía más beneficiada, mientras que el resto no obtenía ninguna ventaja y veía seriamente amenazada su industria.

Esta propuesta tenía un punto importante a favor y es que reconocía la necesidad de integrarse en este mundo post Guerra Fría; sin embargo, planteaba que había que integrarse, pero de manera dependiente de los Estados Unidos. Esa propuesta fue desarrollada en la Cumbre de las Américas de 1994 en Miami y en la segunda de Santiago de Chile de 1998. En ese momento todos los países la apoyaron menos Cuba, que no formaba parte de ese proyecto, porque estaba excluida de la OEA. Ya en la III Cumbre del 2001, en Quebec, todos los países firmaron una declaración en favor del ALCA, con la excepción de Venezuela. Hugo Chávez, presente en la reunión, se opuso al proyecto sosteniendo que no creía que hubiera un acuerdo de libre comercio beneficioso para el conjunto de las Américas, y, finalmente, no apoyó el consenso.

Pero hasta entonces todos los países –con excepción de Venezuela– habían apoyado el proceso que tendría su final en la cumbre de Mar del Plata de 2005. Argentina, país sede, fue la encargada de preparar el temario, la propuesta y los debates sobre todo el proceso de la IV Cumbre de las Américas. Entonces era Vicecanciller y tuve el honor de que el presidente Néstor Kirchner me designara Coordinador

Nacional de la Cumbre por Argentina. Debido a que el país anfitrión es el que prepara el documento y lo negocia, junto con un equipo tuve la responsabilidad de negociar esa Cumbre. Nos enfrentamos a varios interrogantes desde el principio: el primero fue si hacíamos o no la Cumbre. Argentina tenía muchas razones para no hacerla: veníamos de una crisis fenomenal, de la cual nadie en el mundo creía que nos podíamos recuperar tan rápido y sin embargo nos encaminamos bastante pronto. Frente a este primer debate decidimos llevar a cabo la Cumbre pero decidimos dar el debate correspondiente. Por eso, establecimos que el lema de la Cumbre debía ser: “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la Democracia”.

La Argentina planteó ese lema porque en la década de 1990 hubo una serie de reuniones internacionales –la mayoría de ellas organizadas por Naciones Unidas– que se habían ocupado de una diversidad amplia de temas y habían instalado la idea de una gobernanza multilateral global: desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993; desde la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994, a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995. En ese mismo año se celebró también la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, y, por último, en 2001 tuvo lugar en Durban la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Y ninguna de todas ellas había tenido como eje la creación de trabajo.

Fue así que planteamos que la Cumbre hiciera eje sobre estos temas: el trabajo y su relación con la democracia y la lucha contra la pobreza. Esa fue la primera batalla que ganamos, porque se logró poner el tema laboral en el centro del debate político, y se trataba de un tema que tenía una fuerte tradición en el peronismo y al mismo tiempo, ponía el eje en la desocupación y la precarización que eran algunas de las grandes consecuencias del neoliberalismo. Así, durante la Cumbre de Mar del Plata, los cuatro países miembro del MERCOSUR y la Venezuela de Chávez se opusieron al ALCA.

La oposición de los países del MERCOSUR al ALCA fue muy importante porque todos los estudios económicos de impacto mostraban que un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos –una economía competitiva con la del MERCOSUR– era negativo para todos los países miembros del bloque, más allá de cualquier consideración ideológica, cultural y política. Sabíamos que si firmábamos el ALCA limitábamos cualquier posibilidad de desarrollo autónomo y sustentable para nuestros países.

Era evidente que debíamos fortalecer la integración regional para tener una mejor inserción en el mundo, pero para lograrlo no podíamos subordinarnos al proyecto de la gran potencia hegemónica porque nos restaba autonomía en un mundo que percibíamos que estaba cambiando hacia un orden cada vez más multipolar.

Fueron Néstor Kirchner, Lula, Chávez, Evo, Tabaré, Correa, Michelle y Cristina quienes vieron con más nitidez el comienzo de un proceso en el que la hegemonía unilateral de Estados Unidos estaba comenzando a entrar en crisis. Ese mundo estaban cambiando las correlaciones de fuerzas y de poder. En ese mundo emergente y unipolar en lo económico, en lo político y en lo militar se estaba abriendo paso a una multipolaridad y por eso nosotros teníamos que hacer algo distinto; teníamos que asociarnos entre los vecinos, entre los países en desarrollo, entre iguales. Teníamos que fortalecernos a partir del MERCOSUR, que era el corazón de nuestros procesos de integración y, a partir de ahí, tener autonomía para buscar relacionamiento estratégico con otros sectores y no solo con Estados Unidos: con China, que se logró en esos años, con India, con Rusia, y tener vínculos con la mayoría de los países árabes y con el mundo en vías de desarrollo, además de las relaciones tradicionales que teníamos con Europa.

Es por eso que sostuvimos la decisión de no subordinarnos a una potencia que estaba cediendo su unipolaridad. Por supuesto, eso no se podía hacer solos y aislados. Las consecuencias fueron varias: el fortalecimiento del MERCOSUR, la decisión de potenciar y crear la UNASUR –que había tenido un paso intermedio en la Comunidad

Sudamericana de Naciones instituida en Cuzco en 2004. Con la creación de la UNASUR los países de Sudamérica institucionalizamos un proceso en marcha, pero al mismo tiempo teníamos que darle una respuesta como región al conjunto de América Latina. Es por esta razón que desde la UNASUR junto a los países de Centroamérica y al Caribe impulsamos la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), que cuenta con 33 países latinoamericanos y caribeños como miembros. Los únicos países del continente que no participan son los Estados Unidos y Canadá, que no son países en desarrollo y por lo tanto no comparten ni la problemática ni los desafíos que tenemos como región.

En esta estrategia de profundización de la integración regional el MERCOSUR incorporó a Venezuela, se avanzó en el proceso de incorporación de Bolivia (que ahora se encuentra paralizado), y se avanzó en la idea de una integración multidimensional con eje en lo productivo. Es decir que de ese regionalismo abierto de moda en los años noventa luego, bajo las Presidencias de Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay y Duarte Frutos en Paraguay, se fue evolucionando a una visión distinta, que tuvo más en cuenta la integración productiva y física entre los países, dando pasos importantes en esa dirección.

Desde la perspectiva de UNASUR, la importancia política fue significativa. Este organismo regional jugó un rol trascendental en la consolidación de la democracia en la región en su carácter de órgano de coordinación política de los países del sur. Vale recordar que cumplió un papel clave durante la crisis de Bolivia y la Media Luna, en la crisis de Ecuador y los policías, intentando disuadir la tensión y el conflicto entre Venezuela y Colombia –en el que tuvo un rol especial Néstor Kirchner–, la situación de Paraguay cuando se produjo el golpe legislativo contra Fernando Lugo, etc.

Otro aspecto relevante a la hora de referirse a la tarea de la UNASUR es la importancia de la tarea del Consejo Sudamericano de Defensa. La creación del Consejo Sudamericano de Defensa es quizás la propuesta más ambiciosa y de mayor largo plazo de la UNASUR,

porque buscaba tener unas fuerzas armadas coordinadas, unificadas, con una estrategia de defensa de la región en común. En el corto plazo quedaron en evidencia algunos problemas para alcanzar esos objetivos, sin embargo, en lo inmediato, se logró generar un mecanismo de confianza e intercambio de experiencias e información, tal como ya lo habían hecho Argentina y Chile, que entre otras medidas crearon la unidad Cruz del Sur (una Fuerza de Paz Binacional para poner a disposición de las Naciones Unidas).

El Consejo Sudamericano es una iniciativa que partió del concepto de que la región puede y debe defenderse a sí misma y no tiene necesidad de apelar a fuerzas extra regionales. Se trata de un principio importante y que lo es más aún para un país como la Argentina, que tiene parte de su territorio ocupado por una potencia extranjera que mantiene una base militar al servicio de la OTAN en nuestras Islas Malvinas. El Reino Unido, que se puede ir de la Unión Europea, no se va a ir de la OTAN y seguirá manteniendo una base en la que se han registrado movimientos con armas atómicas o barcos con generación de energía atómica (y con la posibilidad de tener armas atómicas), en una zona de paz y libre de armas de destrucción masiva como aspiran los países del Atlántico Sur.

Son muchos los logros y los avances que se pueden enumerar como consecuencia de la profundización del proceso de integración, pero una de las más importantes para la Argentina se vincula con los resultados de las políticas de reafirmación de nuestra soberanía sobre la cuestión Malvinas. A partir de una importante presencia en los distintos foros y de un gran trabajo con los países de la región, con el MERCOSUR, con la UNASUR y con la CELAC, logramos el apoyo a la posición argentina de recuperar el ejercicio efectivo de la soberanía sobre las Islas Malvinas. Cabe señalar que las Naciones Unidas ya en el año 1965 plantearon la necesidad de que el Reino Unido y la Argentina se sentaran a negociar el conflicto de soberanía, pero a pesar de los reiterados pedidos y reclamos de una parte importante de la comunidad internacional, el Reino Unido aún se resiste y se niega a cumplir con dicha disposición.

Todo ese proceso político de avance en el proceso de integración también se reflejó en un sostenido crecimiento económico, reducción de la pobreza y de la desigualdad. Y esto es muy importante porque si bien América Latina es todavía la región más desigual del mundo, en esa primera década del siglo XXI fue la única región del mundo que disminuyó la desigualdad (América Latina en general, pero sobre todo América del Sur).

Finalmente, el mayor acierto en la región fue lograr una redistribución de los ingresos a través de políticas públicas activas y mecanismos impositivos que favorecieron a los que menos tienen, lo que dinamizó muchísimo la economía y logró incluir a millones de latinoamericanos. Debemos decir que también tuvimos limitaciones. Una de las más importantes fue que no logramos modificar la matriz productiva ya que seguimos siendo países productores y exportadores de materia prima, ni pudimos consolidar un núcleo industrial que nos permitiera un desarrollo sostenible como región. Esta es una tarea pendiente, que está en la primera línea de las necesidades en futuros gobiernos populares.

Ese desarrollo, esa modificación de la matriz productiva, esa democratización de la economía en la que se concentre menos la riqueza, la producción y, por lo tanto, los beneficios de la misma, solo puede darse con un salto cualitativo en el proceso de integración. A partir de la crisis del año 2008 la integración perdió impulso y se produjeron una serie de dificultades que algunos subestimamos. La crisis produjo una fuerte caída del producto bruto y del comercio que duró hasta el año 2009. En el año 2010 con políticas contracíclicas se logró dinamizar la demanda y salir de esa recesión, pero se subestimó la profundidad de una crisis mundial que aún persiste.

Esa crisis internacional basada en la desmedida financiarización sigue presente y sigue afectando las perspectivas de desarrollo de nuestra región. Es en ese punto de inflexión donde se pierde impulso y recupera espacio la derecha restauradora que quiere volver a imponer el neoliberalismo y que estigmatiza a los gobiernos populares sobre las dificultades económicas. La derecha tiene un

importantísimo apoyo de los grupos económicos concentrados, de los medios hegemónicos, un rol activo de buena parte de los poderes judiciales y, sin lugar a dudas, un gran apoyo de la principal potencia de la región, que es Estados Unidos. Esas fuerzas restauradoras son las que hoy vemos en varios países gobernando. En algunos lugares ganaron elecciones legítimamente, en otros lugares, por el contrario, han usurpado el poder.

Con el arribo de estas derechas “modernas” iniciamos una tercera etapa. Me referí anteriormente a una primera etapa que fueron las dos décadas pasadas de transición a la democracia, de modernización económica y del liberalismo, después tuvimos una década y media de gobiernos populares, de desarrollo sostenido de recuperación de la demanda y de avances en la integración. Ahora entramos en una etapa distinta donde la derecha avanza sobre un territorio en disputa. En ese sentido, tenemos grandes desafíos en América Latina en general y en América del Sur en particular.

Estos grandes desafíos son la actualización de un proyecto de desarrollo sustentable, que para superar las trabas que hemos tenido en el pasado en los distintos países tiene que tener elementos nuevos. Por lo pronto, debe tener una dimensión regional porque no hay desarrollo sostenible, no hay superación de los cuellos de botella, no hay avance de la famosa restricción interna sin integración productiva y sin tener un mercado ampliado como la región.

Todo el mundo sabe que el siglo XXI va a estar definido por la disputa por los recursos naturales y el conocimiento. Es cierto que contamos con recursos naturales, lo que tenemos que hacer es saber cómo defenderlos y cómo agregarles valor para beneficio de nuestros pueblos. En relación con el conocimiento debemos tener políticas específicas de desarrollo de nuestras capacidades en ciencia y en tecnologías de punta, en la robótica, en la bioingeniería, en la inteligencia artificial, en áreas en las cuales podríamos potenciar nuestras posibilidades si unificamos los esfuerzos.

Por todas estas razones creo que es importante recuperar el sendero de la integración. Los nuevos gobiernos que representan esta

reacción restauradora y conservadora han puesto mucho esfuerzo en destacar la importancia del esfuerzo individual para lograr el éxito de los países y las personas. Es un mensaje de desintegración y de individualismo. Nosotros tenemos que instalar, por el contrario, un mensaje de integración y solidaridad. Por supuesto estamos a favor del desarrollo del individuo, pero sabemos que ese individuo solo puede desarrollarse plenamente en una comunidad que también lo hace. En ese camino y en ese mensaje tenemos que incorporar los temas ambientales para darle sustentabilidad a ese desarrollo y para prever las consecuencias del cambio climático que ya nos está afectando. Tenemos que darle un lugar adecuado en la sociedad a las mujeres, que tienen una gran fuerza y han creado un movimiento extraordinario, un movimiento que no hemos sido hasta ahora capaces de expresarlo en el mundo de la política. Aunque hayan avanzado y hayan tenido conquistas, aún nos falta mucho por avanzar para empoderar a las mujeres. Y, tercero, tenemos que brindar mucha atención a las demandas de nuestros pueblos originarios, que vienen de marginaciones centenarias y que también deben tener su lugar.

El proceso económico de financiarización a nivel mundial y de creciente desigualdad, junto a esta política restauradora neoliberal en la región han llevado a un pronunciado incremento de pobreza y de la exclusión de millones de personas que han perdido sus puestos de trabajo y que se ven obligados a inventarse el trabajo. Me refiero con ello a todos los trabajadores y trabajadoras de la economía popular, que han generado sus puestos de trabajo, que han buscado formas asociativas pero que requieren de un Estado que los apoye, que les dé aportes tecnológicos, los ayude a buscar mercados y que permita el desarrollo de una fuerza que es muy importante.

En conclusión, seguimos en un mundo cambiante, un mundo con más amenazas y desafíos que antes. Teníamos razón cuando afirmábamos que el mundo iba de la unipolaridad a la multipolaridad; teníamos razón en que debíamos avanzar en la integración y que ese era y es el desafío hacia adelante. Tenemos que construir un país y una región con un desarrollo sustentable respetuoso del ambiente,

con democracias más fuertes y respetuosas de la diversidad, porque no hay democracia sin diversidad, no hay democracia sin participación y no hay avance popular sin participación y sin pluralismo social, económico, étnico, cultural y político.

Los trabajadores enfrentan muchos obstáculos y desafíos pero siguen teniendo un rol esencial en la construcción de esa sociedad más justa. La dirigencia política y académica tiene que ayudar a construir una visión de integración para mejorar el conocimiento de unos con otros. Nadie quiere lo que no conoce. Necesitamos conocernos más, necesitamos intercambiar experiencias y necesitamos entre todos construir una América del Sur que tenga una voz muy potente para ser escuchada en el mundo y una espalda muy grande y fuerte para resistir las presiones que vamos a recibir si queremos construir una región libre, justa y soberana.

Hegemonía en disputa e hiperglobalización

América Latina en la economía global

Cecilia Nahón

En estas páginas nos interesa analizar las transformaciones en marcha a nivel internacional con el fin de comprender mejor las alternativas para nuestra América Latina. Toda estrategia de desarrollo nacional, incluyendo a la política exterior, necesita diseñarse sobre la base de una caracterización rigurosa del escenario global y regional en ese momento histórico, de manera de comprender los márgenes de acción y sopesar correctamente las alternativas.

Nuestro punto de partida es reconocer que estamos en un momento bisagra en el orden –o desorden– global, en una etapa de crisis y reconfiguración a nivel internacional. En términos de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL: “Estamos [viviendo] cambios de naturaleza tectónica: la migración, el cambio climático, grandes movimientos geopolíticos en el mundo, una cuarta revolución industrial basada en la tecnología y no sabemos qué va a pasar con el futuro del trabajo”¹.

¹ Palabras de apertura del Coloquio Internacional “Los acosos de la civilización, de muro a muro”, Ciudad de México, noviembre 2017.

Así como hay consenso acerca de que estamos ante un verdadero cambio de época a nivel global, en una etapa de crisis del orden vigente, la *profundidad* y la *duración* de dicha crisis, y el escenario hacia adelante, son cuestiones abiertas, objeto de álgido debate académico, político y social. Estamos viviendo en aquel interregno en donde el viejo orden no termina de morir y el nuevo orden no acaba de nacer, con altos niveles de incertidumbre. Ahora bien, en esta etapa de transformaciones, es fundamental reflexionar de manera crítica sobre el presente con el fin de forjar colectivamente un mejor futuro. Este es el propósito del presente texto.

Transición hegemónica

En un mundo dominado por la incertidumbre, hay algo que sí sabemos: estamos siendo testigos de un proceso de transición hegemónica a nivel global, con un *hegemon* (Estados Unidos) en declive relativo y un nuevo *hegemon* (China) que expande su preeminencia en el orden internacional. Se trata de un proceso lento y gradual pero a la vez sostenido, reflejado en que el Producto Interno Bruto (PIB) de China en términos de paridad de poder adquisitivo (PPP) ya supera en 20% la producción estadounidense y que, aún con su menor tasa de crecimiento actual, China se mantiene como el motor principal de la economía mundial (contribuyó en 2018 con alrededor de 30% del crecimiento global). Esta potencia en ascenso también mantiene un creciente liderazgo en materia tecnológica: del total mundial de solicitudes de patentes en 2017 el 44% provino de China y el 19% de Estados Unidos².

Sería un error, no obstante, subestimar el poderío estadounidense. Por ejemplo, Estados Unidos continúa siendo, por lejos, la mayor potencia militar: el presupuesto del Pentágono supera lo que gastan

² Ver el Informe “Datos y cifras de la OMPI sobre PI”, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2018.

en defensa los siguientes siete países juntos: China, Arabia Saudita, India, Francia, Rusia, Reino Unido y Alemania³. De hecho, el gasto del Pentágono en armamento y defensa, de por sí históricamente elevado, ha sido reforzado por el gobierno de Donald Trump, llevando el presupuesto militar en 2018 a 649 mil millones de dólares. Más en general, el complejo militar-industrial en Estados Unidos ha sido recientemente fortalecido, no solo en términos presupuestarios sino por su influencia en la estrategia de seguridad nacional del país, reflejada también en la mayor presencia de militares en el gabinete presidencial y otros puestos clave de la Administración Trump.

No es la primera vez en la historia en que una potencia emergente desafía el *statu quo* del poder hegemónico. El investigador Graham Allison argumenta que en 12 de los 16 casos anteriores durante los últimos 500 años en los que un poder en ascenso se enfrentó a un poder gobernante esta transición no se hizo de forma pacífica sino que implicó enfrentamientos bélicos (esta tendencia a ir a la guerra fue bautizada como “la trampa de Tucídides”) (Allison, 2007). La historia señala que los enfrentamientos en estas fases de transición pueden ser directos entre las potencias o a través de sus aliados. En la actualidad, la ofensiva se libra en la esfera comercial: las reiteradas treguas acordadas entre Beijing y Washington se desvanecen velozmente y una porción creciente del comercio bilateral, desde la electrónica de Shenzhen hasta el vino de California, están sujetos a una nueva estructura de aranceles por fuera de lo establecido en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Sabemos de hecho que las tensiones comerciales son la punta del iceberg de una batalla más profunda, que abarca al control por la tecnología y los datos e incluye una ascendente rivalidad militar y por esferas de influencia geopolítica. Según caracteriza Juan Tokatlian: “Los componentes de defensa y seguridad resultarán cada vez más relevantes para la estrategia estadounidense hacia China: no se

³ Ver Informe de la Fundación Peter Peterson “U.S. Defense Spending Compared to Other Countries”, 2019.

trata de renovadas tensiones comerciales y tecnológicas sino de una ascendente confrontación geopolítica” (Tokaltlian, 2019).

Origen y pilares del orden internacional liberal

Esta confrontación geopolítica implica, en los hechos, la ausencia de una única potencia con plena hegemonía para conducir y ordenar el orden global. Más bien, la transición hegemónica actual es un proceso con marchas y contramarchas en donde ambas potencias en disputa coexisten en un tenso equilibrio multipolar junto a otros poderes globales y regionales, como la Unión Europea, Japón, Rusia e India.

Lo que parece estar por detrás de este declive del liderazgo hegemónico estadounidense (y occidental) es una crisis del propio orden liberal internacional, al menos tal como lo hemos conocido hasta ahora. Este orden internacional fue cuidadosamente construido por Estados Unidos y sus aliados desde la segunda posguerra, y ha sido especialmente profundizado y expandido a escala universal desde la caída del muro de Berlín. Esquemáticamente, este orden se diseñó sobre cuatro pilares: las instituciones multilaterales, la cooperación internacional en materia de seguridad, la promoción universal de la democracia liberal y los derechos humanos, y la apertura económica.

En materia económica, tres organismos multilaterales han sido promotores clave del orden liberal global en las últimas décadas: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la OMC. El FMI y el BM son dos instituciones fundadas en la posguerra en el marco de los acuerdos de Bretton Woods (1944), que adquirieron una relevancia muy significativa a partir de la década del setenta por la caída del patrón oro. Desde entonces, la promoción de la apertura comercial y de inversiones, la desregulación de los mercados (incluyendo el mercado de trabajo), y la liberalización han sido, con matices, piezas irrenunciables en su decálogo de políticas. Ambas instituciones tienen sede en Washington y Estados Unidos se reserva poder

de veto gracias a su peso en la composición del capital (alrededor del 16%). No se trata solo de Estados Unidos, los demás países nucleados en el G7 (Alemania, Canadá, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido) también tienen una influencia decisiva⁴. Ello se refleja en que, por un acuerdo entre ellos, el/la Director/a Gerente del FMI ha sido siempre de origen europeo (el número dos es un estadounidense), mientras que el Presidente del BM ha sido siempre de origen estadounidense. Esta regla no escrita ha sido cuestionada –hasta ahora sin éxito– por los países en desarrollo, ya que no refleja adecuadamente la estructura actual de la economía global, donde tienen un peso creciente las economías emergentes. En la práctica, la fuerte presencia del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en estas instituciones, especialmente en el FMI, funciona como una representación de los intereses del sector financiero estadounidense (es decir, de los principales bancos y fondos de inversión de Wall Street).

La OMC, con sede en Ginebra, fue creada en 1995 después de un largo proceso de marchas y contramarchas sobre cómo institucionalizar las negociaciones comerciales a escala internacional, y también representó una victoria para los países nucleados en el G7. La promoción de la liberalización comercial y la sucesiva eliminación de las barreras nacionales al comercio y la inversión se encuentran en el corazón de la OMC. Sin embargo, lejos de construir un sistema multilateral de comercio balanceado, las normas fundacionales de esta institución consagraron la inequidad estructural del sistema. Convalidaron altos niveles de protección de los sectores agrícolas en los países desarrollados (especialmente en los países europeos y Estados Unidos), que distorsionan los mercados agrícolas y amenazan la seguridad alimentaria, a la vez que impusieron altos niveles de apertura en bienes industriales y servicios, que limitan los márgenes de maniobra para los países en desarrollo (James, 2018).

⁴ El G7 es un organismo informal, de diálogo y de articulación de políticas entre las principales potencias avanzadas que reúne regularmente a los Jefes de Estados y Gobierno para coordinar políticas de forma informal.

El economista surcoreano Ha-Joon Chang ha bautizado a estos organismos como la *Unholy Trinity* (la non-Santa Trinidad): argumenta que, más allá de sus intenciones, estas instituciones promueven a nivel global políticas inspiradas en la teoría económica neoclásica que son las contrarias a aquellas que siguieron los países ricos para desarrollarse (Chang, 2003)⁵. En la década del noventa, John Williamson sistematizó este decálogo de políticas bajo el término Consenso de Washington, que consistía en un paquete de reformas estructurales en materia externa, financiera, fiscal y estatal en favor de la plena liberalización, desregulación y achicamiento del papel del Estado⁶. Según Chang, en contraposición a este recetario ortodoxo, los países hoy desarrollados contaron por décadas con Estados activamente promotores de sus industrias domésticas (en especial de las industrias nacientes), con mecanismos de apertura comercial graduales y selectivos, y con activas regulaciones de la inversión extranjera y de las finanzas nacionales e internacionales⁷. De hecho, aunque con matices, este tipo de políticas fueron implementadas tanto en las experiencias históricas de desarrollo industrial (Estados Unidos, Europa) como en los casos de éxito más recientes como Corea del Sur, Taiwán y la propia China.

⁵ Chang no duda de que las intenciones de estos organismos sean buenas, pero argumenta que una comprensión simplista e ideologizada del libre mercado y su poca atención a la historia los lleva a imponer políticas erróneas.

⁶ Según Williamson, los puntos centrales de los programas de reforma estructural concebidos por el Consenso de Washington pueden resumirse en los siguientes aspectos: i) Reforma externa (devaluación de la moneda, liberalización comercial, liberalización la cuenta capital, reestructuración de la deuda externa); ii) Reforma financiera (liberalización de la tasa de interés, política monetaria rígida y desregulación del sistema financiero); iii) Reforma fiscal (disciplina fiscal, redireccionamiento del gasto público hacia atención primaria y ampliación de la base imponible); iv) Reforma del Estado (privatización de empresas públicas, desregulación de los mercados intervenidos y descentralización de las funciones estatales). Ver Williamson (1990).

⁷ Tal como recuerda Sebastián Soler (2018), un ejemplo notable fue la regulación de la salida de capitales financieros aplicada por Estados Unidos entre 1963 y 1973 mediante un impuesto del 15% a las compras de títulos extranjeros por parte de residentes estadounidenses.

Finalmente, una cuarta institución multilateral ha sido clave en la promoción del orden liberal internacional: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París y membresía casi exclusiva de países desarrollados. En 1989, en el seno de esta institución, dichas economías tomaron la decisión de eliminar las restricciones a los flujos financieros transfronterizos, lo que aceleró la libre movilidad de capitales a escala global y acentuó las presiones sobre los países en desarrollo para que liberalicen y desregulen sus balances de pagos. Se consagró así el proceso de financiarización o, dicho de otro modo, la tendencia a la primacía de las finanzas por sobre la economía real y la producción, a partir del crecimiento vertiginoso del endeudamiento y de la especulación financiera. Este proceso llegó al extremo de trasladar la supuesta supervisión de las operaciones financieras a las propias entidades y a las calificadoras de riesgo privadas, que se volvieron las únicas en brindar información a los inversores y en calcular el nivel de riesgo de los diferentes instrumentos financieros. La consecuencia fue una creciente inestabilidad global y la incubación de fallas sistemáticas en las calificaciones de los activos, lo que derivó en 2008 en el desplome del mercado inmobiliario de Estados Unidos como antesala de una crisis global.

Gran Recesión y Cumbres del G20

El 15 de septiembre de 2008 el mundo fue testigo de lo inconcebible. Lehman Brothers, hasta entonces el cuarto mayor banco de inversión de Estados Unidos, con 158 años de historia, se declaró en bancarrota. El sistema financiero internacional se desmoronaba desde su propio centro y las herramientas tradicionales resultaban incapaces de frenar la caída. Desde mediados de 2007, la crisis venía provocando quiebras en el sector financiero en Estados Unidos y Europa, debido al desplome del precio de las viviendas y la implosión de la burbuja del mercado de hipotecas *subprime*. En octubre de 2008 tanto el

indicador “TED spread”, que da cuenta del nivel de estrés del sector bancario norteamericano, como el índice “EMBI Global spread”, que refleja el riesgo combinado de 61 mercados emergentes, alcanzaron sus picos históricos. El mensaje era elocuente: la crisis financiera no cedía y ya se sentían los riesgos de contagio a nivel global.

Fue entonces que el Presidente George W. Bush decidió convocar a una cumbre de mandatarios de las principales economías del planeta. Como reflejo del orden multipolar emergente, en particular del ascenso de China, en lugar de citar a la tradicional mesa chica del G7, Bush cursó invitaciones a sus pares del G20⁸. Desde 1999, el grupo operaba como un foro informal de coordinación financiera entre los Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales, pero en noviembre de 2008 tuvo lugar en Washington la primera “Cumbre de Líderes” del G20, incluyendo a los presidentes de las tres principales economías latinoamericanas: Argentina, Brasil y México⁹.

En 2009 la economía global experimentó la contracción más generalizada y profunda en décadas (-0,1%), arrastrada por el desplome de las economías avanzadas (-3,4%). La crisis fue rápidamente bautizada “Gran Recesión”, en contraposición a la “Gran Depresión”, la anterior crisis sistémica ocurrida 70 años antes, también con epicentro en Estados Unidos. Por la severidad de la situación, durante las cumbres de Líderes del G20 de Washington (2008), Londres (abril 2009) y Pittsburgh (septiembre 2009) el grupo funcionó como un

⁸ El G20 comprende a diecinueve economías avanzadas y emergentes, más la Unión Europea, consideradas de “importancia sistémica” y que reúnen en conjunto más del 80% del producto global, el 75% del comercio internacional y el 66% de la población del mundo. El grupo incluye a todos los miembros del G7 más la Unión Europea, Australia, y un grupo diverso de economías generalmente catalogadas como emergentes: Argentina, Brasil, México, Sudáfrica, China, Corea del Sur, India, Indonesia, Rusia, Turquía y Arabia Saudita. España es un invitado permanente y todos los años el país que preside el foro también invita a otros países.

⁹ La primera reunión del G20 fue convocada en Berlín en 1999 a iniciativa del entonces Secretario del Tesoro de Estados Unidos (Larry Summers) y del Ministro de Finanzas de Canadá (Paul Martin), quienes seleccionaron a sus miembros en función de su importancia sistémica y buscando cierto grado de representatividad regional, aunque sin evitar, por cierto, una dosis de arbitrariedad.

“comité de crisis”. Los mandatarios se reunieron para dar la señal política de que adoptarían instrumentos excepcionales para estabilizar los mercados financieros, contener la crisis y restaurar el crecimiento global. Acordaron allí estimular las grandes economías de manera coordinada, tanto a través de políticas fiscales como mediante políticas monetarias ordinarias y extraordinarias, y trabajar en una regulación “efectiva” de los mercados financieros.

Además de una bancarrota financiera, la Gran Recesión también desnudó una bancarrota intelectual: según la corriente económica principal, la denominada escuela neoclásica, una crisis en el mercado financiero supuestamente más perfecto del mundo era sencillamente inconcebible. De allí que, tal como reconoce su Oficina de Evaluación Independiente, el propio Fondo Monetario Internacional “no anticipó la crisis, sus plazos ni su magnitud y, por lo tanto, no pudo advertir a sus miembros”. La desorientación fue total: poco antes del desplome de Lehman Brothers, las autoridades del FMI habían declarado que la economía norteamericana parecía haber evitado un aterrizaje forzoso (junio de 2008) y que la economía mundial ya había pasado por lo peor de la crisis financiera (mayo de 2008).

Los programas de estímulo de la demanda coordinados a nivel global rindieron sus frutos, y en 2010 las economías desarrolladas se recuperaron (+3%) y la economía global volvió a un sendero de crecimiento (+5,4%). La fase más aguda de la implosión financiera había quedado atrás, pero la crisis seguía azotando con dureza la economía real y se reflejaba en la vertiginosa alza del desempleo, especialmente en los países avanzados (europeos) y entre los jóvenes. En este contexto, erróneamente, las economías avanzadas decidieron revertir las políticas de estímulo y abogar en cambio por la “consolidación fiscal” (incluyendo la reducción de partidas sociales) y las “reformas estructurales” (incluyendo la desregulación del mercado de trabajo), lo que contribuyó a la prolongada recesión en la Unión Europea y a la frágil recuperación global. El epicentro de la crisis se desplazó desde Estados Unidos a la zona euro, que cayó nuevamente en recesión en 2012, y experimentó recurrentes crisis de deuda en las

economías de la periferia europea. Fue en esta época que se acuñó el acrónimo PIGS, en referencia a las frágiles situaciones de Portugal, Irlanda, Grecia y España.

La inestabilidad financiera y la crisis de empleo resultaron persistentes como consecuencia de la retracción anticipada de los programas de estímulo. A mediados de 2014, la caída de la demanda mundial, los efectos de la política de *quantitative easing* implementada por la Reserva Federal, junto al final del ciclo alcista de las *commodities*, terminó impactando de lleno en los países emergentes: se contrajo su tasa de crecimiento promedio por el menor dinamismo chino y las recesiones en Brasil y Rusia. No obstante, aún en este escenario de desaceleración, los países emergentes se mantuvieron como el motor de la economía mundial (especialmente las economías asiáticas), más que duplicando la tasa de expansión de los países avanzados¹⁰.

Hacia 2015, la economía global había ingresado en una dinámica de crecimiento moderado (inferior al nivel pre crisis), desigual y claramente insuficiente para resolver las problemáticas del mercado de trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba el déficit de empleos en el mundo en 200 millones. Para peor, la proporción de la renta nacional destinada a los trabajadores venía cayendo hace décadas en casi todos los países avanzados, y la brecha entre la evolución de la productividad y los salarios se estaba ampliando.

Crisis de la hiperglobalización

Si bien debilitados, todo parecía indicar que los pilares del orden internacional fundado en la posguerra habían sobrevivido a la Gran Recesión, lo que no es poco. El acuerdo nuclear anunciado en julio de 2015 entre Irán y seis potencias mundiales (Estados Unidos, Rusia,

¹⁰ Según el FMI, en el período 2011-2016 las economías avanzadas promediaron una expansión de 1,7% mientras que las economías emergentes crecieron en promedio 5%. Ver FMI, “Perspectivas de la Economía Mundial”, octubre 2017.

China, Reino Unido, Francia y Alemania) representó un paso histórico para la cooperación internacional en materia de seguridad. A su vez, la firma del acuerdo de cambio climático en París en diciembre de 2015 fue un signo de fortaleza del sistema multilateral, al igual que la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada ese mismo año en las Naciones Unidas, donde se adoptó una ambiciosa agenda global para el desarrollo.

En materia económica, la tríada conformada por el FMI, el BM y la OMC logró mantenerse en el centro del sistema multilateral. Luego de su estrepitoso fracaso en anticipar y evitar la crisis de 2008, el FMI encaró un proceso de evaluación interno que modificó ciertas recomendaciones de política. Puntualmente, al quedar al desnudo el rol desestabilizador de los movimientos irrestrictos de capitales financieros, el FMI revisó parcialmente su posición concediendo que bajo ciertas circunstancias los controles de capital podían ser una herramienta útil¹¹. Sin embargo, aun con estos matices, y pese a las crecientes referencias al aumento de la desigualdad y a la necesidad de promover un crecimiento inclusivo, la línea común de las instituciones financieras continuó dominada por las políticas de liberalización, desregulación, “reformas estructurales” y “consolidación fiscal”¹².

El triunfo de Donald Trump en Estados Unidos en noviembre de 2016 representó un punto de quiebre para este orden global. No podríamos estar más lejos del “fin de la historia” vislumbrado por Francis Fukuyama. Desde su asunción, Trump ha cuestionado uno tras otro los pilares del orden liberal internacional. Por un lado, debilitó la cooperación en materia de seguridad al atacar a la OTAN y retirar a Estados Unidos del acuerdo nuclear con Irán. Por otro,

¹¹ Ver el estudio “Capital Inflows: The Role of Controls”, elaborado por personal técnico del FMI y publicado por su Departamento de Investigación en febrero de 2010.

¹² El fallido programa del FMI en Argentina desde junio de 2018 es una demostración clara de que, más allá de ciertos cambios en la retórica y las investigaciones realizadas por el personal de este organismo, el contenido de sus acuerdos *stand-by* se mantuvo en la misma línea previa.

embistió contra el multilateralismo al abandonar la UNESCO y el acuerdo de cambio climático firmado en París, desfinanciar a las Naciones Unidas y paralizar el órgano de apelación de la OMC. A su vez, la Administración Trump se apartó de las políticas tradicionales de promoción universal de los derechos humanos, al adoptar duras decisiones en materia migratoria y decidir la salida de Estados Unidos del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Finalmente, el magnate en persona no pierde oportunidad de cuestionar las políticas de apertura económica y se jacta de haber impuesto aranceles y cuotas a países aliados y adversarios por igual.

Aunque el giro en la política internacional de Estados Unidos es el factor más visible de disrupción, sería un error limitar la crisis del orden internacional liberal a las posiciones unilaterales del Presidente Trump. La crisis es más profunda y se expresa en el avance de movimientos antisistema, con agendas ultranacionalistas, y el auge de la xenofobia en numerosos países de Occidente. El descontento generalizado de los trabajadores por el estancamiento de sus ingresos y la incertidumbre sobre su futuro quedó expuesto a ambos lados del Atlántico Norte. El Brexit y, sucesivamente, las elecciones británicas, francesas, alemanas, austríacas e italianas han reflejado un fuerte rechazo al statu quo. El desmembramiento de la Unión Europea, si se concreta la inminente salida del Reino Unido, representaría un duro golpe para el orden tradicional neoliberal.

Esta crisis dejó en evidencia el alto nivel de frustración e insatisfacción incubado en las propias economías desarrolladas en las últimas décadas. En su libro de 2002, *El malestar en la globalización*, Stiglitz analizaba el efecto devastador que la globalización puede tener en los países en desarrollo, especialmente sobre los más pobres, como consecuencia de las políticas del Consenso de Washington (Stiglitz, 2016). Este malestar se evidenció con la sucesión de crisis financieras en México (1994), Tailandia e Indonesia (1997), Rusia (1998), Brasil (1999), y Argentina (2001), y sus dramáticas consecuencias en términos de exclusión, inestabilidad y desarticulación productiva y social. De hecho, fueron estas crisis recurrentes las que motivaron

la conformación inicial del G20 en 1999, con el objetivo de contener los impactos sistémicos de las crisis en la periferia que, por efecto de la elevada integración financiera global, afectaban a las principales plazas financieras del mundo. La visión que primaba en ese momento era que la crisis era un elemento prototípico del Sur, del subdesarrollo –incluso se asociaba a las supuestas malas políticas y prácticas dispendiosas de los países en desarrollo–, y que las grandes economías desarrolladas del G7 podían ser impactadas por dichas crisis, pero nunca su fuente de origen. Por supuesto esta visión cambió radicalmente en el año 2008.

Hoy, los descontentos con el sistema también se expresan con ruido en Europa y Estados Unidos, donde fueron puestos en cuestión los propios pilares del orden internacional vigente. Es que la liberalización y la financiarización siempre han tenido ganadores y perdedores, pero la acumulación de perdedores se ha disparado en las últimas décadas, en algunos casos dramáticamente. Cualquier indicador que se tome revela la forma profundamente desigual en que se ha distribuido la riqueza tanto a nivel internacional como al interior de los países en las últimas décadas, siendo Estados Unidos el país más desigual de la OCDE. La contracara ha sido la concentración acelerada de ingresos y riqueza en el 10% de la población de mayores ingresos, y especialmente en el 1%. Oxfam (2018) estima que el 82% de la riqueza generada en 2017 a nivel mundial se destinó al 1% más rico de la población, mientras que los 3.700 millones de personas que conforman la mitad más pobre no vieron un aumento en su riqueza. En 2017, la misma institución mostró que 12 billonarios (todos hombres) concentraban igual cantidad de riqueza que aquella mitad más pobre del mundo.

Como dijimos, la *profundidad* y la *duración* de la actual crisis global son objeto de álgido debate académico, político y social. También lo es la identificación de sus causas, e incluso el término utilizado para caracterizar la etapa actual. El economista de la Universidad de Harvard, Dani Rodrik, caracteriza la situación actual como una crisis de la *hiperglobalización*: “resultado de 30 años de crecimiento

hiperfinanciero, desequilibrado e hiperglobalizado, [donde] los beneficios se concentraron en las grandes corporaciones” (Rodrik, 2018). Según Rodrik, la creación de la OMC y las decisiones en el seno de la OCDE terminaron poniendo las prioridades exactamente al revés: la democracia terminó trabajando para la economía global, promoviendo la eliminación de las barreras al comercio y las finanzas como si fueran un fin en sí mismo, sometiendo así a las sociedades a los caprichos de los mercados financieros mundiales y de los inversores extranjeros con la promesa de un futuro grandilocuente que nunca llegó. En la misma línea, Stiglitz argumenta que en Estados Unidos “la agenda comercial fue escrita por y para las grandes empresas multinacionales [...], mientras los ganadores de la liberalización promocionaban su recetario por el mundo, los perdedores fueron invisibilizados y acallados” (Stiglitz, 2017).

Para la autora feminista Nancy Fraser, investigadora de la New School for Social Research, el triunfo de Donald Trump implicó el fin del denominado *neoliberalismo progresista*. La autora argumenta que en la actualidad se cayó la fachada progresista del neoliberalismo –aquella que supuestamente se preocupaba por los derechos y la inclusión de las minorías– y que quedó al desnudo su verdadera brutalidad en la explotación de la clase trabajadora, ya sin ningún tipo de velo o disimulo. El autor argentino Alejandro Grimson, por su parte, caracterizó que la victoria de Donald Trump representó una crisis de la *globalización realmente existente* y se animó a vaticinar que lo que vendrá podría ser más duro y más difícil que la propia globalización tal cual la hemos conocido hasta ahora (Grimson, 2018).

Para sumar complejidad al análisis, debemos reconocer que, si bien estamos atravesando un momento de cuestionamiento a los pilares del orden vigente, los gobiernos surgidos de esta ola de protesta anti sistema no solo no resuelven las problemáticas que subyacen –y en muchos sentidos explican– sus triunfos, sino que mayormente las agravan. Concretamente, en los últimos años ha tenido lugar un auge de gobiernos ultra-conservadores cuyas políticas representan falsas respuestas, y falsas soluciones, a problemáticas legítimas y urgentes

como la desigualdad, el estancamiento salarial, la retracción de los derechos laborales, el deterioro productivo y la falta de crecimiento sostenido. Basta ver el caso de Brasil bajo el Presidente Bolsonaro o la trampa mortal en que se encuentra el Reino Unido a raíz del Brexit.

Si tomamos el caso de la Presidencia de Donald Trump, por ejemplo, más allá de los discursos y las declaraciones altisonantes, amerita notar que uno de sus dos proyectos legislativos más relevantes ha sido una reforma tributaria profundamente regresiva: se estima que el 83% de los beneficios impositivos será apropiado por el 1% de la población y que más de la mitad de los trabajadores estadounidenses pagará más impuestos una vez que la reforma se implemente plenamente en 2027, mientras que las grandes corporaciones y fortunas pagarán menos tributos. El segundo gran proyecto legislativo de la Administración Trump ha sido el nombramiento de jueces federales de perfil extremadamente conservador en todo el país, donde ya colocó 152 magistrados afines, cuyas sentencias impactarán la vida y la obra de los estadounidenses por décadas.

En definitiva, la crisis del orden global actual está dando paso a diversas mezclas de nacionalismo, proteccionismo y exacerbación de las disputas a nivel nacional, regional y global. Todo esto en un escenario de creciente fragilidad e incertidumbre de la economía mundial, donde los riesgos a la baja continúan aumentando y las proyecciones de crecimiento global para 2019 y 2020 son las más débiles desde la crisis financiera. Según un reciente informe de la OCDE: “La intensificación de los conflictos comerciales está afectando cada vez más la confianza y la inversión, lo que sumado a la incertidumbre política agrava los riesgos en los mercados financieros y pone en peligro las perspectivas de crecimiento ya débiles en todo el mundo”¹³. Las perspectivas de una recesión global a partir del año 2020 se afianzan día a día.

Esta perspectiva negativa es agravada por el elevado nivel de endeudamiento vigente a nivel global, con un sistema financiero

¹³ OCDE, “Perspectiva Económica Provisional”, septiembre 2019.

recargado, reflejado en el creciente peso de las megacorporaciones financieras internacionales. En materia de endeudamiento, los números asustan: en 2007, antes del estallido de la crisis, la deuda pública de los países avanzados representaba un 75% de su PIB, mientras que hoy representa el 110%. En el caso de los países emergentes la deuda pública equivalía al 33% del PIB y hoy asciende al 51% (Carrera, 2018).

América Latina: territorio en disputa

Las crecientes tensiones comerciales, tecnológicas y geopolíticas entre China y Estados Unidos han impactado de lleno a nuestra región. Hoy América Latina es un territorio en disputa, un campo de juego donde las grandes potencias dirimen su hegemonía. Esto surge con claridad en los discursos y en el propio texto de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Por mandato del Congreso, la Casa Blanca elabora regularmente desde 1987 un reporte donde expone sus intereses estratégicos a escala global y cuáles son los instrumentos diplomáticos, políticos, económicos, militares y de otro tipo para lograrlos. En el documento correspondiente a la Administración Trump, publicado en diciembre de 2017, se establece de manera explícita que uno de los objetivos estratégicos de Estados Unidos en nuestra región, a la que llama el “hemisferio occidental”, es contrapestar y erosionar el avance reciente de China. En segundo lugar, también se establece el objetivo de limitar la influencia de Rusia. Estados Unidos identifica a estos dos países como sus “grandes competidores a nivel internacional”, e identifica a América Latina como una región donde se despliega esta competencia.

La estrategia estadounidense se basa en una caracterización bien fundada. China ha tenido un avance y una estrategia muy decidida hacia nuestra región durante las últimas dos décadas. Según CEPAL, el comercio entre China y América Latina se multiplicó por 22 entre 2000 y 2013, y alcanzó en 2017 el nivel récord de 266 mil millones de

dólares¹⁴. Hoy China es el primer socio comercial de Brasil, Perú y Chile, y el segundo socio comercial de Argentina. Si bien el comercio ha crecido de manera sostenida, es cierto que el perfil del intercambio sigue patrones históricos tradicionales con las potencias, en donde nuestra región exporta principalmente productos de origen primario e importa mayormente manufacturas. Puntualmente, el 70% de la canasta exportadora regional a China en 2017 estuvo explicada por cinco productos primarios: soja, petróleo, mineral de hierro, mineral de cobre y cobre refinado.

China también ha sido una valiosa fuente de inversiones directas en América Latina, aunque el 80% de las mismas están concentradas en minería y petróleo, lo que refuerza el patrón de intercambio tradicional. Asimismo, China ha ofrecido a nuestra región una alternativa para diversificar sus fuentes de financiamiento mediante créditos para la realización de grandes inversiones en infraestructura y otros proyectos estratégicos, entre los que se destacan los casos de Brasil, Perú, Venezuela y Argentina (aunque en este último caso el gobierno de Macri suspendió varios de los proyectos negociados previamente). De hecho, el total de financiamiento para el desarrollo ofrecido por China a la región en la última década supera el ofrecido por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, lo que da cuenta de la centralidad de este financiamiento, especialmente para algunos países con acceso restringido al mercado.

La disputa entre ambas potencias ha alcanzado en los últimos años altos niveles de tensión verbal. Un momento especialmente álgido tuvo lugar en 2016 cuando el entonces secretario de Estado estadounidense, Rex Tillerson, acusó a China y Rusia de comportarse como “predadores” en la región y de ser “nuevas potencias imperiales” que llevaban adelante “prácticas comerciales desleales”. Estas palabras de Tillerson fueron parte de un discurso pronunciado antes de iniciar una gira por nuestra región en febrero de 2018, donde

¹⁴ CEPAL, “CEPAL destaca la relevancia y oportunidad de estrechar los vínculos entre China y América Latina y el Caribe”, Comunicado de Prensa, enero 2018.

también reivindicó la Doctrina Monroe de 1823, aquella que planteó que Estados Unidos sería el garante de la no intromisión de potencias extra regionales en América Latina. La diplomacia china no tardó en responder las acusaciones de Tillerson, y la vocera de la Cancillería china sostuvo que “lo que Estados Unidos dijo va completamente en contra de la verdad” y subrayó que la relación de China con la región se basa en la equidad, reciprocidad, apertura y beneficio mutuo.

Junto a estas tensiones hegemónicas, también la crisis del multilateralismo se expresa hoy al interior de nuestra región. En los últimos años, como resultado del surgimiento de gobiernos conservadores y fuertemente alineados con Estados Unidos, los organismos regionales de cooperación fueron debilitados de forma significativa (como la CELAC y el MERCOSUR) o directamente desarticulados (como la UNASUR)¹⁵. En su lugar, la integración regional se ha empobrecido sustantivamente bajo esquemas de articulación parciales (como la Alianza del Pacífico o el ALBA), ad-hoc (como el Grupo de Lima), o bien panamericanos incompletos (como la Cumbre de las Américas, sin Venezuela, o la Organización de los Estados Americanos, sin membresía de Cuba). Una región débil en un mundo en confrontación nos ha dejado a la intemperie.

Hacia adelante

La complejidad, la incertidumbre y las tensiones vigentes en el escenario internacional representan un desafío de envergadura para los gobiernos latinoamericanos. Frente a este panorama, en lugar de políticas que profundicen la fragmentación y la competencia intrarregional, es fundamental apostar a la integración como un escudo frente a las guerras comerciales, como una herramienta para

¹⁵ La UNASUR, conformada en 2004 por los doce países suramericanos, mantiene su Secretaría General acéfala desde enero de 2017 y la CELAC, que cobija desde 2011 a los 33 países de la región, se vio forzada a cancelar en octubre pasado la cumbre Presidencial conjunta con la Unión Europea.

potenciar el crecimiento productivo (en oposición a la especulación financiera), y como una estrategia para preservar y ampliar los espacios de autonomía política a nivel nacional. En un mundo en permanente alerta bélica, la integración regional es también la mejor garantía para preservar a América Latina como una región de paz, y el mejor camino para contribuir al fortalecimiento del sistema multilateral, hoy en crisis.

Aún con sus desbalances, con sus limitaciones, y con su necesidad de reforma, el multilateralismo es esencial para abordar problemáticas graves que afectan a nuestra región y que requieren un alto nivel de coordinación global, como el cambio climático, la migración, la regulación financiera, y el tráfico de personas, entre otros. Además, para países de tamaño medio como los nuestros, el sistema multilateral y el derecho internacional son (casi) siempre una fuente de protección frente a los abusos de los poderosos, ya que reconocen derechos soberanos más allá de la fuerza o el tamaño de cada nación.

La crisis de la hiperglobalización es también una oportunidad para repensar críticamente los paradigmas y los modelos de inserción internacional de nuestra región. Sabemos que los excesos de la hiperglobalización están poniendo a los pueblos y a las democracias en peligro, tanto a nivel global como regional. Por ello, el gran desafío histórico es cómo insertarse a nivel global sobre la base de principios diferentes, que sirvan a los intereses nacionales, aumenten la competitividad y permitan avanzar hacia la construcción de sociedades más inclusivas y sustentables. Investigaciones recientes de la CEPAL, la Organización Internacional del Trabajo y el FMI muestran que una mejor distribución nacional del ingreso hace más sustentable y duradero el crecimiento, además de más justo.

Una estrategia de inserción internacional alternativa implicaría, en primer lugar, abandonar el mantra de liberalización, desregulación y financiarización y, en cambio, apuntalar la autonomía de los Estados para llevar adelante políticas estratégicas de desarrollo nacional. Las experiencias exitosas a nivel mundial enseñan que es crucial desplegar estrategias de inserción internacional selectivas

y escalonadas, que permitan beneficiarse de las oportunidades del mercado regional y global, a la vez que cuidar las capacidades productivas y el empleo en el mercado local. Las fallidas recomendaciones de consolidación fiscal y reforma estructural deben reemplazarse por políticas de desarrollo del mercado interno y regional, y por políticas de fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas que permitan una inserción de valor agregado y exportadora a nivel internacional.

Una auténtica política de desarrollo requiere recuperar capacidad y recursos estatales, lo que exige dar máxima jerarquía a la lucha contra la elusión y la evasión fiscal a nivel doméstico e internacional, incluyendo mayor coordinación global para atacar las guaridas fiscales y plazas *off shore*. También resulta esencial avanzar en el fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional, de manera que los flujos de capitales transfronterizos fortalezcan los procesos de financiamiento para el desarrollo, en lugar de ser fuente de inestabilidad. Esquemas supranacionales que permitan a los Estados lidiar con situaciones de sobreendeudamiento de manera sustentable deben estar también incluidos en los acuerdos financieros globales. A su vez, el mito del libre comercio debe ser reemplazado por políticas comerciales que permitan integrar y complementar productivamente los espacios nacionales, sin cercenar el desarrollo industrial y respetando la soberanía nacional.

En definitiva, la profunda crisis global actual ofrece también a América Latina una impensada oportunidad: la de reconstruir nuestra integración regional y nuestra inserción internacional con eje en el desarrollo sustentable, sobre los valores de solidaridad, democracia e igualdad.

Bibliografía

Allison, G. (2017). The Thucydides Trap. *Foreign Policy*, junio 2017.

Carrera, J. (2018). *La guerra comercial y la estrategia del tero*. Perfil, 2018.

Chang, H.-H. (2003). *Kicking away the ladder. Development Strategy in historical perspective*. Londres: Anthem Press.

Grimson, A. (2018). El tiro de gracia a la globalización. *Anfibia*, noviembre 2018.

James, D. (2008). Un vistazo a la 11a Conferencia Ministerial de la OMC. *América Latina en Movimiento: Tensiones e impases en la OMC*, abril 2018.

Rodrik, D. (2018). El populismo en la economía es deseable. *La Vanguardia* 2018.

Soler, S. (2018). ¿Hay un nuevo FMI? *El Cohete a la luna*, junio 2018.

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.

Stiglitz, J. (2017). Globalisation: time to look at historic mistakes to plot the future. *The Guardian*, 2017.

Tokatlian, J. (2019). Trump y la Doctrina Troilo. *El Cohete a la Luna*, septiembre 2019.

Williamson, W. (1990). The progress of policy reform in Latin America. *Policy Analysis in International Economics*, 28, Washington DC.

La matriz de la desigualdad en América Latina

Avances y desafíos de cara al futuro

Laís Abramo

Introducción

A pesar de importantes avances registrados en el último decenio y medio en la reducción de la desigualdad en diversos ámbitos, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. La desigualdad social en América Latina es un fenómeno estructural y un obstáculo a la erradicación de la pobreza, al desarrollo y a la garantía de los derechos de las personas. Está asentada en una matriz productiva altamente heterogénea y poco diversificada y en una cultura del privilegio que es un rasgo histórico constitutivo de las sociedades latinoamericanas.

Para reducir sustantivamente la desigualdad social en la región es necesario identificar los ejes que la estructuran y la reproducen, la forma con que estos ejes se entrecruzan, se potencian y se encadenan a lo largo del ciclo de vida, así como sus impactos en los diversos ámbitos de los derechos y del desarrollo social. Eso supone contar con estadísticas que permitan conocer la desigualdad en todas sus

dimensiones y diseñar políticas públicas de calidad basadas en una agenda de derechos y en un universalismo sensible a las diferencias y fortalecer la institucionalidad social.

El objetivo de este artículo es presentar la noción de la matriz de la desigualdad social desarrollada por la CEPAL, como una propuesta para avanzar la capacidad de identificar y analizar la desigualdad social en la región, así como la evolución reciente de algunos indicadores de esa desigualdad¹.

La igualdad como el horizonte estratégico del desarrollo y la matriz de la desigualdad social en América Latina

Por más de una década la CEPAL ha posicionado la igualdad como un principio ético irreductible y el horizonte estratégico del desarrollo. Para la CEPAL se trata no solo de una igualdad de medios (ingresos, activos productivos y financieros y propiedad), sino también de capacidades, autonomías y reconocimiento recíproco y, fundamentalmente, de una igualdad de derechos. La noción de igualdad con la cual la CEPAL trabaja se refiere tanto a una igualdad de oportunidades y trato, como también una igualdad de resultados. El camino hacia la igualdad exige un cambio de modelo de desarrollo entendido como un cambio estructural progresivo con un gran impulso ambiental. Eso supone la diversificación de la matriz productiva, es decir, superar la dependencia que todavía caracteriza a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe con relación a los recursos naturales y aumentar el valor agregado y de transformación del tejido productivo, con incorporación y difusión tecnológica y aumento sostenible de la productividad. Ese camino hacia la igualdad exige también una recuperación del rol del Estado en su capacidad de

¹ Los conceptos y datos presentados en este artículo están basados en la producción reciente de la CEPAL, en especial en los documentos de posición presentados a sus Períodos de Sesiones y a la Conferencia Regional de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y en diversas ediciones del Panorama Social de América Latina.

regular, fiscalizar y distribuir y la Política es su instrumento fundamental, con una nueva generación de políticas públicas basadas en el enfoque de derechos y una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, ampliando los espacios de participación política y social y avanzando hacia la construcción de pactos y consensos por la igualdad (CEPAL, 2010; 2012; 2014).

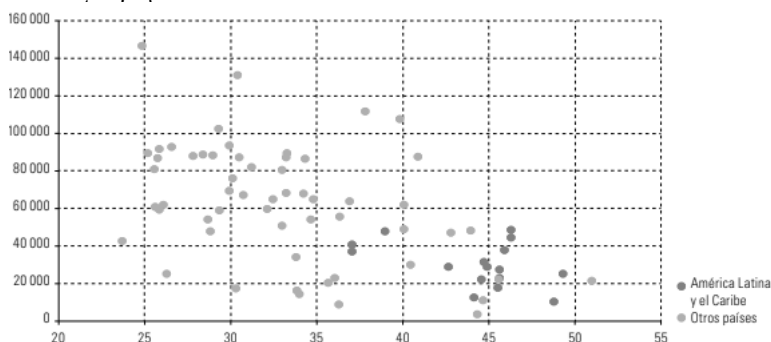
Esa formulación de la CEPAL sobre la igualdad está desarrollada en los documentos conocido como la *Trilogía de la Igualdad*, presentados a su instancia más importante de discusión y deliberación (el Período de Sesiones), entre los años 2010 y 2014, complementada posteriormente con otros dos documentos, presentados respectivamente a los Períodos de Sesiones de 2016 y 2018: *Horizontes 2030 la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, que contiene una lectura desde la región de América Latina y el Caribe a la Agenda 2030 (CEPAL, 2016d) y la *Ineficiencia de la Desigualdad* (CEPAL, 2018b). La comunidad internacional reconoce la relevancia del tema de la igualdad al incluirlo entre las dimensiones centrales de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En la *Ineficiencia de la Desigualdad* (CEPAL, 2018b) la CEPAL argumenta que la igualdad, además de su valor intrínseco, tiene también el papel de impulsar el desarrollo sostenible, contribuyendo a la innovación, al aumento de la productividad y a la sostenibilidad ambiental. La igualdad no es solo un resultado del sistema económico, sino también una variable explicativa de su eficiencia a largo plazo. Las economías que hoy están en la frontera del desarrollo sostenible, es decir, el desarrollo que articula adecuadamente sus dimensiones social, económica y ambiental, combinan en gran medida la igualdad, el crecimiento económico, la productividad y la democracia (CEPAL, 2018b).

En otras palabras, reducir la desigualdad no es solo un imperativo para el desarrollo social y para la garantía de los derechos de las personas; es también una condición para la sostenibilidad del crecimiento económico. El Gráfico 1 muestra que existe una correlación inversa entre productividad y desigualdad, medida por el índice de

Gini, en varios países, incluyendo a América Latina; o sea, mientras más elevada es la desigualdad de ingreso, menor es la productividad, lo que cuestiona el postulado tan común en la teoría económica, de que la desigualdad sería necesaria para estimular el aumento de la productividad y, por ende, el crecimiento económico. El Gráfico 1 evidencia lo contrario, o sea, que la desigualdad perjudica la elevación de la productividad y el crecimiento económico y, por lo tanto, es ineficiente.

*Gráfico 1. Productividad e índice de Gini, 2014
(en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) y en términos*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>, y Universidad de Harvard, Standardized World Income Inequality Database (SWIID) [base de datos en línea] <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hd1:1902.1/11992>. Nota: El índice de Gini se expresa en términos porcentuales. La productividad se expresa en producto por empleado en dólares PPA de 2011.

¿Y por qué la igualdad, además de ser un imperativo ético ineludible, es eficiente en términos económicos? La igualdad es eficiente, en primer lugar, porque genera instituciones más inclusivas y aumenta la oportunidad de un mejor aprovechamiento de las capacidades humanas del conjunto de la población de un país. La igualdad de acceso

a capacidades y oportunidades es especialmente importante ante la revolución tecnológica, que requiere educación en etapas críticas del ciclo de vida, coordinación y cooperación entre los actores para absorber las nuevas tecnologías y construir nuevos sectores económicos y productivos. La igualdad también fortalece las democracias, que son las que proveen más bienes públicos y externalidades positivas exigidas por el cambio tecnológico, la estabilidad económica y política, y el cuidado del medio ambiente. En la economía global, la igualdad ayuda a la expansión de la demanda agregada, al incorporar sectores de la población que antes estaban excluidos, incluso del consumo de bienes esenciales, evitando, por lo tanto, el riesgo recesivo (CEPAL, 2018b).

La matriz de la desigualdad social en América Latina

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas, y se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. En el último decenio y medio, la desigualdad se ha reducido (CEPAL, 2016a; 2016b; 2017a; 2018a; 2019), en un contexto político en el cual los gobiernos de los países de la región dieron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social y promovieron políticas activas de carácter redistributivo e incluyente. A pesar de estos avances, persisten altos niveles de desigualdad, que conspiran contra el desarrollo y son una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática. Avanzar hacia su reducción significativa es un compromiso plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y asumido por todos los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016a; 2017a). Reducir en forma significativa la desigualdad es por lo tanto una tarea urgente e ineludible, y supone profundizar el conocimiento sobre de qué manera esta se estructura

y se reproduce en nuestra región. La noción de la matriz de la desigualdad social en América Latina (Cuadro 1) pretende contribuir a esa comprensión.

Cuadro 1

Planteamientos teóricos	Matriz de la desigualdad social en América Latina	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de derechos en que inciden
• Heterogeneidad estructural (matriz productiva) • Cultura del privilegio • Concepto de igualdad: - Igualdad de medios (ingreso, activos, propiedad) - Igualdad de derechos - Igualdad de capacidades - Autonomía y reconocimiento recíproco	• Nivel socioeconómico • Género • Raza y etnia • Edad • Territorio - Otros: • Situación de discapacidad • Estatus migratorio • Orientación sexual e identidad de género	• Ingresos • Trabajo y empleo • Protección social y cuidados • Educación • Salud y nutrición • Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, TIC) • Seguridad ciudadana y vida libre de violencia • Participación y toma de decisiones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018c.

La matriz de la desigualdad social en América Latina está asentada en la matriz productiva de la región, que conforme ha sido discutida ampliamente por la CEPAL, es altamente heterogénea y poco diversificada, y en que aproximadamente la mitad del empleo se genera en sectores de baja productividad, caracterizados por una limitada capacidad de innovación y alta precariedad e informalidad. Esa heterogeneidad estructural, que también tiene como contrapartida una elevada concentración de la propiedad en un número determinado de empresas. El mercado laboral es el eslabón que vincula a esa estructura productiva heterogénea (y la desigualdad que le es

inherente en términos de productividad, acceso y calidad de los empleos) a una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares y una inserción muy desigual en el mercado de trabajo y en los sistemas de protección social (CEPAL, 2014; 2016b; 2017a; 2017b).

Pero la matriz de la desigualdad social está asentada también en una cultura del privilegio. La cultura del privilegio es una herencia del pasado colonial y esclavista, que se caracteriza por una negación del otro, históricamente caracterizado como los indígenas (habitantes originarios de los países de América Latina), los afrodescendientes que aquí llegaban a través de la trata transatlántica de esclavos, las mujeres, los pobres, los trabajadores. Esa negación del otro, en la época colonial y esclavista llegaba al límite de considerar que las personas esclavizadas no eran seres humanos, “no tenía alma”. Esas relaciones fueron constitutivas de la configuración histórica y social de nuestras sociedades y economías. A pesar de que ese período histórico fue superado, la cultura del privilegio se sigue reproduciendo hasta nuestros días a través de actores, instituciones, reglas y prácticas (CEPAL, 2018b).

En la cultura del privilegio, las diferencias pasan a ser vistas como desigualdades y a ser incorporadas como algo natural en la percepción de las personas, tanto de las que están en posición de privilegio, como de las subordinadas. Es una cultura que naturaliza la discriminación, las jerarquías sociales y las enormes asimetrías de acceso a los derechos, al poder, a los frutos del progreso, a la deliberación política y a los activos productivos y financieros. Ella refuerza, asimismo, el acceso asimétrico a las capacidades y oportunidades. Las jerarquías naturalizadas por la cultura del privilegio se establecen en beneficio de quienes están en el poder, según los criterios de clase, de condición étnico-racial, de género, de cuna o una combinación de todos esos factores, lo que contribuye a dar una fuerte inercia al poder y a la desigualdad (CEPAL, 2018b). Así, se (re)produce un círculo vicioso: al mismo tiempo que la desigualdad alimenta la cultura del privilegio, la cultura del privilegio contribuye a reproducir la desigualdad.

La cultura del privilegio persiste y se reproduce a través de actores e instituciones, reglas y prácticas, lo que genera asimetrías en múltiples ámbitos de la vida social y afecta el diseño de la política pública y sus formas de implementación: se crean distorsiones e ineficacias en diversos ámbitos (el sistema tributario, la seguridad pública, la educación, la salud, la infraestructura, etcétera) (CEPAL, 2018b). El avance de la democracia y de la agenda de derechos que marcó la región de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas, sin duda cuestiona e impone límites a la cultura del privilegio; sin embargo, la cultura del privilegio tiene un fuerte poder de resistencia e incluso de reacción. Entender esa dinámica es muy relevante para analizar lo que está pasando en América Latina en la actualidad. Es necesario indagar, por ejemplo, hasta qué punto algunos procesos que se observan en algunos países no están relacionados, exactamente, con la reacción de la cultura del privilegio al proceso de reducción de la pobreza, de aumento de la inclusión social y de avance de la agenda de derechos que tuvo lugar en la región en este período.

Dando seguimiento a la discusión sobre la matriz de la desigualdad social y a la necesidad de desvendar los ejes que la estructuran y reproducen: el primer eje de la desigualdad, y el más básico, es el estrato socioeconómico (o la clase social). Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución de los recursos y activos productivos y financieros y una de sus manifestaciones más claras y evidentes es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras disparidades en ámbitos como la salud, la educación y el trabajo decente ².

Pero aparte del estrato socioeconómico, las desigualdades que se manifiestan en América Latina también están marcadas por otros

² Esa discusión sobre la matriz de la desigualdad social en América Latina desarrollada en este párrafo y en los que siguen está basada fundamentalmente en CEPAL 2016c, 2017b y 2018c).

ejes estructurantes: el género, la condición étnica y racial³, el territorio⁴ y la edad.

Además de estos cinco ejes principales, la desigualdad social en América Latina está también fuertemente marcada por la situación de discapacidad, el estatus migratorio y la orientación sexual e identidad de género. Hacer visibles las desigualdades en estos ámbitos contribuye a identificar cómo las políticas públicas pueden incidir de manera concreta en la superación de los mecanismos de reproducción de la pobreza y avanzar hacia la igualdad.

Los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina se manifiestan en los diversos ámbitos de los derechos y del desarrollo social; los ingresos, el trabajo y el empleo; la protección social y los cuidados, la educación, la salud y nutrición, los servicios básicos (como agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, acceso a tecnologías de información y comunicación), la seguridad ciudadana y la posibilidad de vivir una vida libre de violencias, así como de participar en la toma de decisiones.

¿Por qué decimos que esos son ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina? Porque tanto la estratificación socioeconómica, el orden de género, el orden étnico racial, la edad y

³ Por condición étnico-racial nos estamos refiriendo aquí básicamente a los pueblos indígenas y a la población afrodescendiente que equivalen a por lo menos el 25% de la población de América Latina. Esa es una estimación mínima, porque, a pesar de importantes avances realizados en el período reciente, aún existe un importante déficit relacionado a la incorporación de las preguntas sobre la autoidentificación de la población indígena, y principalmente de la población afrodescendiente en los censos de población, encuestas de hogar de propósitos múltiples y registros administrativos en muchos países de la región (ver información detallada a respecto en CEPAL 2017a y 2017c).

⁴ Las desigualdades territoriales expresan en gran medida la heterogeneidad de la estructura productiva, además de características históricas de formación de los estados y las instituciones públicas. Ellas se expresan no solamente en la división entre las áreas rurales y urbanas (dimensión más frecuentemente analizada), como también en las brechas existentes entre las diversas regiones al interior de un país, entre las ciudades principales y las demás y al interior de las ciudades. Pero el territorio, y los actores que en torno a él se constituyen, puede ser también un importante vector de enfrentamiento de las desigualdades (CEPAL, 2016c).

el territorio tienen un peso constitutivo determinante en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales, de las relaciones de poder y de la experiencia de las personas, como también en la magnitud y la reproducción de las desigualdades. Además, es importante señalar que esas desigualdades no solamente se suman o coexisten. Ellas se entrecruzan, se potencian y se encadenan a lo largo del ciclo de vida, configurando diversos grupos de la población que viven o que experimentan simultáneamente múltiples formas de desigualdad y que pasan a representar los *núcleos duros* de la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión y la discriminación.

La noción de la matriz de la desigualdad social permite, así, identificar, reconocer y considerar a las personas o los distintos grupos de la población que sufren de esas variadas formas de exclusión y discriminación en forma holística, interrelacionada y no compartimentalizada. Eso posibilita mejores diagnósticos y mejores diseños y estrategias de implementación y monitoreo de las políticas públicas más adecuadas y capaces de desarmar los vectores y procesos que siguen reproduciendo la desigualdad en nuestra región.

Pero eso supone contar con estadísticas sistemáticas desagregadas por condición socioeconómica, sexo, por raza y etnia, por edad y por territorio, como establecido en la meta 17.18 de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible⁵. Ese es un requisito fundamental para permitir identificar a las personas o los grupos que se están quedando para atrás y que deben, por lo tanto, merecer una atención especial y una concentración de la acción del Estado y de las políticas públicas, y así poder avanzar en aquello que es quizás la principal idea fuerza de la Agenda 2030: erradicar la pobreza en todas sus formas y lugares *sin que nadie se quede atrás*.

⁵ La meta 17.18 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, establece el compromiso de [...] “de aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”.

A pesar de que la necesidad de contar con esas informaciones, en forma sistemática y confiable está claramente definida en la Agenda 2030, y que todos los países están comprometidos a avanzar en ese sentido, existen aún importantes déficits de producción de información en muchas de esas áreas⁶. Eso es un grave problema porque la invisibilidad estadística es una de las formas más duras de discriminación: lo que no se cuenta, no se considera en el diagnóstico de los temas sociales y en el diseño de las políticas públicas. Avanzar en la superación de esos déficits de información es por lo tanto crucial, para el desarrollo de la capacidad de analizar las múltiples dimensiones de la desigualdad social en la región y para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las estrategias y políticas capaces de cerrar las brechas existentes.

En síntesis, la desigualdad que se produce a partir de la dinámica productiva en América Latina desborda ese ámbito, se extiende a los ámbitos laboral y social y se entrelaza con las relaciones de género, las relaciones étnicas y raciales y las relaciones a lo largo del ciclo de vida, y llega incluso a definir, en gran medida, el patrón de desarrollo territorial (Bárcena y Prado, 2016). En su permanencia y reproducción inciden diversos mecanismos de discriminación, estructurales e institucionales, de género, étnicos, raciales y de origen socioeconómico, entre otros. Esas formas y mecanismos de discriminación se asientan también en estereotipos que están presentes en diversos ámbitos de la vida social, permean las propias instituciones y son por estas reproducidos. Para reducir y eliminar estas desigualdades no basta con modificar estructuras y normas formales; es necesario tener presente también el papel central desempeñado por la cultura (en especial de la *cultura del privilegio*) tanto a nivel de las personas y grupos sociales, como a nivel de las instituciones. Un enfoque multidimensional de la desigualdad implica, por lo tanto, analizar sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, así como tomar

⁶ Para un análisis detallado de las capacidades estadísticas de los países de la región de monitorear las metas de la Agenda 2030 véase CEPAL (2017).

en consideración los diferentes ejes estructurantes de las desigualdades que marcan las relaciones sociales, políticas y económicas de los países (CEPAL, 2016c; 2017b; 2018c).

Tendencias recientes en la evolución de algunos indicadores de la desigualdad social en América Latina

En esta sección será presentada la evolución de algunos indicadores de las desigualdades sociales en América Latina en el período reciente, de forma a ilustrar los principales ejes de la matriz de la desigualdad social y como ellos se encadenan a lo largo del ciclo de vida de las personas⁷.

Desigualdades socioeconómicas

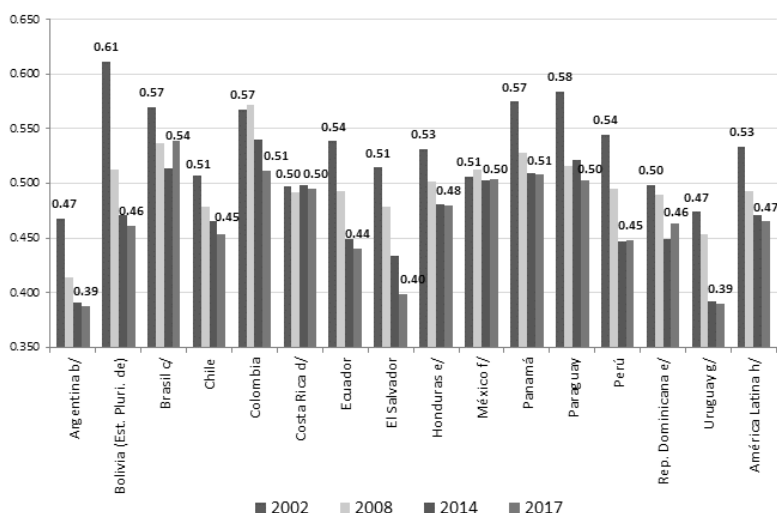
La forma más común y frecuente de medir la desigualdad socioeconómica es analizar la distribución del ingreso entre las personas y los hogares a través del índice de Gini. Entre 2002 y 2017, el promedio simple de los índices de Gini de 18 países de América Latina disminuyó de 0,53 a 0,47 (Gráfico 2), lo que es una reducción significativa, en especial si se consideran dos aspectos: en primer lugar, el hecho de que en otros períodos de la historia de América Latina el crecimiento económico no ha sido acompañado por una reducción de la desigualdad de ingresos; en segundo lugar, que en ese período, la desigualdad de ingresos aumenta en todas las otras regiones del mundo (CEPAL, 2019).

Aunque los niveles de desigualdad medidos por el índice de Gini son actualmente significativamente inferiores a los observados a comienzos de los años 2000, el ritmo de su reducción se ha enlentecido en los años recientes y América latina sigue siendo la región más

⁷ Este análisis está basado en la producción institucional reciente de la CEPAL, en especial en el Panorama Social de América Latina 2018 (CEPAL, 2019).

desigualdad del mundo. Con efecto, el ritmo anual de reducción del promedio simple de los índices de Gini en América Latina (18 países) fue del 1,3% entre 2002 y 2008, el 0,8% entre 2008 y 2014 y el 0,3% entre 2014 y 2017.

Gráfico 2. América Latina (18 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2017^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Publicado originalmente en el Panorama Social de América Latina 2018 (CEPAL, 2018 X).

^a El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0.

^b Total urbano.

^c Cifras de 2017 no comparables con las de años anteriores.

^d Cifras a partir de 2010 no comparables con las de años anteriores.

^e Cifras de 2017 corresponden a 2016.

^f Cifras de 2016 estimadas sobre la base del “Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH”.

^g Cifras de 2002 corresponden al área urbana.

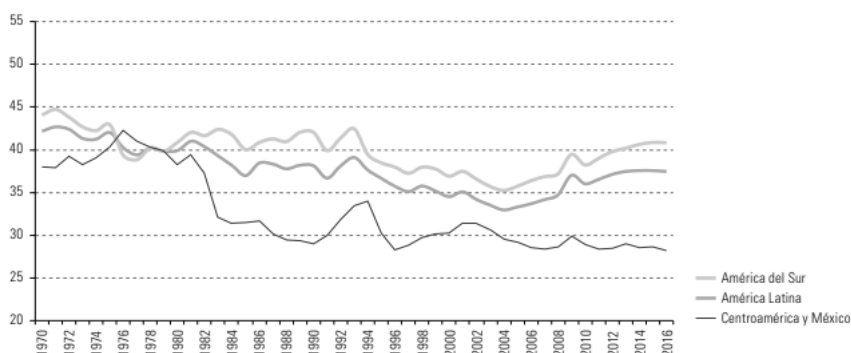
^h Promedio construido sobre la base de información del año más cercano disponible para 18 países

La reducción de la desigualdad de ingresos ocurrida en este período se explica fundamentalmente por el hecho de que los ingresos de la base de la pirámide (el primer quintil de ingresos, o sea, los 20% de la población que reciben los menores ingresos) aumentaron más que los ingresos de los quintiles con mayores recursos. Eso está relacionado a características más favorables del ciclo económico, en especial en el período conocido como el *boom de las comodities*, pero también, y en gran medida, con una serie de políticas activas tanto en el ámbito social como del mercado de trabajo (tales como la extensión de los programas de transferencia condicionada de ingresos y de las pensiones sociales, las políticas de valorización del salario mínimo y de formalización del empleo) (CEPAL, 2016a; 2016b; 2018a y 2019). En otras palabras, ese resultado positivo está relacionado tanto a una evolución positiva de diversos indicadores de mercado de trabajo (disminución de las tasas de desempleo, aumento de las tasas de ocupación y formalización, aumento de la participación laboral femenina y mejoría de los ingresos laborales en la parte baja de la distribución –asociada, en diversos países al aumento de los salarios mínimos–, como al fortalecimiento y expansión de los sistemas de protección social. Por un lado, se amplía significativamente la cobertura de las pensiones contributivas, proceso asociado al aumento de la asalarización y de la formalización del trabajo y a cambios en la legislación laboral y de seguridad social (CEPAL, 2018a); por otro, se expanden las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas dirigidas a las familias de menores recursos, que han tenido el efecto, además, de contener los deterioros distributivos a partir de 2015, cuando se invierten algunas de las tendencias positivas en el mercado de trabajo que marcaron el período 2002-2014 (vuelven a aumentar las tasas de desempleo y se interrumpe el proceso de formalización del trabajo) y aumenta la tasa regional de pobreza y extrema pobreza (CEPAL, 2018a y 2019).

Otro indicador importante relacionado a las desigualdades socioeconómicas es la distribución funcional del ingreso, esto es, la distribución de la riqueza producida por un país (que se expresa en su Producto Interno Bruto - PIB) entre el capital y el trabajo.

Conforme analizado en CEPAL (2019, p. 48), “la desigualdad en la apropiación de los ingresos generados en el proceso productivo entre el capital y el trabajo, que se manifiesta en una baja participación de los ingresos laborales en el ingreso nacional, ha sido una de las características históricas de las economías latinoamericanas y caribeñas”. En la mayoría de los países de la región para los cuales se dispone de información, la participación de las remuneraciones de los trabajadores asalariados en el ingreso total ha disminuido desde los años 70, tendencia similar a la de los países desarrollados, pero a partir de niveles considerablemente más bajos de concentración). Sin embargo, desde mediados de la década de 2000 se observa una mejoría de ese indicador en 8 de 15 países latinoamericanos analizados, revirtiendo la caída verificada desde los años 70. Esa tendencia de mejoría de la distribución funcional del ingreso fue más significativa en los países de América del Sur, si comparados a los países de Centroamérica y México (Gráfico 3) (CEPAL, 2019).

Gráfico 3. América Latina (15 países): participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB (a precios de mercado), promedio ponderado para el total de la región y subregiones a (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y Naciones Unidas, UNdata [base de datos en línea] <http://data.un.org>. Publicado originalmente en el Panorama Social de América Latina 2018 (CEPAL, 2019) a Promedio ponderado según el PIB corriente en dólares.

Con efecto, a partir de 2005, el crecimiento económico promedio de la región se asoció con un aumento de la participación de la masa salarial hasta 2014, año que corresponde también a las más bajas tasas de pobreza y desempleo verificadas en el período. Las políticas públicas explican parte importante de ese resultado. En los países en qué esa dinámica fue más intensa (entre ellos Argentina y Brasil), [...] “no solo experimentaron un importante crecimiento económico, sino implementaron un significativo conjunto de políticas orientadas al fortalecimiento de las instituciones laborales (legislación laboral, valorización del salario mínimo, mayor fiscalización laboral y creación o vitalización de espacios de diálogo social, entre otras), a la generación de empleo, a la reducción de la informalidad laboral, al incremento de los salarios y al fortalecimiento de los procesos de negociación colectiva)” (CEPAL, 2019, p. 54)⁸.

Desde 2014, en un contexto de menor crecimiento económico, la tendencia de la mejoría en la distribución funcional del ingreso se ha vuelto menor vigorosa para el promedio de la región, aunque con fuerte heterogeneidad entre países.

Otra evidencia de la severidad y la persistencia de las desigualdades socioeconómicas en América Latina son las brechas de acceso y conclusión de la educación secundaria y terciaria por quintiles de ingreso. La conclusión de la secundaria es considerada cada vez más como el nivel educativo mínimo para posibilitar la superación del ciclo intergeneracional de la reproducción de la pobreza,

⁸ Es importante señalar también que, dada la estructura productiva y de los mercados de trabajo de la región, caracterizados por una alta informalidad, es muy importante considerar, en la discusión de la distribución funcional del ingreso, no solo el ingreso de los trabajadores asalariados, como tradicionalmente se hace. Para hacer frente a ese desafío, en el análisis realizado en el Panorama Social de América Latina 2018, se incorporaron también los ingresos de los ocupados no asalariados (trabajadores por cuenta propia y empleadores) que corresponden a la retribución al trabajo. La consideración de esos ingresos en el cálculo se traduce en niveles de participación de los ingresos laborales más de 25% superiores en promedio a la participación salarial tradicionalmente publicada por las cunetas nacionales (CEPAL, 2019).

ampliar las oportunidades de acceso a un trabajo decente y responder a las necesidades de aumentar la productividad y a los desafíos puestos por las nuevas tecnologías (CEPAL, 2017b; Trucco, 2014).

Como se puede observar en el Gráfico 4a, entre 2002 y 2016 se registra un aumento importante del porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años que concluyeron la educación secundaria (promedio para 18 países de América Latina) en todos los grupos de ingreso considerados. Sin embargo, las desigualdades por quintil de ingresos son evidentes: en 2016, mientras 83% de los jóvenes de ese tramo de edad pertenecientes al quintil de mayores ingresos habían concluido la secundaria, solamente el 35,4% de los jóvenes del primer quintil (de menores ingresos) habían tenido el mismo resultado (CEPAL, 2019).

A pesar de que la brecha relacionada a la culminación de la educación secundaria entre los quintiles extremos de ingreso en el período analizado se redujo de 53,8 a 47,6 puntos porcentuales, es necesario señalar que el porcentaje de conclusión de la educación secundaria entre los jóvenes del primer quintil en 2016 (el 35,4% del total) correspondía a aproximadamente la mitad del porcentual observado entre sus pares del quinto quintil de ingreso 14 años antes (71.1%) (CEPAL, 2019).

Gráfico 4a. América Latina (18 países a): jóvenes de 20 a 24 años que concluyeron la educación secundaria, según quintiles de ingreso, 2002-2016 (en porcentajes)

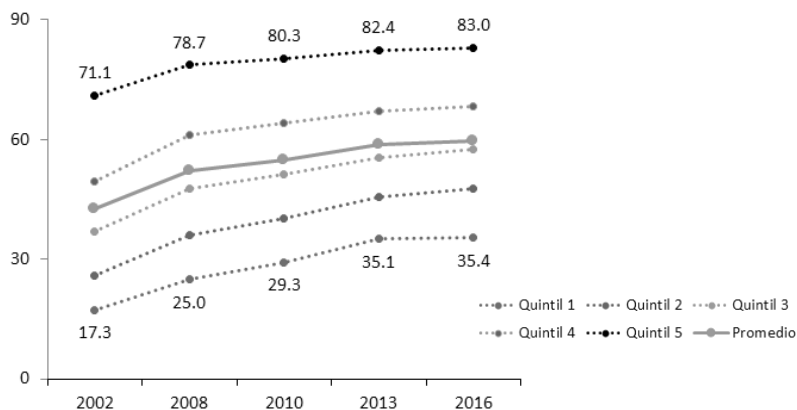
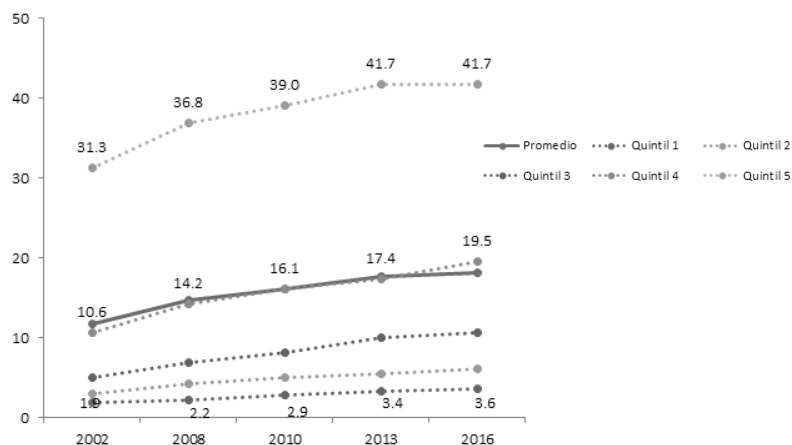


Gráfico 4b. América Latina (18 países a): conclusión de la educación terciaria (4 años) entre jóvenes de 25 a 29 años Por quintiles, alrededor de 2002 a 2016. (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Publicados originalmente en el Panorama Social de América Latina 2018 (CEPAL, 2019) a Promedios simples.

Esa desigualdad se acentúa cuando se analiza la conclusión de la educación terciaria (Gráfico 4b): a pesar de que el porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años del quintil de menores ingresos que logra concluir la educación terciaria se triplica entre 2002 y 2016, alcanza a solamente el 3,6% del total y es casi 10 veces inferior al porcentaje de jóvenes del mismo tramo de edad que había logrado alcanzar a ese nivel educativo en 2002. Esos datos evidencian cómo la educación puede ser al mismo tiempo un mecanismo de mitigación o de reproducción de la desigualdad. Por esa razón, muchos países de la región están haciendo importantes esfuerzos no solamente para extender la cobertura de la educación universal, pero también para introducir medidas de acción afirmativa capaces de actuar sobre esas desigualdades y sus mecanismos de reproducción, como, por ejemplo, las cuotas para el ingreso de jóvenes de familias más pobres o que pertenecen a los pueblos indígenas y a la población afrodescendiente en la educación terciaria y en la educación profesional y técnica (de nivel secundario y terciario). El ejemplo más avanzado de ese tipo de políticas se encuentra en Brasil⁹.

Desigualdades entrecruzadas a lo largo del ciclo de vida

Tal como discutido por CEPAL (2016c; 2017a y 2017b), la edad es uno de los fundamentos de la organización social de instituciones como la familia y las estructuras que organizan la educación y el trabajo. Por esta vía, es un eje determinante de la distribución del bienestar y del poder en la estructura social, así como una de las bases de la organización social en torno a la que se asignan responsabilidades y roles. Además, muchas leyes y políticas definen derechos en base a la edad, tanto a través de reglas estructuradas explícitamente, como de juicios implícitos sobre la naturaleza de los distintos periodos de la vida. La comprensión normativa de la edad opera como un criterio importante de discriminación, porque existen estereotipos y

⁹ Véase análisis sobre este tema en CEPAL (2017a) y Rangel (2019).

prejuicios en base a la edad que se manifiestan en distintos ámbitos de la vida social.

A su vez, la perspectiva de ciclo de vida, crecientemente considerada en la discusión de las políticas públicas en América Latina, en especial en las políticas de protección social, supone considerar etapas particulares caracterizadas por oportunidades, desafíos y riesgos específicos (Cecchini *et al.*, 2015). Esa perspectiva permite desarrollar un análisis que incorpora no sólo a la edad y su interacción con otros ejes estructurantes de la desigualdad, sino que contribuye a identificar el encadenamiento de las desigualdades en cada etapa de las trayectorias de vida de las personas y a identificar *nudos críticos* en esas distintas etapas, que contribuyen a la reproducción de la desigualdad social. Tradicionalmente se distinguen cuatro etapas básicas del ciclo de vida: infancia y adolescencia, juventud, edad adulta y vejez (Cecchini y otros, 2015)¹⁰. Finalmente, es necesario enfatizar que dentro de estas etapas hay también divisiones internas muy importantes: primera infancia, pubertad, adolescencia, adultos jóvenes, adultos mayores (con diferencias importantes entre ellos).

Esa perspectiva permite, por lo tanto, identificar desigualdades entre las personas situadas en diferentes etapas del ciclo de vida y también aquellas existentes entre las personas situadas en la misma etapa del ciclo de vida, en particular en función de los ejes estructurantes de la desigualdad social ya identificados (estatus socio-económico, género, condición étnico-racial y territorio) (CEPAL, 2017a).

Desde el punto de vista del desarrollo humano, la infancia, en particular la primera infancia, es una etapa de especial relevancia: es el período en el que se sientan las bases para el futuro desarrollo de las personas y en la que convergen dimensiones de riesgo en áreas

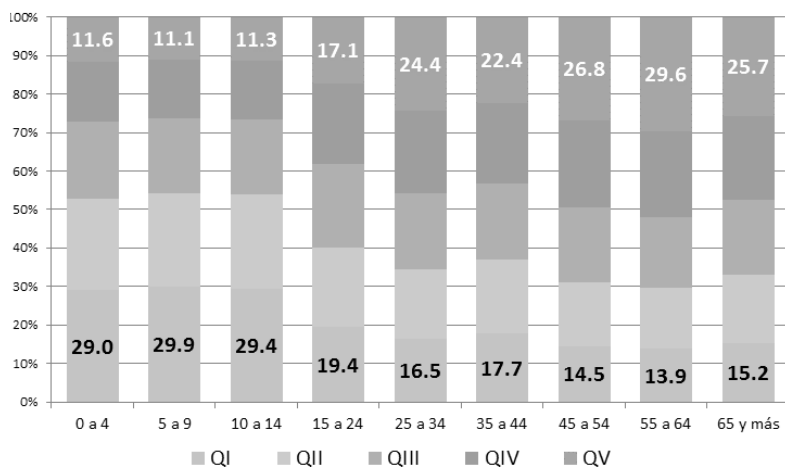
¹⁰ Cabe mencionar que no existen definiciones etarias estandarizadas para estas categorías, y en algunos casos estas se traslapan. Por ejemplo, si bien la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989) define la etapa infantil hasta los 17 años completos, la juventud frecuentemente se define a partir de los 15 años. Además de la dificultad de delimitar las etapas por edad desde un punto de vista conceptual, su significado varía según el contexto del que se trate, ya que es una construcción social (CEPAL, 2017a; 2017b).

tan sensibles para el desarrollo como la salud y la nutrición, la estimulación temprana y la educación, así como la posibilidad de crecer y desenvolverse en entornos familiares y comunitarios seguros y de apoyo. Por otra parte, la vulneración de derechos en esta etapa puede tener efectos profundos y perdurables para el bienestar y para las futuras posibilidades de desarrollo de las personas (CEPAL, 2016c; 2017a). Por eso es tan importante identificar las múltiples desigualdades que afectan a niños y niñas y las brechas en el ejercicio de sus derechos.

Desafortunadamente los desafíos que aún tienen que enfrentar los países de América Latina en esa área son de gran magnitud. La incidencia de la pobreza y de la extrema pobreza es más acentuada entre niños, niñas y adolescentes entre 0 y 14 años de edad en comparación con otros grupos de la población: en 2017, la tasa de pobreza en el grupo de 0 a 14 años era de 46% y del 32,5% entre los jóvenes (de 15 a 24 años), mientras que para las personas de 55 años y más no excedía a los 18%. A su vez, en el mismo año, la incidencia de la extrema pobreza entre niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años era de 17,3% e inferior a 6% entre las personas de 55 años y más (CEPAL, 2109).

Esa sobrerrepresentación del grupo de 0 a 14 años entre los hogares que experimentan mayores privaciones (en términos de salud, educación, nutrición, calidad de la vivienda y acceso a los servicios básicos) también se verifica cuando se analiza la distribución de los grupos de edad por los quintiles de ingreso, como se puede ver en el Gráfico 5. Los efectos de esas privaciones y vulneraciones de derechos pueden comprometer no solo la vida de los niños y niñas, como también sus perspectivas de desarrollo futuro, lo que evidencia la importancia de las políticas de atención integral a la infancia, para tratar de deshacer esos nudos de reproducción de la desigualdad y de la pobreza.

Gráfico 5. América Latina (16 países): distribución de la población por quintil de ingreso y edad, alrededor de 2014
(promedio simple para la región)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Las desigualdades a lo largo del ciclo de vida se entrecruzan también con las desigualdades étnico-raciales. El análisis de la evolución de la mortalidad infantil, que puede ser considerado un indicador síntesis de la calidad de vida y del gozo del derecho a la salud, evidencian las severas desigualdades étnico-raciales que existen en la infancia. A pesar de una significativa reducción de la mortalidad infantil en la región en las últimas décadas, persisten severas desigualdades por condición étnico-racial: como se evidencia en los Gráficos 6A y 6B, la probabilidad de que un niño o una niña indígena o afrodescendiente se muera antes de completar un año de vida es muy superior a esa misma probabilidad para el resto de la población, todos los países para los cuales se disponen de datos (con excepción de Costa Rica en el caso de los indígenas). Eso está muy asociado a los determinantes sociales de la salud, o sea no solamente a la calidad de la

alimentación, nutrición y posibilidades de acceso a los servicios de salud que tienen esos niños y niñas sino también a la situación de pobreza en que viven sus familias, a las condiciones de sus viviendas y de acceso a la infraestructura básica (en especial en lo que se refiere a la disponibilidad de agua potable, energía y saneamiento básico) (CEPAL, 2017a; 2017c).

Gráfico 6a. América Latina (11 países): mortalidad infantil por condición étnica, en torno a 2010 (Por cada 1.000 nacidos vivos)

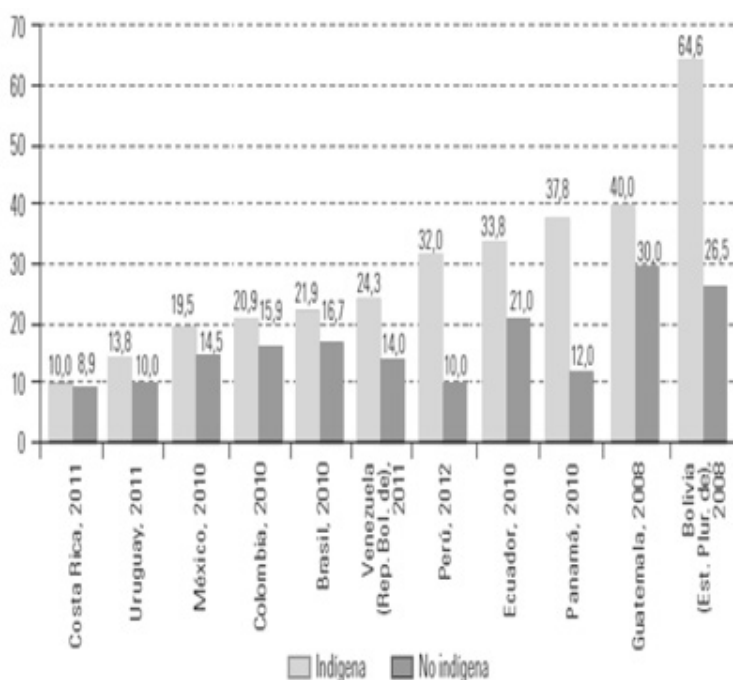
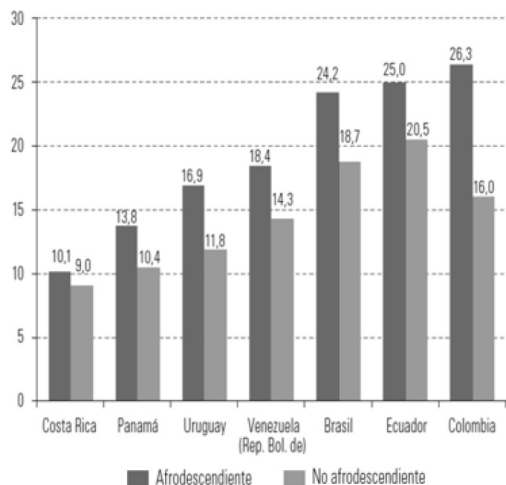


Gráfico 6b. América Latina (7 países): estimativas de mortalidad infantil por condición racial, en torno a 2010 (Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2016, mayo 2017. En línea: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016-documento-informativo>

En la etapa siguiente del ciclo de vida, la adolescencia, también se manifiestan importantes desigualdades étnicas y raciales en un indicador que constituye un nudo crítico importante en la trayectoria de vida de las mujeres, es decir, la maternidad adolescente (Gráficos 7A y 7B). Aunque las tasas de fecundidad están bajando significativamente en América Latina, persiste una importante estratificación social, territorial y étnico-racial de la maternidad adolescente (Cepal, 2017a). Las adolescentes indígenas, las afrodescendientes, las que pertenecen a las familias en situación de pobreza y que viven en la zona rural, son las que presentan mayores tasas de maternidad adolescente. Eso afecta negativamente sus posibilidades de desarrollo, tanto en lo que se refiere a la conclusión de su trayectoria educativa como a las oportunidades y la calidad de su inserción laboral futura.

Gráfico 7a. América Latina (11 países): proporción de adolescentes (15-19 años) que son madres, por condición racial, alrededor de 2010 (En porcentajes)

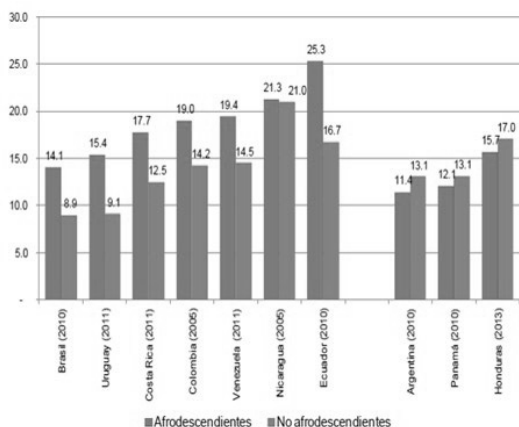
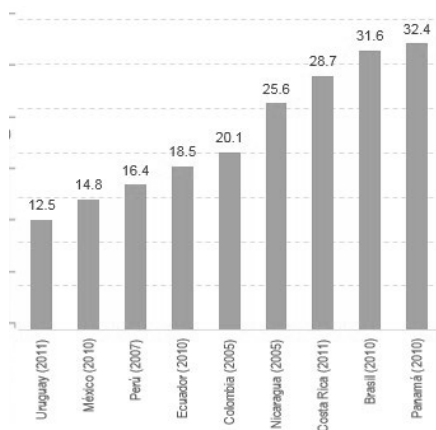


Gráfico 7b. América Latina (9 países): mujeres adolescentes (15-19 años) indígenas que son madres, alrededor de 2010 (En porcentajes)



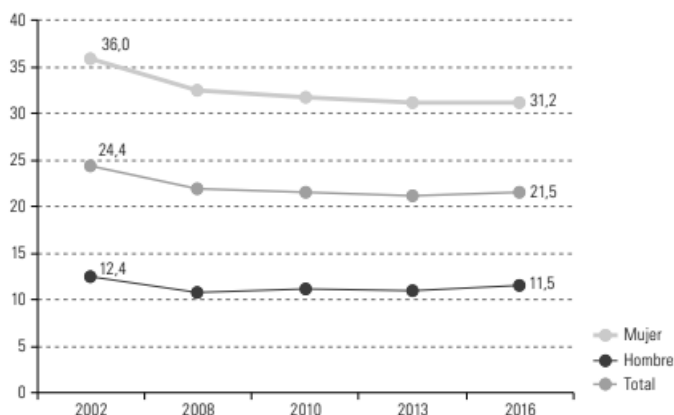
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2016, mayo 2017. En línea: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016-documento-informativo>

Para ilustrar las desigualdades entrecruzadas que se manifiestan en la etapa siguiente del ciclo de vida (la juventud), seleccionamos el indicador de los jóvenes que no estudian y no están ocupados en el mercado de trabajo¹¹ una situación que evidencia fuertes barreras de acceso y permanencia en esos ámbitos claves de la inclusión y que por eso deberían constituir un foco especial de atención en los países de América Latina.

La proporción promedio de jóvenes en esa situación se ha mantenido alrededor de 21% desde 2008, después de una disminución de 3,4 puntos porcentuales entre 2002 y esa fecha, debido sobre todo, a la disminución de la proporción promedio de mujeres jóvenes que se encontraban fuera del sistema educativo y del mercado laboral (Gráfico 8). Sin embargo, la proporción de jóvenes mujeres que no estudian y no están ocupadas en el mercado de trabajo (31,2%) es casi tres veces superior a la de los jóvenes del sexo masculino en esa misma situación (11,5%), aunque la brecha se haya reducido levemente (3,9 puntos porcentuales) en el período analizado (CEPAL, 2019). Como se ha señalado anteriormente, la significativa brecha de género verificada en ese indicador se explica pela desigual división de la carga del trabajo doméstico y de cuidados entre hombres y mujeres y por la ausencia de servicios adecuados de cuidado y de mecanismos de conciliación entre el estudio, el trabajo remunerado y las responsabilidades familiares.

¹¹ Hace ya varios años la CEPAL utiliza el concepto de “jóvenes que no estudian y no están ocupados en el mercado de trabajo” y no de “jóvenes que no estudian y no trabajan” porque considera que esa denominación, además de estigmatizar a los jóvenes invisibiliza el hecho de que el 70% de las personas jóvenes que están en esa situación son jóvenes mujeres que no están en la escuela ni en el mercado de trabajo justamente debido a la alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que desempeñan en sus familias, en la ausencia de servicios adecuados de cuidado, de un cambio significativo en la división sexual del trabajo al interior de las familias y de mecanismos de conciliación entre el estudio, el trabajo remunerado y las responsabilidades familiares. Aproximadamente la mitad de esas jóvenes ya ha sido madre o está contribuyendo al cuidado de sus hermanos menores para que sus madres salgan a trabajar.

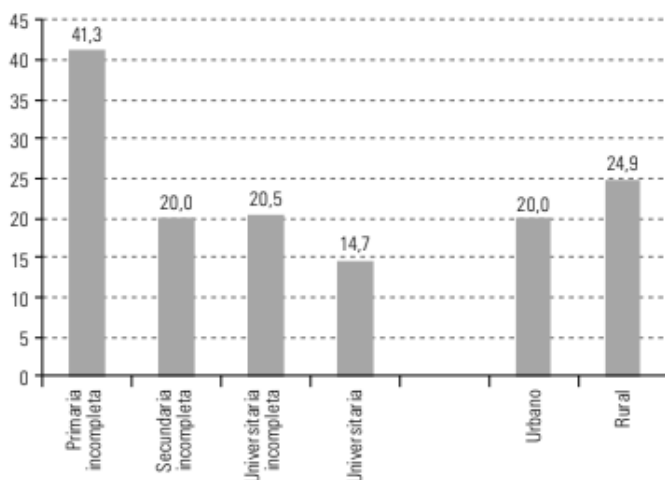
Gráfico 8. América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según sexo, 2002-2016a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Panorama Social de América Latina 2016 a Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

Las desigualdades educacionales (fuertemente marcadas por las desigualdades socioeconómicas, como analizado en sección anterior de ese artículo), así como las desigualdades territoriales también se evidencian al analizar ese indicador. Con efecto, mientras que, en promedio para América Latina (alrededor de 2016), un 41,3% de los jóvenes con enseñanza primaria incompleta no estaban estudiando ni ocupados en el mercado de trabajo, esa proporción se reducía a 20% entre aquellos que tenían educación secundaria o universitaria incompleta y a 14,7% entre los que habían alcanzado al menos 5 años de educación universitaria (Gráfico 9) (CEPAL, 2019).

Gráfico 9. América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según nivel educativo y zona geográfica, alrededor de 2016a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Panorama Social de América Latina 2016.

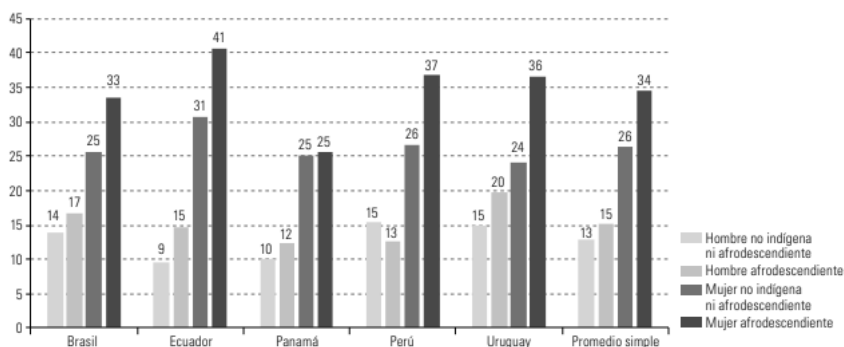
A Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

A su vez, las zonas rurales concentraban mayor proporción de jóvenes que no estudiaban y no estaban ocupados en el mercado de trabajo (25% y 20% respectivamente) (Gráfico 9). Eso se relaciona con la menor cobertura educativa en las zonas rurales, especialmente a partir de la secundaria, así como con otros factores, tales como las características de los mercados laborales de esas regiones, los patrones de fecundidad (mayor número de hijos y mayor incidencia de la

maternidad adolescente, que interrumpe las trayectorias educativas y dificulta la inserción laboral) y otros rasgos culturales que afectan la vida de los y las jóvenes rurales (CEPAL, 2017a; 2019).

Finalmente, la situación de las jóvenes mujeres afrodescendientes evidencia el entrecruzamiento de las desigualdades de género y las desigualdades raciales en esa etapa del ciclo de vida. En los 5 países de América Latina en los cuales las encuestas de hogar de propósitos múltiples permiten la desagregación de los datos por condición racial (Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay) se observan, severas brechas marcadas por esos dos ejes estructurantes de las desigualdades sociales (Gráfico 10). En promedio, la proporción de jóvenes mujeres afrodescendientes que no estudian ni están ocupadas en el mercado de trabajo (34%) es 2,6 veces superior a la proporción de jóvenes hombres no indígenas ni afrodescendientes (13%) en esa situación (CEPAL, 2019).

Gráfico 10. América Latina (5 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según condición racial y sexo, alrededor de 2016a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). a Promedios simples. Panorama Social de América Latina 2016.

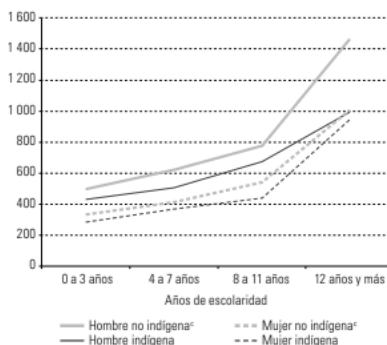
Las desigualdades acumuladas a lo largo del ciclo de vida se manifiestan, evidentemente, en la inserción laboral de las personas, que, a su vez, constituyen un factor central, al lado del diseño del sistema de pensiones, para determinar el nivel y la calidad de la protección social a que tendrán acceso en la vejez¹². Al analizar los ingresos laborales desagregados por sexo y por condición étnico racial¹³ (Gráfico 11), se evidencian severas desigualdades que afectan en forma particular a las mujeres indígenas y a las mujeres afrodescendientes: a igual nivel de escolaridad, los ingresos laborales de las mujeres son inferiores a los de los hombres y los de los indígenas y afrodescendientes son inferiores a los del resto de la población. Existe una clara jerarquía, en la cual las mujeres indígenas y afrodescendientes están siempre en la peor situación, expresando el fuerte impacto del entrecruzamiento de las desigualdades de género y por condición étnico-racial. Además, esa diferencia es tanto más elevada cuanto mayor es el nivel de escolaridad, lo que evidencia que las desigualdades de género observadas en el mercado de trabajo no están relacionadas a un supuesto menor nivel de escolaridad de las mujeres, sino que a otros procesos, como la segmentación ocupacional de género, o a formas directas de discriminación (como el “techo de cristal”).

¹² Para una discusión en detalle de este tema véase CEPAL (2018a).

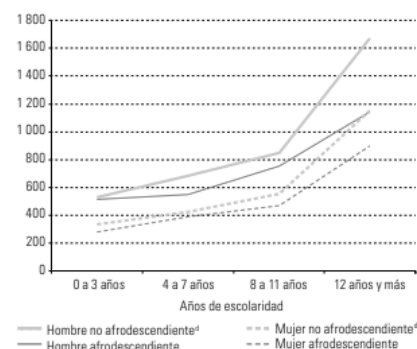
¹³ Para este análisis se utilizan encuestas de hogar de propósitos múltiples que cuentan con preguntas de autoidentificación de las personas indígenas y de la población afrodescendiente, lo que todavía ocurre en un número limitado de países en América latina, en especial en el caso de la población afrodescendiente.

Gráfico 11. América Latina (países seleccionados): ingresos laborales mensuales medios entre los ocupados de 15 años de edad y más, según sexo, condición étnico-racial y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2015 (En dólares de 2010 de paridad de poder adquisitivo)

A. Nueve países, según origen étnico (indígena o no indígena)



B. Cuatro países, según origen racial (afrodescendiente o no afrodescendiente)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), *La ineficiencia de la desigualdad*, (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

^a Incluye: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015), Chile (2015), Ecuador (2016), Guatemala (2014), México (2016), Nicaragua (2014), Perú (2016) y Uruguay (2016).

^b Incluye: Brasil (2015), Ecuador (2016), Perú (2016) y Uruguay (2016).

^c No incluye población afrodescendiente.

^d No incluye población indígena.

Consideraciones finales

Para avanzar significativamente en la reducción de las desigualdades sociales es fundamental identificar, reconocer y analizar los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina y la forma en qué ellos se entrecruzan, se potencian y se encadenan

a lo largo del ciclo de vida, así como las múltiples barreras que experimentan diversos sectores de la población para el acceso a los derechos y al bienestar en los ámbitos de la salud, la educación, el empleo y el trabajo, la protección social y los cuidados, la infraestructura básica y la posibilidad de vivir una vida libre de violencias.

La Agenda 2030 hace un llamado a universalizar la salud, la educación, la protección social y el acceso a los bienes públicos como condición para la superación de la pobreza y reducción de la desigualdad. Esa es una tarea central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas. Pero para que esa universalización sea efectiva, debe ser también *sensible a las diferencias*. Esto es, debe estar acompañada por estrategias y políticas que consideren e incidan directamente en las barreras y las múltiples exclusiones que impiden sectores importantes (cuando no mayoritarios) de la población acceder a los servicios fundamentales para la garantía de derechos, aun cuando existan políticas de carácter universal en un determinado país (CEPAL, 2016c; 2017b; 2018c). Si no se deshacen las barreras que impiden el acceso efectivo a los derechos y servicios sociales de las mujeres, las poblaciones indígenas y afrodescendientes, los niños, niñas y adolescentes, los jóvenes, los adultos mayores, las personas migrantes y con discapacidad, la población LGBTI, será imposible universalizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales.

Por lo tanto, resulta imprescindible diseñar instrumentos de políticas que consideren los ejes estructurantes de la desigualdad social, identificando, cuantificando y analizando la situación de las poblaciones vulnerables, excluidas y discriminadas. Entre otras políticas y estrategias que se han desarrollado en países de América Latina en el período reciente, y que apuntan a ese objetivo se pueden mencionar: a) priorizar el acceso a programas e instrumentos de la política social y laboral en función del nivel de vulnerabilidad y riesgos, como por ejemplo, transferencias de ingresos a asentamientos más vulnerables o a poblaciones más afectadas por desastres; servicios

de cuidados para madres y padres adolescentes y jóvenes para posibilitar la conciliación de la maternidad o paternidad con la conclusión de los estudios y la inserción laboral; b) diseñar e implementar políticas de acción afirmativa para el acceso a la educación técnica y universitaria, tanto de personas de menores recursos como de la población indígena y afrodescendiente (como la política de cotas en Brasil); c) generar políticas con pertinencia a las identidades y necesidades de las poblaciones; d) avanzar hacia la construcción de sistemas integrados de protección social con vocación universal.

Es urgente cautelar los avances registrados en la región en el período reciente (en especial entre 2002 y 2014) y evitar retrocesos. Las lecciones de crisis anteriores que afectaron a la región evidencian el costo de los retrocesos. Con efecto, en el período posterior a las crisis de los años 80 y 90 (que fueron consideradas las “décadas perdidas” y en las cuales América Latina experimentó un fuerte aumento de la pobreza –de un 40,5% a un 48,4% entre 1980 y 1990 y una significativa caída del PIB per cápita), mientras la recuperación del PIB per cápita demoró 15 años, es decir, solo en 1995 fue posible recuperar el PIB per cápita del año 1980, la recuperación de los niveles de pobreza tardó un cuarto de siglo (solo en 2005 fue posible recuperar los niveles de pobreza existentes en 1980). Esa es una expresión dramática del costo del retroceso y de la dificultad de recuperar una trayectoria virtuosa cuando se producen retrocesos significativos en indicadores tan importantes como las tasas de pobreza y extrema pobreza. Son señales de alerta que llaman la atención para la necesidad de evitar que las tendencias negativas que se registran en la región a partir de 2015 (como el aumento de las tasas de pobreza, en especial de la extrema pobreza¹⁴, el aumento del desempleo y de la informali-

¹⁴ La trayectoria de reducción de la pobreza y de la extrema pobreza verificada en la región entre 2002 y 2014 se revierte a partir de 2015. Entre 2002 y 2014 la incidencia de la pobreza a nivel regional (promedio de 18 países de América Latina) disminuye de 44,5 a 27,8% y la extrema pobreza de 11,2% a 7,8%. Entre 2015 y 2017 esas cifras se elevan a, respectivamente, 30,2% y 10,2%, lo que significa, en términos absolutos, un aumento de 20 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 18 millones en situación de extrema pobreza (CEPAL, 2019).

dad en el empleo y el enlentecimiento de la reducción de la desigualdad de ingreso) se consoliden y se profundicen.

Es preciso reafirmar la importancia de un desarrollo social inclusivo e incorporar esa perspectiva en las estrategias de desarrollo de los países si se quiere avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible plasmados en la Agenda 2030. La noción de desarrollo social inclusivo remite a “la capacidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas, consolidando espacios para su participación y reconocimiento, abordando las brechas de acceso a ámbitos fundamentales del bienestar y dando cuenta de las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias” (CEPAL, 2018c, p. 77). Su logro se ve comprometido ante un escenario de complejos desafíos estructurales y emergentes, así como de retrocesos frente a avances de décadas pasadas.

La Agenda 2030 está basada en el concepto de desarrollo sostenible, que supone la interrelación –en igual jerarquía– entre el desarrollo económico, el social y el ambiental. Pero sabemos que, en la práctica, muchas veces las razones de orden económica (cuando no de la financiarización de la economía) se imponen sobre la lógica y los principios tanto del desarrollo social inclusivo como del desarrollo ambiental. Para alcanzar el desarrollo sostenible es necesario transformar esa realidad, ecualizar efectivamente sus tres dimensiones (la económica, la social y la ambiental) y considerar que el desarrollo social inclusivo (que supone la superación de la pobreza y de las múltiples dimensiones de la desigualdad que tratamos de caracterizar a lo largo de este artículo) es una condición central también para el crecimiento económico y para el desarrollo ambiental.

La CEPAL también llama la atención para la necesidad de construir y fortalecer consensos y pactos sociales en torno a una visión de la protección social, la salud, la educación universal como derechos, con atención específica a las brechas de acceso y las desigualdades persistentes. Es decir, para que todas esas políticas se concreten y

se consoliden como políticas de Estado y se fortalezca una institucionalidad que las garantice. Es fundamental que la agenda de derechos y la idea de la universalización de los derechos como un valor se disemine en la sociedad y que se vayan creando progresivamente consensos en esa dirección y no en la dirección opuesta, que se fortalezcan las instituciones democráticas y *políticas hacia la igualdad* como políticas de estado, basadas en consensos y *pactos por la igualdad* (CEPAL, 2014).

Es necesario fortalecer la institucionalidad social y proteger el gasto y la inversión social, elementos fundamentales para la permanencia, la escala y la calidad de las políticas sociales dirigidas a la erradicación de la pobreza, a la superación de las desigualdades y a la inclusión social y laboral de las personas, en especial aquellas en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión. El gasto social como porcentaje del PIB ha aumentado en la región de 8,5% a 11,2% del PIB entre 2000 y 2016 (CEPAL, 2019)¹⁵. No obstante, los niveles de gasto y de inversión social son todavía muy inferiores (aproximadamente un tercio) a los de los países desarrollados y a las necesidades de los países para alcanzar las metas de la Agenda 2030, con las cuales están comprometidos. Es fundamental, por lo tanto, cautelar el gasto y la inversión social en un período de bajo dinamismo económico y en el cual la mayoría de los países de la región está implementando políticas de ajuste fiscal¹⁶. Conforme ha señalado la CEPAL en diversas ocasiones, el gasto social debe tener un carácter contracíclico, y el financiamiento de derechos, como la salud, la educación y la protección social no deberían depender del ciclo económico (CEPAL, 2017a).

Además, es necesario mejorar la recaudación fiscal, y avanzar hacia sistemas tributarios menos regresivos, más progresivos y menos sujetos a la evasión. La CEPAL calcula que en la actualidad, anualmente, la evasión y la elusión fiscal corresponden al 6,3% del

¹⁵ Corresponde al promedio simple del gasto del gobierno central de 17 países de la región. Para un análisis detallado de esta tendencia véase CEPAL (2019).

¹⁶ Para un análisis detallado de estas tendencias véase CEPAL (2019b).

PBI regional, lo que es una cifra extremadamente elevada, máxime si uno la compara con la suma de los gastos realizados, por ejemplo, en los programas de transferencia de ingresos (que hoy día protegen de la extrema pobreza a 132 millones de personas en aproximadamente 30 millones de hogares de la región), las pensiones sociales no contributivas y los gastos realizados en las políticas de mercado de trabajo y que corresponden, respectivamente, a 0,37%, 0,65% y 0,45% del PIB (Abramo, Cecchini y Morales, 2019 y CEPAL, 2019).

Finalmente, es urgente transitar desde una cultura del privilegio a una cultura de la igualdad. Superar esa cultura, que naturaliza la desigualdad y las jerarquías sociales y las asimetrías de poder basadas en el sexo, en la condición socioeconómica, en la condición étnico-racial de las personas y avanzar hacia una cultura de la igualdad es una tarea crucial e ineludible para permitir la constitución y el fortalecimiento de la democracia, de instituciones inclusivas y de consensos y pactos sociales que permitan avanzar hacia la igualdad y a un desarrollo social inclusivo y, por lo tanto, a un desarrollo sostenible.

Bibliografía

Abramo, L., Cecchini, S. y B. Morales. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe* (Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P). Santiago: CEPAL.

Bárcena, A. y Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CEPAL.

Cecchini, S. et al. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (LC/G.2644-P). Santiago: CEPAL.

CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P). Santiago.

CEPAL. (2019b). *Panorama Fiscal de América Latina 2019*.

CEPAL. (2018a). *Panorama Social de América Latina 2017* (LC/PUB.2018/1-P). Santiago.

CEPAL. (2018b). *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P). Santiago.

CEPAL. (2018c). *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: Bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2). Santiago.

CEPAL. (2017a). *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P). Santiago.

CEPAL. (2017b). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3). Santiago.

CEPAL. (2017c). Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos, *Documentos de proyectos* (LC/TS.2017/121). Santiago.

CEPAL. 2016a. *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P). Santiago.

CEPAL. (2016b). Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC. L/4056/Rev.1). Santiago.

CEPAL. (2016c). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690 (MDS.1/2) (Santiago).

CEPAL. (2016d). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. (LC/G.2660/ Rev.1). Santiago.

Rangel, M. (2019). Políticas de acción afirmativa: la experiencia brasileña en educación superior (en prensa).

Trucco, D. (2014). Educación y desigualdad en América Latina. Serie Políticas Sociales N° 200, *serie Documentos de Proyecto* (LC/L. 3846). Santiago, CEPAL.

La dimensión sociocultural de los procesos políticos latinoamericanos del siglo XXI

Ampliación de derechos y cuestión de género

Dora Barrancos

El aumento de las condiciones de posibilidad de las mujeres en relación con su participación en el poder político constituyó una saga muy instigante en todos los países de América Latina. Es por este motivo que debemos aludir a la fragua de los primeros feminismos en nuestra región. Feminismos que en algunos lugares llegaron un poco antes y en otros países tardaron un poco más, no obstante, el cauce feminista es reconocido en todas las sociedades de América Latina hacia 1920. Fueron años frágiles los de nuestras feministas antecesoras en la procura del estado de ciudadanía. La posibilidad de sufragar animó muchísimo a las energías durante los años 20 y 30, y la década de 1920 fue particularmente intensa, porque todo sugiere un alza del movimiento de las mujeres en procura del derecho al voto, una cuestión que se puede constatar en diferentes países. Podríamos situar en esa circunstancia a Argentina, pero lo mismo ocurrió en Chile, en Ecuador, en Cuba, en México, en Colombia, en Brasil y en Uruguay.

Es cierto que algunos países se constituyeron en oferentes de este derecho antes que otros, podríamos señalar en la primera línea de

países en los que se conquistó el derecho al voto a Cuba, Uruguay, Brasil y Ecuador; este último fue el primero en conceder el sufragio a las mujeres. Es cierto que el voto de las ecuatorianas fue censitario, un voto que tenía un principio de aplicación solo para las mujeres alfabetizadas. Algo similar ocurrió en Brasil, donde el propio sistema político tenía una clausura para quienes no estaban alfabetizados, de modo que la primera oportunidad de voto para las mujeres tuvo la característica de no universalidad. A esto lo llamamos voto censitario pues hay limitaciones para el ejercicio de la ciudadanía; las dos principales obstrucciones que numerosos regímenes presentaron para limitar el derecho al voto fueron la propiedad de bienes raíces y la educación.

Ya en el caso de Uruguay el voto se franqueó para todas las mujeres en las mismas condiciones que para los varones, lo mismo ocurrió en Cuba, lugares donde los movimientos feministas consiguieron rápidamente cierta extensión entre las mujeres de segmentos letrados urbanos como ocurrió en verdad en toda región latinoamericana. En alguna medida podríamos decir que los años 30 son bastante diferentes en la participación de las mujeres en la vida pública. Encontramos algunas diferencias muy interesantes en el caso, por ejemplo, de Chile, que resulta sorprendente ya que en los años 30 hubo un empinamiento extraordinario del feminismo. Allí apareció el movimiento MEMCH¹, que fue notable. En su perfil posicional, podríamos decir que fue hasta pionero de otros derechos que hoy son fundamentales, como los derechos relacionados con decidir sobre nuestros cuerpos. Voy a intentar interpretar cómo ocurrió. El movimiento en Chile estuvo inicialmente en manos de un grupo de mujeres más a la izquierda que contendió con los sectores conservadores, basta recordar a las que militaban en torno de la figura de Luis Emilio Recabarren, líder socialista radicalizado que comulgó de modo manifiesto con el feminismo. Ese grupo agitó las aguas en torno de los derechos sociales para toda la población chilena (y

¹ Movimiento Pro-Emancipación de las Mujeres en Chile (1935-1953). [N. de la E.]

específicamente para las mujeres), de modo que una deriva posterior resultó el MEMCH, surgido a mediados de la década 1930, que realizó demandas de anticoncepción y alegatos a favor del aborto, una cuestión que no es muy común en los movimientos feministas de América Latina en esos años.

En el caso de Argentina hubo una cierta inflexión, podríamos señalarlo así, en materia de lo que pudo haber sido una interpelación mayor de las feministas al propio sistema político debido a la circunstancia internacional de emergencia y expansión del nazi-fascismo. Las argentinas estuvieron muy preocupadas por esa circunstancia autoritaria universal, muy ligadas a la Guerra Civil española, de modo que podríamos plantear un cierto relegamiento en lo que sería la procura de los derechos al sufragio, a la ciudadanía en esa década. En Argentina, además, debe contarse la derrota de la ley de sufragio femenino que había obtenido la media sanción en la Cámara Baja en 1932, pero que no fue tratada en el Senado.

Podríamos sostener que en todos los lugares de América Latina las circunstancias vividas por las feministas no fueron unánimes, me refiero a la temporalidad de las actuaciones. Desde luego, Uruguay tiene una marca muy interesante, muy adelantada, a través de un feminismo de corte más individualista. Existen, por supuesto, derrames relacionales –recuerdo que *feminismo relacional* fue acuñado por Karen Offen para caracterizar a los movimientos reivindicativos de mujeres que tienden a programas sociales. Estos feminismos procuran un derrame de derechos al conjunto de la sociedad, en especial de los sectores trabajadores. En Uruguay fue muy destacada la impronta del *liberal radicalismo*, una cantera singular que tuvo a Don José Batlle y Ordóñez como un protagonista central y que propició derechos sociales y derechos para las mujeres. Es muy interesante la situación de Uruguay en materia de una proximidad de la radicalidad liberal a las cuestiones de las mujeres. En fin, la promesa liberal constituía en dar soberanía a los individuos, pero sabemos muy bien que se trataba de una segregación de individuos y que en todo caso

solo se favorecieron a los varones con la ciudadanía en las diferentes sagas liberales de América Latina.

Recorriendo la historia más hacia el presente, hay que reconocer cambios notables en las décadas del 60, 70 y muy especialmente en los años 80. No puede dejar de mencionarse que encontramos unas sociedades diferenciadas por severos acontecimientos, puesto que los países australes de nuestra América padecieron dictaduras sangrientas, tal el caso de Chile, de Argentina y de Uruguay. Y esa experiencia trágica tiene que ver con cierta dificultad de adopción del feminismo renacido en los años 60 y 70, que se plantea como una marea universal a la que llamamos *segunda ola feminista*. La absorción ha sido diferente en los países de América si se tiene en cuenta el atravesador notable de las dictaduras. Lo mismo pasó en Guatemala, donde hubo una perturbación extraordinaria de los cuadros sociales y, efectivamente, cuando cayeron esas dictaduras sangrientas vinieron a tono con mucha fuerza en los países del Cono Sur, una disputa fuerte acerca del reconocimiento de las mujeres en la arena política.

Pero deseo recordar algunos trazos anteriores en materia de participación política, volviendo sobre Argentina. Los derechos cívicos de las mujeres se obtuvieron en 1947 y este país tuvo en 1951 la primera oportunidad de voto femenino, por el cual logró una numerosa representación de mujeres en sus parlamentos, fenómeno que no se registraba en América Latina ni siquiera en aquellos países que tenían una tradición anterior de voto femenino. El caso de la Argentina fue notable pues se observa una participación aproximadamente del 25 al 27% tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

El hecho de que hubiera en algunas fuerzas un reconocimiento mayor de las mujeres le da una marca particular a la circunstancia argentina. No puede omitirse el significado del peronismo debido a la notable figura de Eva Perón, arquitecta singular de la rama que agrupaba a las mujeres y que matizó la arena política de modo tal que no es equivocado afirmar que hubo una cuasi feminización de la escena política argentina. Eva Perón constituye una atracción fundamental para que muchísimos cuadros políticos femeninos surgieran con la

estela de ese peronismo que tendía, sin lugar a dudas, a un mayor reconocimiento aunque se estuviera lejos de un quiebre patriarcal.

Me gustaría señalar que las sociedades cambiaron muchísimo en los años 80 y 90, debieron superar dictaduras y, finalmente, se pusieron al día en materia del nuevo régimen de agenda que trajeron los feminismos con la recuperación de la democracia. De manera sintética podríamos decir que las feministas de los años 70 y 80, no solo en América Latina sino en todas las latitudes, descubrieron sus cuerpos. Fueron sus propios cuerpos finalmente politizados, cuerpos de deseos, cuerpos que podían renunciar a las marcas exigidas patriarcalmente, cuerpos que reaccionaban a las humillaciones, depredaciones y vejaciones. Es el régimen de un reconocimiento del cuerpo lo que va a traccionar fuertemente a la agenda feminista, una agenda que, en efecto, se contagió de los nuevos derechos personalísimos de las mujeres y que tiene tanto que ver con la modificación también de estatutos de otros individuos segregados, como son las diásporas de las sexualidades, las disidencias de la sexualidad, un reconocimiento notable también de las últimas décadas en América Latina.

En fin, podríamos sintetizar la idea de que es inexorable la participación política de las mujeres y que esto constituye un cambio notable de ópticas. Es impensable, absolutamente que con la mayor representación de mujeres aportarán acciones y biografías prístinas, venturosas y beatíficas. Si para algunas feministas de la primera ola las mujeres traerían corrección a la vida política, ese presupuesto idílico debe ser desterrado. No se trata de eso, se trata de un derecho, se trata tan solo del ejercicio igualitario de derechos en nuestras sociedades. Estoy convencida de que efectivamente se matiza la escena de la oportunidad de derechos y creo que, por ejemplo, en Argentina tanto el matrimonio igualitario como la ley de identidad de género, deben muchísimo a la participación de las mujeres en los escaños parlamentarios.

Abogamos por la mayor representación de mujeres en la arena política –e insisto que no por las bondades ínsitas de las mujeres, sino como aseguró el gran maestro Norberto Bobbio, como una cuestión

de justicia. Y proponemos que la mayor concurrencia de mujeres supone un cambio posicional, actitudinal, un cambio de mentalidades, como ocurre cuando los conjuntos segregados dicen su palabra. América Latina, nuestra América Latina, ha tenido en varias oportunidades mujeres ejerciendo la primera magistratura y voy a recordar a Isabel Martínez de Perón y su interregno dramático (era Vicepresidenta en 1974 y a la muerte del Presidente Juan D. Perón debió asumir); a Lidia Gueiler que presidió Bolivia entre 1979-1980; a Violeta Chamorro en Nicaragua, iniciadora de esta saga en verdad ya que fue electa de modo directo como Presidenta; a Mireya Moscoso Rodríguez que asumió en Panamá en 1999; a Rosalía Arteaga que ocupó por breve tiempo la primera magistratura de Ecuador. En años muy recientes Argentina tuvo dos veces a Cristina Fernández de Kirchner al frente de la presidencia. Chile también vivió la experiencia presidencial de Michelle Bachelet que también ocupó dos veces el sitial presidencial, y en Costa Rica desempeñó Laura Chinchilla. En Brasil Dilma Rousseff ocupó la primera magistratura, resultó reelecta y fue derrocada por una asonada institucional parlamentaria encauzada por las derechas recalcitrantes.

Nos hemos preguntado si estas experiencias presidenciales significan una apertura mayor de las posibilidades que tiene la participación de las mujeres; en todo caso, si estas mujeres han abierto camino a las congéneres para hacer biografías políticas sostenidas como lo hacen los varones. Yo creo que sí, que toda mujer que llega a un lugar destacado, público, lugar que le fue retaceado, se constituye en un abre caminos, y esto significa que los conjuntos femeninos en América Latina lleven a la arena política voluntades, deseos, nociones nuevas. Me parece que tiene muchísimo que ver con las nuevas sintonías populares en América Latina. Esas sintonías han venido forjando interesantes sentidos en torno de consignas que tienen muchísimo que ver con el reconocimiento de las mujeres, y no pudo dejar de referirme a Venezuela, que consiguió una apertura notable durante estos años. Otro ejemplo es Bolivia, en donde también ha habido un nuevo registro, una nueva oportunidad histórica para la

participación de las mujeres. Allí hay notas sorprendentes también respecto de ciertas formulaciones nuevas que tienen los feminismos anticoloniales. En algunos países esto ha sido muy acentuado, y en el caso de Bolivia lo ha sido especialmente.

Me parece que podríamos señalar como una condición inexorable para el futuro, mucho más digno, mucho más igualitario, de mayor equidad, de mejor distribución, la participación de los conjuntos femeninos y de todos los colectivos de derechos que efectivamente deben ser consideradas agentes centrales para las transformaciones. Para quienes se ubican en la diáspora de la sexualidad es fundamental el ingreso a la arena política y creo que estamos en un proceso en donde hay muchas más oportunidades para forjar autonomía, dignidad y reconocimiento cambiando los estatutos sociales y políticos de América Latina.

Podríamos revisar qué pasa con las mujeres que tomaron las riendas, es decir, que tuvieron la conducción de nuestros países en sus manos. Y también revisar qué es lo que ocurre con la violencia, cómo recrudecen las humillaciones, la afrenta y la hostilidad cuando se trata de mujeres en la arena política. Voy a referirme particularmente al caso de Dilma, porque en efecto es una de las figuras que ha sido más hostigada, tan hostigada que la derrocó un golpe de Estado blanco.

Es notable que en Dilma estuvieran muy sintetizadas las agresiones que generalmente reciben las mujeres en la circunstancia de haber sido figuras enaltecidas en algún momento por los sectores populares, porque esa hostilidad contra Dilma se refiere primero a su condición de género, y en segundo lugar a su identificación con los sectores populares. Es así como en Dilma se recrudece la cuestión porque se presenta un doble lazo. Si se hubiera tratado de una persona muy conservadora que hubiera perdido el ejercicio del poder vaya a saber por qué razón, es probable que hubiera una mayor conciliación respecto al tono con el que se ha intentado herirla. Durante los años de Lula en Brasil es claro que hubo algo que asomó como un *feminismo de Estado*, aunque creo que hay que corregir este concepto.

Lo que sucede es que hubo unos enlaces más claros de fórmulas que tenían que ver con producir sentidos mayores de participación de las mujeres y, desde luego, de distribuir recursos que exhibieran la preocupación *generizada* estatal. En todo caso *feminismo de Estado* es un debate dentro de Brasil, pero lo que sí ha permitido es que los feminismos brasileños hayan puesto en revisión algunas circunstancias, sobre todo en lo que atañe al fortalecimiento de una idea que me parece fundamental: no hay democracia sin feminismo, no hay feminismo sin democracia. Estas premisas constituyen uno de los resúmenes más importantes a los que ha dado lugar justamente la no democratización que ha seguido a la caída de Dilma. Su caída revela el deseo patriarcal de desestabilizar por completo la posibilidad de que las mujeres asuman las principales riendas gubernamentales.

Este antecedente de mujeres que son muy hostilizadas, se encuentra también en Chile con Michelle Bachelet, pero tengo la impresión de que estuvo lejos de recibir los embates recibidos por Dilma Rousseff y Cristina Fernández de Kirchner. Existe una cierta diferencia en ese cúmulo de vituperios, pero quería referirme a un doloroso antecedente ocurrido en Chile. En el año 1953 llegó al Senado María Cruz, una figura muy interesante, vinculada al peronismo en la Argentina. De hecho, los ataques que sufrió Cruz tuvieron que ver con esa pródiga identificación que tenía Cruz con el peronismo, al punto que se la acusó de recibir recursos, dádivas, de Argentina. Cruz tenía un aprecio enorme por el trabajo que había hecho Eva Perón en la Fundación y, en general, admiraba la redistribución habida en la Argentina en esos años. Lo cierto es que a Cruz se la crucifica con una denuncia de corrupción sobre una cuestión nimia. Pero su ejemplo significó historiográficamente en Chile una especie de remanso, de reflujo para las fuerzas feministas en Chile, alcanzadas por el impropio general que multiplicó las dificultades para las mujeres que querían desempeñarse en la esfera pública.

De modo que no es la primera vez que surgen estos ataques sufridos por las mujeres que ejercen el poder. Por supuesto, tenemos el antecedente tremendo de Eva Perón en la Argentina, los alcances

de la hostilidad, de la iracundia y el odio que se le tuvo también conforman una página intensa que revela hasta dónde crece el ensañamiento con las mujeres disruptoras. En este sentido, no puedo dejar de comentar la embestida, la vindicta contra Cristina Fernández de Kirchner, que cabalga sobre una cristalización patriarcal, alineada por otra parte con intereses divergentes de los populares. Insisto en una cuestión contrafáctica: si Cristina Fernández de Kirchner no hubiera tenido la convicción, la bazaría, la fuerza y la potencia de la sostenibilidad de ciertas políticas redistributivas, tal vez se hubiera morigerado la persecución que se desató contra ella. Pero es su condición de mujer la clave de la insidia. En fin, el capítulo de la violencia política contra las mujeres es fundamental dentro de nuestra normativa legal. En toda América Latina hay leyes contra la violencia contra las mujeres, pero hay un aspecto que es necesario incluir en nuestras leyes, y me refiero también a Argentina ya que nuestra Ley 26.485 carece de un acápite que se refiera a la violencia política contra las mujeres. Es una deuda de todas nuestras matrices legales que deberían referir justamente a cómo se produce, cómo se caracteriza la conducta patriarcal de hostilizar a las mujeres que sobresalen, sobre todo por su enorme convicción y su fuerza para llevar adelante propuestas que tienen que ver con derrames de derechos a las mayorías populares.

Creemos que en América Latina se pueden avizorar hacia adelante las posibilidades de grandes cambios si hay efectivamente una mayor participación de las mujeres, si estas se animan a transformaciones profundas con nuevas agendas, si aumentan las combustiones y las revoluciones cotidianas como están ocurriendo en este momento en varios lugares de América Latina. Cuando nos preguntan si se trata solo de nuestros derechos individuales, tiendo a decir y a sostener que no se trata solo del derecho individual de obtener prerrogativas, de decidir sobre nuestros cuerpos y nuestras vidas. En definitiva, se trata también de una fórmula de resistencia masiva que ha aparecido en todas las mujeres de América Latina. Las resistencias para oponernos a las férulas patriarcales tiene muchísimo que ver con un

alcance todavía inimaginable de la propia revolución de las mujeres hacia todos los sectores postergados de nuestras sociedades. Me parece que hay ahí una vuelta de alianza formidable, y tal vez una vuelta de alianza que alguna vez se quiso, pero que en este caso se ha producido demográficamente, por la masividad del feminismo que se ha extendido en toda América Latina. Se trata de un feminismo de características sociales que fermenta en relación con la ampliación de las posibilidades de vida, de dignidad, no solo de las mujeres sino de todas las poblaciones sumergidas de América Latina.

¿Qué miraba y qué está mirando el Tío Sam?

Las relaciones de la región con Estados Unidos

Leandro Morgenfeld

Introducción

En la primera parte del siglo XIX, tras casi una década de guerras de independencia en Hispanoamérica, y luego de haberse mantenido prescindente, el gobierno de Estados Unidos decidió que había llegado la hora de horadar la vieja hegemonía europea en el continente. El 2 de diciembre de 1823, el presidente James Monroe planteó en el Congreso la doctrina que llevaría su nombre y cuyo lema era *America for the Americans*. Traducido, en su uso habitual, significaba que América era para los norteamericanos. O sea, que no permitirían avances de potencias extra-continetales en lo que ellos denominaban el Hemisferio Occidental. En su famoso mensaje, Monroe declaró que considerarían cualquier intento europeo de extender su sistema político al continente americano como peligroso para la paz y la seguridad de Washington. La *doctrina Monroe* era una de las manifestaciones del nuevo expansionismo que Estados Unidos desplegaría en América en las décadas siguientes, construyendo un área de

influencia propia, bajo su estricto control. Durante casi doscientos años, fue reactualizada y reinterpretada en diversas ocasiones.

“La doctrina Monroe ha terminado”, sostuvo el último secretario de Estado de Barack Obama, John Kerry, el 18 de noviembre de 2013, ante embajadores del continente en la sede de la OEA, y agregó “la relación que buscamos [...] no es una declaración de Estados Unidos de cuándo y cómo intervendrá en los asuntos de Estados americanos, es sobre todos los Estados viéndonos como iguales, compartiendo responsabilidad y cooperando en asuntos de seguridad”. Ese discurso se inscribía en la estrategia que ensayó Obama en la *Cumbre de las Américas* de Trinidad y Tobago (2009) –“buscamos una relación entre iguales con los países de la región”– y procuraba también morigerar los efectos negativos que tuvieron las declaraciones de Kerry del 17 de abril de 2013, ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, cuando se refirió ofensivamente a la región como el *patio trasero* estadounidense, y el espionaje masivo de su gobierno contra líderes regionales como Evo Morales y Dilma Rousseff. Frente a una América Latina que avanzaba –aunque con dificultades– en la construcción de una integración alternativa, impulsando nuevas instituciones como la UNASUR y la CELAC, y frente a la creciente presencia de diversos actores extra-hemisféricos, Washington intentaba reposicionarse en una región históricamente estratégica para su proyección imperial.

En la campaña electoral de 2016 reapareció con fuerza un discurso xenófobo y racista, encarnado en el magnate Donald Trump, quien escaló en las encuestas denigrando a los inmigrantes hispanos. Cuando lanzó su candidatura, en junio de 2015, eligió poner a los mexicanos como blanco de sus ataques: “Están enviando gente que tiene muchos problemas, nos están enviando sus problemas, traen drogas, son violadores, y algunos supongo que serán buena gente, pero yo hablo con agentes de la frontera y me cuentan lo que hay”.

La estigmatización de los hispanos y de otros inmigrantes no fue solo una (exitosa) estrategia de campaña, sino que se tradujo en la concreción de una serie de iniciativas retrógradas: cinco días

después de asumir, Trump firmó una orden ejecutiva para avanzar en la construcción del muro con México, reforzó las guardias fronterizas, amenazó con acelerar y endurecer las deportaciones de los más de once millones de indocumentados –ya no solo ocupándose de aquellos con procesos criminales– instrumentó sanciones contra las ciudades «santuario» y firmó dos decretos para prohibir el ingreso de ciudadanos de algunos países con mayoría musulmana. Esto fue acompañado de una persistente retórica humillante contra los hispanos, de haber dado de baja el sitio *web* en español de la Casa Blanca y de criticar la supuesta permisividad en materia migratoria de algunos gobiernos europeos, que incluyó desde críticas a la “catastrófica política migratoria” de Angela Merkel hasta cuestionamientos vía Twitter al alcalde de Londres, Sadiq Khan, luego de un atentado terrorista.

El señalamiento de la inmigración como un *peligro* y un *flagelo* que amenaza a la sociedad es un emergente de la ofensiva ideológica neoconservadora estadounidense, en sintonía con lo que viene ocurriendo en Europa. Para el capital es útil disponer de un mercado de trabajo fragmentado, segmentado y competitivo, lo cual dificulta la organización unificada de la fuerza de trabajo. A través de ese discurso, se alienta la competencia entre trabajadores (legales o ilegales, nacionales o extranjeros) para dificultar la solidaridad y la consolidación de una conciencia de clase. El objetivo es desplazar las tensiones y contradicciones *verticales*, entre clases sociales, hacia conflictos *horizontales*, ya sea étnicos, raciales o nacionales. Abordar el tema migratorio, en Estados Unidos, exige analizar las contradicciones fundamentales de un sistema cuyo objetivo es el lucro, y no el bienestar y el enriquecimiento colectivos, a través del intercambio y la convivencia de una sociedad diversa.

Además de profundizar y acelerar la política de deportaciones masivas que ya implementaron Bush y Obama –cinco millones de indocumentados expulsados en los últimos dieciséis años– Trump pretende terminar con un programa clave de su antecesor DACA (Acción Diferida para los Llegados en la Infancia), que otorga permisos

temporales a quienes ingresaron a Estados Unidos siendo niños o niñas.

Más allá de su desdén hacia los hispanos y las agresivas declaraciones contra Cuba y Venezuela, en sus primeros doce meses en la Casa Blanca, Donald Trump no había precisado su política hacia América Latina y el Caribe. Con su discurso en Texas, el 1° de febrero de 2018, antes de su primera gira por la región, el entonces secretario de Estado Rex Tillerson propuso una reafirmación de la Doctrina Monroe. En forma cínica, se refirió a las actitudes imperiales de China y Rusia, retomó la anacrónica retórica paternalista –que supone que Estados Unidos debe ensañarnos a construir sistemas políticos democráticos– y procuró comprometer a los gobiernos derechistas en su ataque contra los países bolivarianos: “América Latina no necesita nuevas potencias imperiales que solo pretenden beneficiar a sí mismos. El modelo de desarrollo con dirección estatal de China es un resabio del pasado. No tiene que ser el futuro de este hemisferio. La presencia cada vez mayor de Rusia en la región también es alarmante, pues sigue vendiendo armas y equipos militares a regímenes hostiles que no comparten ni respetan valores democráticos”. Tras su extenso discurso, en una sesión de preguntas con académicos de esa universidad, reivindicó la doctrina que Kerry había dado por muerta hace cinco años: “En ocasiones nos hemos olvidado de la doctrina Monroe y de lo que significó para el Hemisferio. Es tan relevante hoy como lo fue entonces”.

El anacrónico discurso de Tillerson, con un claro sesgo injerencista, puede tener acogida en los gobiernos derechistas, que tienen afinidad ideológica con ese discurso más propio de la Guerra Fría y que permanentemente esgrimen el modelo político y económico estadounidense como el que hay que imitar, pero no entre los pueblos, que rechazan la prédica y prácticas xenófobas y anti-hispanas del nuevo presidente estadounidense. Reafirma una *tradición* secular, pero a la vez le imprime un tono y un estilo que genera urticantes polémicas. Por ejemplo, cuando en una reunión con legisladores en la que discutía la reforma migratoria, el 11 de enero de 2018, Trump se

refirió a El Salvador y Haití, además de otros países africanos, como “países de mierda”, lo cual produjo una crisis diplomática y quejas de múltiples políticos dentro y fuera de Estados Unidos.

En los meses siguientes, Trump debía tener su debut en la región, pero volvió a imponerse lo imprevisto. Debía asistir a la Cumbre de las Américas (Lima, 13 y 14 de abril), pero solo tres días antes del inicio de la misma canceló su participación. Al mismo tiempo que en la capital peruana se realizaba la gala de recepción de los mandatarios participantes, Trump convocó una conferencia de prensa en la que anunció que estaba bombardeando en ese momento Damasco, la capital siria. Su primer viaje a Nuestra América, entonces, fue para participar en la Cumbre Presidencial del G20 (Buenos Aires, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2018). Más allá del alineamiento del gobierno anfitrión, encabezado por Mauricio Macri, debió enfrentar en la capital argentina distintas protestas populares –incluida una masiva movilización hacia el Congreso Nacional-, confirmando por qué genera tanto rechazo en la región.

El objetivo de este artículo será analizar las iniciativas de Trump hacia América Latina y el Caribe, sobre todo en los primeros dos años de su mandato, para entender cuáles son las oportunidades, amenazas y desafíos que supone para la región la Administración republicana. Se intentarán abordar las relaciones con Estados Unidos a partir de los distintos caminos y alternativas que se le ofrecen a Nuestra América en esta particular coyuntura, en la que el Departamento de Estado propone una nueva reactualización de la Doctrina Monroe, apoyando a gobiernos derechistas que, sin embargo, no logran imponer una “hegemonía robusta” funcional a Washington, tal como parece vislumbrarse luego de las elecciones primarias realizadas el 11 de agosto del presente en Argentina.

México, Venezuela y Cuba: tres países en la mira de Trump

Para analizar la política de Trump hacia América Latina y el Caribe tenemos que observar, muy en especial, tres países que fueron blanco de sus ataques desde su llegada a la Casa Blanca: México, Venezuela y Cuba. Trump utiliza a los hispanos como chivo expiatorio y los humilla para acumular poder político en el frente interno. México es el gran perjudicado, desde el punto de vista económico, político e ideológico. La nueva Administración también intenta revertir la distensión con Cuba iniciada hace algunos años por Obama y ataca abiertamente al gobierno venezolano.

México, como consecuencia de haber firmado el Tratado de Libre Comercio de América del norte (TLCAN –o NAFTA, por sus siglas en inglés–) hace casi un cuarto de siglo, es en términos económicos más dependiente que nunca de Estados Unidos. Se ve afectado por razones comerciales, por la presión de Trump para repatriar inversiones estadounidenses en las maquilas mexicanas, por el endurecimiento de los controles fronterizos y por las amenazas de cobrar impuestos a las remesas que millones de mexicanos envían de manera periódica a sus familias. Además, de acelerarse las deportaciones, esta afluencia poblacional generaría una presión extra para el mercado laboral, aumentando potencialmente la tasa de desocupación. Producto de esas agresiones, y en medio de una profunda crisis interna, México se debate sobre su futuro.

Cuando hace más de una década y media argumentábamos por qué había que rechazar el ALCA, poníamos como ejemplo lo perjudicial que estaba siendo el TLCAN para la economía mexicana. A partir de la firma de ese acuerdo, México disminuyó las tarifas arancelarias con Estados Unidos y Canadá (lo hizo, además, con otros países con los que también estableció acuerdos comerciales), en detrimento del resto de los países, que debían enfrentarse a las tarifas de la *nación más favorecida*.

En términos generales, puede concluirse que, si bien la apertura comercial, la privatización y la desregulación en México favorecieron a parte de su sector exportador, se produjo la desaparición de muchas cadenas productivas, se entregó el sistema bancario y financiero a los inversores extranjeros (pasaron a controlar el 90% del mismo), en las maquiladoras aumentó significativamente el componente importado, se produjo el colapso del campo frente a la “invasión” de productos agrícolas estadounidenses y se incrementó fuertemente el trabajo informal y “flexibilizado”, la miseria y la pobreza, entre otros motivos, por la quiebra de casi 30.000 pequeñas y medianas empresas y la desestructuración de la pequeña producción agrícola. El TLCAN significó, para México, profundizar e institucionalizar las políticas económicas impulsadas por el llamado Consenso de Washington y un obstáculo para acercarlo a Latinoamérica y alejarlo de su poderoso vecino del norte. Hoy el 80% de las exportaciones se dirigen hacia Estados Unidos –por eso impactó tan negativamente el triunfo de Trump en la economía y en la moneda– más de 5 millones de campesinos debieron abandonar la actividad agrícola –muchos de ellos son los inmigrantes indocumentados que Trump promete deportar– México importa maíz de Estados Unidos, aumentó la pobreza a más del 55%, no hubo una equiparación salarial con México y Estados Unidos –pese a las promesas, la brecha se ahondó– y el país vive, además, una catástrofe social, con decenas de miles de muertos, producto de un espiral de violencia descontrolada, asesinatos a periodistas y dirigentes políticos y una militarización de la vida cotidiana sin precedentes –se estima que hubo más de 200.000 muertes violentas, desde que Felipe Calderón inició la “guerra contra el narco” en 2006–.

Ante las amenazas de Trump de salir del TLCAN –producto del fuerte déficit comercial bilateral que le genera a Estados Unidos– o renegociarlo en términos aún más perjudiciales para México, algunos analistas, incluso en México, pretendieron maquillar ese acuerdo y mostrar que el país latinoamericano sacó provecho del mismo.

Pero no se puede soslayar las profundas consecuencias regresivas que tuvo ese TLC para las mayorías populares mexicanas.

La llegada de Trump a la Casa Blanca provocó un impacto en México, el país donde el magnate estadounidense tiene peor imagen. Peña Nieto, a través del entonces canciller Luis Videgaray, intentó un acercamiento humillante, que llevó al gobierno mexicano a niveles históricos de impopularidad en 2016. No casualmente Andrés Manuel López Obrador dio un batacazo en las elecciones presidenciales del 1° de julio de 2018, derrotando el bipartidismo del PRI y el PAN e iniciando un proceso de redireccionamiento de su inserción internacional y su política exterior, en función de ampliar los márgenes de maniobra. México parece empezar ahora a mirar más hacia el sur.

El discurso agresivo contra Venezuela por parte de Trump apareció ya en la campaña presidencial. Se refirió al gobierno de Nicolás Maduro como una dictadura. Recibió en la Casa Blanca, antes que a ningún otro mandatario latinoamericano, a Lilian Tintori, la esposa del opositor Leopoldo López. Esa retórica injerencista fue acompañada de iniciativas concretas. Si ya Obama había tomado medidas extremas contra Venezuela –firmó una orden ejecutiva, el 9 de marzo de 2015, en la cual declaró a Venezuela como una “amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional” estadounidense, ratificada nuevamente un año más tarde–, el nuevo mandatario las profundizó. Incluyó a Tarek el Aissami, vicepresidente de Nicolás Maduro, en la lista de perseguidos por sus supuestos vínculos con el narcotráfico. Este ataque diplomático fue respondido enérgicamente por el gobierno venezolano, quien acusó a Trump de continuar con las maniobras desestabilizadoras e injerencistas de Obama. Poco después, el jefe del Comando Sur, Kurt W. Tidd, compareció ante el Comité de Servicios Militares del Senado estadounidense, señalando que la inestabilidad en Venezuela afectaba a toda la región, repitiendo el latiguillo de que a través de ese país ejercían su influencia Rusia, Irán y China en América Latina. Sectores poderosos en Washington instan a la Casa Blanca y al Congreso estadounidense a realizar un *lobby* en

la OEA para sancionar a Venezuela aplicándole la Carta Democrática Interamericana.

Ante esta situación, que rememora la sufrida por Cuba en la Conferencia de Cancilleres Americanos de Punta del Este de enero de 1962, el gobierno del país caribeño optó por anunciar su salida de esa organización, caracterizada por el Che Guevara como un “ministerio de colonias” de Estados Unidos. En los meses siguientes se intentó generar una situación económica y social explosiva, para justificar una suerte de intervención regional humanitaria. La primera gira de Rex Tillerson por la región, en febrero de 2018, tuvo como objetivo central presionar a los gobiernos aliados –en particular al Grupo de Lima– para aislar a Venezuela, a cuyo gobierno se le retiró la invitación a participar en la VIII Cumbre de las Américas, con el aval o el pedido de Washington. Luego se incrementaron las presiones, reconociendo diplomáticamente en enero de este año a Juan Guaidó, autoproclamado presidente a cargo.

El caso de Cuba quizás es el más ilustrativo y elocuente de la política de Trump hacia la región. El viernes 16 de junio de 2017, desde Miami y en un acto que pareció más propio de la época de la Guerra Fría, el presidente estadounidense puso un freno en el proceso de deshielo con Cuba iniciado en 2014 por Obama. Rodeado de lo más rancio del anticastrismo, desplegó un agresivo discurso paternalista e injerencista. ¿Qué alcances y límites tiene el (nuevo) giro en la relación con la isla? ¿Cuáles son las causas del abandono de este “legado” de Obama? ¿Cuál fue la respuesta cubana? ¿Cómo va a impactar hacia adentro de Estados Unidos y en las ya de por sí complejas y tirantes relaciones con América Latina y el Caribe?

En primer lugar, vale la pena analizar el qué y el cómo del anuncio de la nueva política de Trump hacia Cuba. El acto realizado en Miami atrasó al menos un cuarto de siglo. El nuevo presidente estadounidense apeló a una retórica agresiva y más propia de la Guerra Fría. Rodeado de lo más retrógrado del exilio cubano, anunció el fin del acuerdo Obama-Castro y firmó el Memorando Presidencial de Seguridad Nacional sobre el Fortalecimiento de la Política de los Estados

Unidos hacia Cuba (Trump, 2017), con las nuevas directivas hacia la isla. En síntesis, los cambios que establece son los siguientes: restringe los viajes turísticos, complicando la obtención de permisos (en los primeros cinco meses del año, 250.000 estadounidenses viajaron a Cuba, lo mismo que en todo el 2016); reafirma el bloqueo económico, comercial y financiero que hace más de medio siglo intenta asfixiar a la isla; limita los viajes educativos con fines no académicos, que tendrán que ser grupales (prohíbe los viajes individuales auto-dirigidos) y limita las actividades económicas con empresas vinculadas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias (básicamente, con el Grupo de Administración de Empresas –GAESA–). Sin embargo, no rompe las relaciones diplomáticas, ni cierra la embajada en La Habana –reabierto hace dos años– ni coloca de nuevo a Cuba en la lista de países que patrocinan el terrorismo, ni limita el envío de remesas, ni prohíbe los vínculos económicos con el sector cuentapropista de la isla, ni modifica los acuerdos migratorios, ni reinstala la política de “pies secos, pies mojados” –derogada por Obama el 12 de enero de 2017– que admitía a los cubanos que pisaran suelo estadounidense.

Más allá de que algunas de las medidas generaron complicaciones económicas en Cuba, lo más grave es el tono. El acto, de fuerte contenido simbólico, se realizó en la Pequeña Habana, en el Teatro Manuel Artime, justamente denominado así en honor del contrarrevolucionario que fuera el jefe civil de la Brigada 2056, aquella que invadiera la isla en Playa Girón, en abril de 1961 (“Es un honor estar en un teatro que lleva el nombre de un verdadero héroe del pueblo cubano [...] Estamos muy honrados de que nos acompañen los asombrosos veteranos de la Bahía de Cochinos”, dijo Trump). El presidente estadounidense habló luego del vice Mike Pence, el gobernador de La Florida Rick Scott, el senador de origen cubano y ex precandidato republicano Marco Rubio y el representante Mario Díaz-Balart (un día antes, este diputado había declarado: “Trump no está con los que reprimen al pueblo cubano como estaba Obama”). Calificó al sistema político isleño como una «dictadura» y desplegó un discurso agresivo, que se emparenta con su irrespetuoso mensaje de noviembre

pasado, cuando falleció Fidel Castro. Se refirió al gobierno de La Habana como el «brutal régimen castrista» y destacó que “haremos cumplir el embargo”. El acto fue la puesta en escena del retorno a la política agresiva que desplegaron sin éxito Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter, Reagan, Bush, Clinton, Bush Jr. y Obama, al menos en su primer mandato.

*¿Por qué la vuelta a una retórica más propia de la Guerra Fría? ¿Por qué reivindicar el fracasado bloqueo, repudiado cada año en forma casi unánime en la ONU –en la última Asamblea General, ciento noventa y un países exigieron su levantamiento, y únicamente Estados Unidos e Israel se abstuvieron–? ¿Por qué insistir con una política que genera rechazo no sólo en la población estadounidense en general –según un sondeo de *The New York Times* de 2016, el 62% de la población estaba de acuerdo con el nuevo enfoque de Obama hacia Cuba– sino de los propios cubanoamericanos –el 70% de los cubanoamericanos de Miami apoyaban la normalización, mientras que el apoyo al bloqueo había caído a un 37%, en comparación con el 84% de 1990–? La principal causa del giro tiene que ver con la política interna de Estados Unidos. En primer lugar, es una “devolución de favores”. Trump, como ya mencionamos, modificó su anterior posición frente al deshielo para obtener el apoyo del establishment cubanoamericano, que le permitió ganar en La Florida, por un margen muy estrecho.*

Pero la escenificación del trato duro con Cuba también respondió en ese momento a sus necesidades políticas, en dos sentidos. Trump fue el presidente menos popular en sus primeros cien días, al menos desde que esto se mide en los años sesenta. Cosechaba altísimos niveles de rechazo, enfrenta movilizaciones de mujeres, trabajadores, estudiantes, investigadores, ecologistas, inmigrantes y pueblos originarios. Sufrió importantes reveses políticos (para imponer su veto migratorio, para aprobar el *TrumpCare*, para financiar el muro con México) y enfrentaba el llamado *RusiaGate*, que involucraba a importantes funcionarios de su entorno y amenazaba con obstaculizar o interrumpir su presidencia a través de un *impeachment*. Sin embargo, conserva el apoyo de sus votantes, aunque estos representaron

apenas el 27% del padrón. Ese es el sentido de este tipo de puestas en escena: reforzar su base política, atacando todo lo que sea considerado parte del “legado” de Obama (y, el deshielo con Cuba, sin dudas era un componente central del mismo). Exhibe una supuesta fortaleza hacia adentro, abroquela a sus seguidores ultraconservadores, y a la vez proyecta una imagen hacia afuera que refuerza su disposición a actuar de manera unilateral, sin tener en cuenta lo que opine la comunidad internacional: no le importa lo que diga la ONU sobre el bloqueo.

Claro que, cuando hablamos de cómo la política interna condiciona su política exterior, también nos referimos a cuestiones menos transparentes: Trump necesita el apoyo de su ex rival interno Marco Rubio, quien integra la Comisión de Inteligencia del Senado, que es la que investiga si Rusia intervino en las elecciones del año pasado en connivencia con el magante. Una semana antes de los anuncios sobre Cuba, ante esa comisión compareció James Comey, el ex jefe del FBI, expulsado por Trump pocos días antes. Rubio intercedió en el Senado para que Comey aclarara que Trump “no se encontraba personalmente bajo investigación”. La posición de este senador será clave para determinar el futuro de la investigación sobre la trama rusa. Como se ve, no solo en América Latina hay una estrecha relación entre política exterior y política interior, a pesar de lo que plantean los acríticos defensores de la «gran democracia» del Norte. En síntesis, el acto en Miami tuvo el triple objetivo de alejar la atención mediática del *affaire* Rusia, que había alcanzado su clímax por esos días, consolidar la base de apoyo republicana y devolver el favor electoral de los cubanoamericanos de Florida.

Esta agresividad registró un nuevo capítulo hacia fines de septiembre. Tras denunciar un supuesto “ataque sónico” contra diplomáticos estadounidenses apostados en La Habana, el 29 de septiembre la Administración Republicana resolvió reducir al mínimo la misión diplomática en la isla. Hizo volver a veintiún diplomáticos, congeló el otorgamiento de visas a cubanos y recomendó que sus ciudadanos no viajaran a Cuba. El 3 de octubre, además, resolvió

expulsar a quince diplomáticos cubanos que cumplían funciones en la embajada en Washington. El secretario de Estado, Rex Tillerson, quien aclaró que de todas formas no se rompían las relaciones diplomáticas, explicó: “La decisión se tomó por la incapacidad de Cuba de dar los pasos apropiados para proteger a nuestros diplomáticos de acuerdo con sus obligaciones bajo la Convención de Viena”.

Cedió así, una vez más, ante el poderoso senador Marco Rubio, quien aplaudió esta medida: “La embajada de los Estados Unidos en La Habana debería ser reducida a una sección de intereses y debemos estar preparados para considerar medidas adicionales contra el régimen de Castro si estos ataques continúan”.

La respuesta del gobierno cubano no se hizo esperar. En conferencia de prensa, ese mismo día en La Habana, el canciller Bruno Rodríguez declaró: “El gobierno de Estados Unidos, con estas acciones políticamente motivadas e irreflexivas, es el responsable del deterioro presente y probablemente futuro de las relaciones bilaterales”. Este nuevo incidente, instigado por el *lobby* cubanoamericano de Florida, es una muestra más de la hostilidad de la Casa Blanca con toda Nuestra América, y seguirá socavando la ya alicaída imagen de Trump en la región.

En los meses siguientes, Trump profundizó estas políticas, ampliando el bloqueo contra Cuba e incrementando la retórica anti-comunista, a través de dos halcones: el nuevo secretario de Estado, Mike Pompeo y el asesor de Seguridad Nacional, John Bolton, quien calificó a Venezuela, Cuba y Nicaragua como el nuevo “eje del mal” en el Hemisferio Occidental.

Los aliados de Trump, en problemas

Para atacar a los países no alineados, Trump busca subordinar a los gobiernos neoliberales que quedaron descolocados por su prédica proteccionista.

Los mandatarios de Argentina, México, Colombia y Brasil, que apostaban a la continuidad con Clinton y a la firma y extensión de acuerdos como el TLCAN y el Tratado de Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés), luego se vieron obligados a recalcular su inserción internacional. Se les dificultará seguir con la política de promoción del libre comercio, endeudamiento externo masivo y concesiones para atraer inversiones estadounidenses. El contexto mundial está siendo mucho más adverso. Cantan loas a la globalización neoliberal, cuando en Estados Unidos y Europa está siendo impugnada. En Argentina, por ejemplo, representantes del gobierno ya hablan de la necesidad de diversificar mercados y desplegar una política exterior menos enfocada en Washington y la Unión Europea, justo lo contrario a lo que hicieron desde que llegaron al poder.

El caso del gobierno argentino, el primero que “recuperó” la derecha regional, es sintomático. La política externa desplegada por Macri profundizó la inserción dependiente. Apenas es beneficiosa para una minoría concentrada: los bancos, los socios menores del gran capital trasnacional y los grandes exportadores, beneficiados por la baja de retenciones y por la mega-devaluación de diciembre de 2015. Sin embargo, hubo un análisis erróneo del contexto internacional. Se promovió una apertura comercial en función de avanzar con tratados de libre comercio, justo cuando las potencias occidentales avanzan en sentido contrario. Se pagó lo que exigían los *fondos buitre*, elevando enormemente el endeudamiento externo. Sigue cayendo la actividad, aumentan la pobreza y la desigualdad, la inflación no cede y la deuda externa se dispara.

Más allá de estas advertencias, el gobierno argentino buscó desesperadamente el contacto con Trump. Luego de intensas gestiones, el pasado 27 de abril, Macri por fin logró la foto en la Casa Blanca. ¿Por qué el magnate no le recriminó en público su explícito apoyo a Hillary Clinton en las recientes elecciones? Es simple: porque encuentra en el presidente argentino el delegado que necesita para reconstituir el poder de Estados Unidos en América Latina, una región que en los últimos años supo coordinar políticas no siempre subordinadas

a Washington. Más allá de la retórica ofensiva que desplegó en la campaña, el republicano precisa consolidar el dominio que históricamente su país ejerció en la región. Ante la debilidad política de los mandatarios de Brasil y México, Macri es el ideal: casi sin pedir nada a cambio, viene tomando acrítica y pasivamente los puntos de la agenda política, económica, militar e ideológica de Estados Unidos.

La frase que resume el encuentro es aquella que pronunció Trump ante los periodistas, antes de reunirse en el Salón Oval: “Él me va a hablar de limones, yo de Corea del Norte”. Humillante, sí, pero cierta. Y Macri no contestó nada. Es más, apenas pudo pronunciar una palabra ante los periodistas, ante la verbosidad del magnate. Pocos días después, se confirmaron las magras concesiones: los limones argentinos por fin podrían entrar al mercado estadounidense (tema negociado hace años y ya anunciado por Obama en diciembre) y habría cierta facilidad en el trámite migratorio para argentinos que viajen a hacer negocios a Estados Unidos. La contracara es la amenaza a las exportaciones de biodiesel argentino al país del norte. Los limones sumarían apenas cincuenta millones de dólares. Restricciones al biodiesel, en cambio, podrían generar pérdidas por unos 1.300 millones.

Pero eso no es lo más grave. Macri promete concesiones a los inversores, que van desde una menor regulación medioambiental, en el caso de la minería, a rebajas impositivas y del “costo laboral” (flexibilización mediante). O sea, peores condiciones para la mayoría de la población, además de una mayor extranjerización de la economía y una profundización del esquema extractivista. Desde el punto de vista político, Macri apuesta a la OEA, en detrimento de la UNASUR y la CELAC y ataca a los países no subordinados a Estados Unidos, como Venezuela, hoy el principal objetivo de las derechas regionales y el Departamento de Estado¹. Además, se incrementan la compra de armas y la injerencia de las fuerzas armadas estadounidenses.

¹ En ocasión de la visita de Obama, ambos gobiernos firmaron, el 23 de marzo, una declaración conjunta para hacer a la OEA “más relevante, eficiente, efectiva, financieramente sólida, y enfocada en lograr resultados que ayuden a asegurar una región más democrática, segura y próspera para todos sus habitantes”.

¿Qué más puede pedir Trump? Todo a cambio de una foto en la Casa Blanca, unas palmadas en la espalda, elogios y algunos limones. El problema es que ya se experimentó, en la Argentina, en la década de 1990, lo negativas que resultaron las “relaciones carnales” con Estados Unidos. Esta orientación, se profundizó durante la gira sudamericana del vice-presidente Mike Pence, quien visitó Colombia, Chile, Argentina y Panamá, entre el 13 y el 17 de agosto de 2017.

El 14 de agosto se produjo la llegó del vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence. El mandatario estadounidense llegó días después de la temeraria amenaza de Trump de una intervención militar en Venezuela. Tras el encuentro con Macri, en el que elogió la política económica que viene implementando, anunciaron un acuerdo para habilitar el todavía demorado ingreso de limones en Estados Unidos, pero a la vez para permitir la exportación de carne porcina hacia la Argentina, lo cual produjo quejas de los productores locales, que denunciaron el riesgo de perder hasta 35.000 puestos de trabajo.

Apenas una semana más tarde, el 22 de agosto, se conoció la decisión del Departamento de Comercio de Estados Unidos de cobrar aranceles prohibitivos (57% en promedio) a las importaciones de biodiesel provenientes de Argentina, ratificada en los primeros días de 2018. Esas ventas significaron en 2016 el 25% de las exportaciones al país del norte. Esta decisión produjo un cimbronazo en el gobierno argentino, quejas de múltiples productores y corporaciones agropecuarias y la muestra cabal del fracaso de la política de alineamiento, que hasta ahora no produjo ventajas económicas en el vínculo bilateral.

Esta decisión del Departamento de Comercio de aplicar elevados aranceles al biodiesel argentino, anunciada apenas una semana después de la visita del vicepresidente estadounidense, echa por tierra las expectativas de una mayor convergencia comercial bilateral. El gobierno argentino insiste en abrir la economía, pero no logra revertir el proteccionismo agrícola de Estados Unidos y Europa, con lo cual la balanza comercial arroja saldos negativos. El déficit comercial del 2017 fue récord. El 22 de diciembre se anunció el reingreso

de la Argentina al Sistema Generalizado de Preferencias –programa de rebaja limitada de aranceles a países “en desarrollo” del que había sido suspendido nuestro país en 2012 por los conflictos con empresas estadounidenses ante el CIADI– pero hay presiones para que Trump elimine directamente esos beneficios. La buena noticia fue opacada por la confirmación, el 4 de enero de 2018, de un arancel del 72% al biodiesel argentino por parte del Departamento de Comercio estadounidense, bloqueando exportaciones que proyectaban llegar a 1.500 millones de dólares este año. En marzo de 2018, además, hubo nuevas medidas proteccionistas contra el acero y aluminio –se fijó una cuota máxima para la Argentina– lo que afectó especialmente a las exportaciones argentinas, profundizando el déficit comercial bilateral en 2018. A su vez, el incremento de tasas por parte de la Reserva Federal provocó una mega-devaluación del peso argentino en abril y mayo y el anuncio del gobierno de la vuelta al Fondo Monetario Internacional, luego de doce años. La creciente dependencia financiera del gobierno argentino respecto al FMI no hizo sino incrementar el alineamiento de la Casa Rosada con el polémico magnate neoyorquino.

Unilateralismo y militarización de la política exterior hacia Nuestra América

El unilateralismo, injerencismo y militarismo de Trump son una amenaza creciente para Nuestra América. Ya repasamos los ataques contra México, Venezuela y Cuba. Pero no son los únicos. Un día antes del retrógrado acto en Miami, el 15 de junio, Mike Pence había disertado sobre las supuestas amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos provenientes de países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Guatemala, a causa del narcotráfico y las pandillas. Pidió la colaboración de Sudamérica con Estados Unidos, en la lucha contra este flagelo. Este tipo de iniciativas son un avance más en la fracasada estrategia de la *guerra contra las drogas*, al igual que

la *lucha contra el terrorismo*, como excusas para aumentar el injerencismo militar –más bases, operaciones conjuntas, espionaje militar, venta de armamento–. El 3 de mayo, el todavía Secretario de Estado Rex Tillerson había anunciado a funcionarios de la cancillería de su país cuál sería la política hacia la región: “Lo que queremos hacer es lograr una nueva perspectiva (*step back*) y desarrollar una estrategia para el Hemisferio Occidental que piense América del Sur como un todo y sus relaciones con América Central, al igual que con Cuba y el Caribe. [...] Hay asuntos vinculados al financiamiento del terrorismo. Hay redes terroristas que han comenzado a emerger en partes de América del Sur que requieren nuestra atención. Hay asuntos de gobernabilidad en ciertos países –seguramente ustedes están siguiendo la situación en Venezuela; una real tragedia, pero estamos esperanzados que trabajando con otros [...] estaremos en posibilidades de ganar cierta influencia en Venezuela”.

Con Trump asistimos a una militarización de su política exterior y esto es particularmente preocupante en Nuestra América, que a pesar de ser una zona de paz, sufre esta avanzada de la diplomacia militar –más recursos para el *hard power*, en detrimento del *soft power*–. Hay, en ese sentido, una reversión parcial de la estrategia de dominación estadounidense que primó con Obama.

También aspira a recuperar el control del Canal de Panamá, fundamentalmente ante la “amenaza” que supone la construcción de otro canal bioceánico en Nicaragua, financiado con capitales chinos.

En el acto encabezado por Trump en Miami no solo se atacó a Cuba, sino también a Venezuela. El día anterior, Pence había declarado en ese mismo sentido: “Todos nosotros debemos elevar nuestras voces para condenar al gobierno venezolano por su abuso de poder y su abuso contra el propio pueblo, y hacerlo ya”. Ese mismo día el secretario de Estado, Rex Tillerson, había alertado, sin datos, sobre supuestas conexiones entre los carteles mexicanos de la droga y los fundamentalistas del Estado Islámico. John Kelly, el secretario de Seguridad Nacional –antes jefe del Comando Sur– también insistió en el supuesto vínculo entre “redes terroristas y redes criminales” como

los narcos. O sea, vale utilizar cualquier argumento –terrorismo, narcotráfico, pandillas– para justificar la militarización de la política de Estados Unidos hacia nuestra América.

Si Trump elige volver a ese tipo de iniciativas, crecerá aún más el rechazo que su figura provoca en la región por el muro en la frontera con México, su estigmatización de los hispanos y su política exterior unilateralista y militarista. Como señaló el presidente boliviano Evo Morales, en la apertura de la Conferencia Mundial de los Pueblos, realizada en Tiquipaya, Bolivia, ante representantes de 43 países: “Son los mismos que cierran las puertas y construyen muros para impedir que las personas que huyen de esas guerras militares o económicas salven sus existencias [...] Los muros entre pueblos son un atentado a la humanidad; no protegen, enfrentan; no unen, dividen [...] van en contra de la historia de la humanidad; mutilan la ciencia y el conocimiento; encienden el odio a la diferencia; ahogan la libertad”.

La derrota de Macri genera enormes esperanzas en Nuestra América

La derecha regional, subordinada acriticamente a la agenda y los intereses de Trump, hace tres años que insiste con el fin de la “marea rosa”, con el giro político conservador definitivo de la región, luego del ciclo abierto por las rebeliones populares de principios de siglo y el NO al ALCA en Mar del Plata (2005), que había habilitado una coordinación y cooperación política e integración regional inéditas en Nuestra América.

Sin embargo, esta lectura era sesgada, parcial, incompleta. Como dijo recientemente el analista internacional Juan Gabriel Tokatlian, a pesar del apoyo de Trump, los sectores más conservadores no lograron consolidar una “hegemonía robusta” en América Latina.

Es cierto que el triunfo electoral de Macri, en noviembre de 2015, fue el inicio de un vuelco a la derecha. Pocos días después la

oposición antichavista lograba un triunfo inusual en las elecciones legislativas en Venezuela, en febrero de 2016 Evo Morales perdía el referéndum para habilitar su reelección en Bolivia, Rafael Correa anunciaba que no iría por un nuevo mandato en Ecuador, se iniciaba el golpe parlamentario contra Dilma Rousseff en Brasil y ganaba sorpresivamente el NO en el plebiscito sobre los acuerdos de paz con las FARC en Colombia.

Pero ese diagnóstico ignoraba otros procesos con resultados contrarios. Los halcones de Washington no lograron en Venezuela consolidar un golpe de Estado ni una intervención militar al mando del Pentágono y la CIA; en Colombia, si bien el uribista Iván Duque ganó las elecciones el año pasado, la novedad fue que Gustavo Petro logró un resultado inédito en el ballotage, con una opción de centroizquierda que superó el 40% y que lo deja bien posicionado para el futuro; y en México Andrés Manuel López Obrador quebró décadas de hegemonía del PRI y el PAN en una elección histórica que modificó la correlación de fuerzas regional.

Claro que la llegada al poder de Jair Bolsonaro implica una regresión brutal en Brasil y una subordinación a Estados Unidos que casi no registra antecedentes históricos. Pero ese resultado electoral solo fue posible porque el ilegítimo Temer y el partido judicial, acaudillado por el juez Moro, encarcelaron y proscribiendo escandalosamente al principal candidato, Lula, que encabezaba todas las encuestas. Su gobierno enfrenta el descrédito internacional, interminables tensiones internas y una situación económica crítica, que horada la base de apoyo que supo cosechar hace solo algunos meses.

Por eso la elección presidencial argentina, cuyas primarias abiertas simultáneas y obligatorias se realizaron el pasado 11 de agosto, era clave. Trump jugó en favor de la reelección de Macri en forma abierta y descarada, contra todo uso y costumbre. A través del FMI, habilitó 57.000 millones de dólares para financiar una artificial estabilidad financiera para darle oxígeno a la Casa Rosada hasta octubre. En Estados Unidos, el poder ejecutivo, el Congreso, Wall Street, los principales *think tanks* y las corporaciones periodísticas apoyaron

explícitamente a Macri, como no se veía desde 1946, cuando Braden disparó toda su artillería para intentar evitar el triunfo de Perón. La Casa Blanca hasta convenció a Bolsonaro de que viajara en julio a Buenos Aires para inmiscuirse en la elección de la Argentina. Un papelón diplomático que traerá consecuencias. El secretario de Estado de Trump, Mike Pompeo, visitó la Argentina en julio de 2019, para ratificar este respaldo, con la excusa de una cumbre antiterrorista.

Sin embargo, en estas elecciones quedó demostrado que con el apoyo del establishment financiero y político internacional no alcanza. La palmada en la espalda de los jefes de las potencias occidentales y de los burócratas del Fondo son indigeribles para un pueblo indómito como el argentino. El caballito de batalla de Macri, “volvimos al mundo”, terminó siendo impotente frente al desplome económico y la catástrofe social. Casi un boomerang. Reforzó la correcta percepción de que Macri gobierna para el FMI, para los grandes bancos y los socios locales de las grandes corporaciones trasnacionales. Su última jugada fue apostar por los tratados de libre comercio, como el de alcanzado entre el Mercosur y la Unión Europea, desventajoso en todo sentido y ahora de improbable ratificación parlamentaria. En el país donde más se batalló para derrotar al ALCA, suponer que un acuerdo de este tipo podía rendirle frutos electorales muestra una vez más su miopía política.

Así como en 2015 el triunfo de Macri empoderó a las derechas regionales y puso en terapia intensiva a los organismos regionales como la UNASUR y la CELAC, su debacle electoral de ayer va a potenciar las posibilidades de una victoria en octubre de Evo Morales en Bolivia y del Frente Amplio en Uruguay. Los vientos políticos parecen estar cambiando nuevamente. Como dijo Álvaro García Linera en noviembre pasado, en el Foro Mundial del Pensamiento Crítico de CLACSO, “tenemos un neoliberalismo fallido de corto aliento y un mundo incierto. Se ha agotado el combustible neoliberal, este es un neoliberalismo zombie”.

Trump intenta reimponer la Doctrina Monroe para retener el control de su “patio trasero” en un contexto de declinación hegemónica

y ascenso de China. Macri venía siendo funcional a la histórica estrategia de Estados Unidos de fragmentar a los países de la región para dominarlos más fácilmente: divide y reinarás. El ahora derrotado presidente argentino apoyó la política de Washington de restaurar el poder de la decadente OEA. Anoche esa posición claudicante entró en crisis en Argentina.

El sorprendente resultado electoral en las elecciones argentinas abre una oportunidad histórica para recuperar la iniciativa regional de las fuerzas populares y democráticas: para lograr la libertad de Lula y el fin del autoritarismo en Brasil, para buscar una salida pacífica y negociada en Venezuela –pese al boicot de Trump–, para reclamar el fin del bloqueo a Cuba y para recuperar la UNASUR y la CELAC. Empezó otro capítulo en la histórica busca latinoamericana de construir la Patria Grande.

Reflexiones finales. Los dos caminos frente a Trump: subordinarse o enfrentarlo

Trump está concitando un amplísimo rechazo internacional, como ocurrió con Bush, o peor. El repudio que suscita el polémico presidente estadounidense es particularmente alto en Nuestra América. Se destaca México, pero también alcanza a la Argentina, a pesar del alineamiento del presidente Macri. Esto, como parece haber quedado demostrado en las recientes elecciones argentinas, puede implicar un problema para Estados Unidos. Quedó claro en la Cumbre del G20 realizada en Buenos Aires a fines del año pasado. No es lo mismo aparecer sonriente frente al carismático Obama –como hizo Macri durante la visita de marzo de 2016–, que frente al revulsivo Trump. El “fantasma” de Mar del Plata (2005) –pero también el recuerdo de las protestas que debieron enfrentar Nixon (1958) y Rockefeller (1969)– reapareció en las calles porteñas el 30 de noviembre.

La reunión del G20 en Buenos Aires fue el primer viaje de Trump a América Latina. Antes, tenía proyectado asistir a la VIII Cumbre de

las Américas, en Lima, el 13 y 14 de abril de 2018, pero la decisión de bombardear Siria, tras el supuesto uso de armas químicas en Duma, el 7 de abril, terminó cancelando a último momento su viaje, en la que fue la más deslucida reunión de mandatarios americanos desde que se realizó el primero de estos cónclaves hace 24 años. Según una encuesta de *Pew Research Center*, dada conocer en las vísperas de la reunión en Lima, el 82% de los latinoamericanos consideran a Trump arrogante, el 77% intolerante y el 66% peligroso. La opinión favorable sobre Estados Unidos cayó 19% desde la Cumbre de las Américas de 2015, la última a la que asistió Obama.

Nuestra América atraviesa una hora incierta, en el que se avizoran dos caminos. O se imponen los gobiernos derechistas, que están dispuestos a asumir un rol subordinado frente a la Casa Blanca, aún si quien la ocupa temporalmente sostiene un discurso xenófobo, anti-hispano y crítico de los acuerdos de libre comercio, o se construye una alternativa superadora, en oposición a la prepotencia injerencista y militarista que impulsa la principal potencia imperial. El dilema es crucial para las fuerzas de izquierda, populares y progresistas de Nuestra América. Ante la ofensiva imperialista es crucial y urgente construir una alternativa superadora, que vaya más allá de la mera posición defensiva frente al avance del capital trasnacional más concentrado.

A gobiernos derechistas, como los de Macri, Bolsonaro, Piñera o Duque, impulsores de los tratados de libre comercio y de la apertura económica indiscriminada, alinearse con el impopular Trump les hace pagar un costo político interno alto. Las recientes elecciones primarias en Argentina parecen ser una muestra que ratifica este diagnóstico. Nuestra América debe avanzar con una agenda propia, descartar las estrategias aperturistas y subordinadas a Estados Unidos. El fracaso de las socialdemocracias europeas y del Partido Demócrata en el país del norte, que a pesar de su prédica progresista implementaron el ajuste neoliberal, tiene que ser una lección para las fuerzas populares y de izquierda. O se avanza con una crítica

radical y se construyen alternativas, o la impugnación a la globalización neoliberal será aprovechada por los líderes neofascistas.

El fracaso de la estrategia de Macri de dar la espalda a la región para congraciarse con Trump muestra la necesidad de converger con los demás países latinoamericanos para negociar con las potencias extra regionales desde una posición de mayor fortaleza. Negociando individualmente con una gran potencia, Argentina –o cualquier país de la región– tiene las mayores chances de perder. En cambio, hay ejemplos históricos de negociaciones exitosas cuando se alentó la convergencia con otros países similares. En la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) realizada en Cancún, en 2013, convergieron los países exportadores de bienes primarios y se pusieron de acuerdo para paralizar las negociaciones en tanto no se discutieran los subsidios agrícolas de Estados Unidos, Europa y Japón. La liberalización del comercio no puede abarcar solamente a la industria y los servicios. Algo similar ocurrió dos años después, cuando los países del Mercosur, más Venezuela, impidieron que avanzara el proyecto del ALCA.

En síntesis, Trump es un gran peligro –sus iniciativas misóginas, xenófobas, anti-obreras, plutocráticas, militaristas, injerencistas y contra cualquier protección del medio ambiente son una señal de alarma para el mundo entero– pero a la vez una oportunidad, por el rechazo que genera, para retomar la integración latinoamericana con una perspectiva antiimperialista y anticapitalista, y al mismo tiempo ampliar la coordinación y cooperación políticas, confluyendo con las organizaciones populares que lo enfrentan en Estados Unidos. Con Trump, a la clase dominante estadounidense, y a sus gobiernos aliados en la región, se les complica desplegar el *imperialismo moral*. Con el actual ocupante de la Casa Blanca, les cuesta mostrar a Estados Unidos como el líder de los organismos multilaterales, que cuida las democracias, el planeta y los *valores occidentales*, respetando las normas de la diplomacia internacional. Como declaró Julián Assange, el líder de *Wikileaks*, si Obama era “un lobo con piel de cordero”, Trump es un “lobo con piel de lobo” (*Página/12*, 5 de febrero

de 2017). Expresa descarnadamente el afán de dominio imperial sobre Nuestra América. Esta fue convalidada por el entonces secretario de Estado Tillerson, en el discurso en Texas, el 1º de febrero, y en su ulterior gira latinoamericana. Y eso puede incrementar aún más el rechazo a la subordinación claudicante que proponen las derechas regionales como único camino posible. Ante los dos caminos posibles, aceptar el dominio colonial, subordinándose a Estados Unidos, o avanzar en la postergada confluencia de Nuestra América, solo el segundo permitirá una inserción internacional más autónoma, condición necesaria para avanzar en la construcción de un orden social menos desigual y depredatorio.

Más que ocuparnos en qué está mirando el Tío Sam, entonces, tendríamos que preguntarnos qué necesita y quiere Nuestra América, y luego sí plantear, en forma coordinada y conjunta en toda la región, una relación no subordinada con Estados Unidos.

Democracia y partidos políticos en tiempos de neoliberalismo en América Latina

Perspectivas para retomar las transformaciones progresistas de este siglo

Juan Carlos Monedero

El punto de inflexión es 1973. El albacea es un libro del año 1975: *La crisis de la democracia* (1975) de Huntington, Crozier y Watanuki, un punto esencial para explorar qué le ha pasado a la democracia en este transido siglo, en la medida que presenta el programa de máximas del modelo neoliberal, luego de que en 1973 se produjera la crisis del petróleo, una caída radical de la productividad en toda la zona capitalista occidental (da igual que fuera en Europa o en América Latina), momento en que se agota el modelo keynesiano, que era un capitalismo nacional y es sustituido por el modelo neoliberal que es un capitalismo global.

En ese sentido, hay que resituar todo el control político, y va a surgir la gran pregunta de quién va a controlar políticamente ese espacio que antaño estaba reservado a los Estados nacionales, sobre todo con un principio que conviene recordar y es que, el modelo keynesiano se basaba en la idea de que el ahorro era igual a la inversión. Para lograr esto en nuestros países era esencial que, todo el ahorro nacional que no se guardaba en un colchón, no se guardaba en un calcetín,

sino que se depositaba en un banco (que recibía una remuneración mínima por parte de los gobiernos nacionales), ese banco tenía que invertir el dinero para poder remunerar esos ahorros. Además, había una prohibición expresa de que esos capitales salieran fuera de nuestros países. La conclusión es que, al final, el ahorro de un país se transformaba en la inversión de un país que los bancos financiaban a través de préstamos a proyectos industriales. Y en el año 1973 esto se quiebra, y se abre lo que llamamos el proceso de globalización, se quiebra el acuerdo de Bretton Woods del año 1944-1945 que ligaba las monedas al patrón oro, y lo ligaba también al dólar, y obligaba a los bancos centrales a intervenir cada vez que había una oscilación excesiva, del más menos 10%.

Así, cuando se quiebra el capitalismo nacional y se abre la globalización y se deja la libre flotación de las monedas surge la pregunta sobre quién controla ese proceso capitalista global. Inicialmente, como suele ocurrir, no hay ninguna instancia democrática que lo gestione. Y es donde aparece en un principio la Trilateral Comisión¹, que es una organización fundada por David Rockefeller, el presidente del Chase Manhattan Bank, que va a actuar antes de que existan el G7 o el G20, en tanto gobierno de la globalización en la sombra. Es evidente que en ese contexto de crisis del modelo keynesiano o del modelo desarrollista, el modelo democrático sobra.

Abrimos un pequeño paréntesis para plantear que en todas las crisis del capitalismo del siglo XX han ocurrido dos fenómenos paralelos. Primero, una unidad de las clases populares y de los sectores de las clases medias para dar una respuesta a este intento de salvaguardar la tasa de ganancia sobre las espaldas de la mayoría. Sucedió en 1929, sucedió en 1972, y ha vuelto a pasar en 2007. Y aquí hay un elemento que en términos de teoría política es muy importante. En esa tensión constante entre la teoría liberal, que es individualista,

¹ Es una organización privada internacional fundada por Rockefeller en 1973. Reúne figuras del mundo de los negocios y la economía en tres zonas principales: Europa, Asia-Pacífico y Norteamérica. [N de la E.].

defensora de la división de poderes, defensora de los derechos civiles, defensora de la propiedad privada, defensora igualmente de los elementos garantistas, hay una clara contrastación con la teoría democrática.

Mientras que la teoría liberal insiste en la idea de libertad, la teoría democrática va a insistir en la idea de justicia, en la idea de igualdad, en la idea de soberanía popular. Estos dos sectores están históricamente enfrentados. Incluso si nos fuéramos a la Grecia clásica veríamos un enfrentamiento entre los sectores de las élites oligarcas y la mayoría de *apóroi*² libres, es decir de los pobres libres.

En el siglo XX y, muy en especial en el siglo XX, la teoría liberal se va contaminando de la teoría democrática, es decir, asume la generalización de los derechos, mientras que la teoría democrática va asumiendo el liberalismo democrático, esto es, en vez de asaltar el Palacio de Invierno, en vez de la lucha armada, asume la concurrencia electoral como una manera de acceder al poder, pero lo relevante es que cada vez que hay una crisis (1929, 1973, 2007), se juntan clases medias y sectores populares, generan una mayoría electoral preocupante para el mantenimiento de la lógica del capitalismo en crisis e, invariablemente, la parte de la teoría y la práctica liberal intenta emanciparse de la parte democrática y por eso genera salidas autoritarias. En todos estos procesos lo generó en los años setenta, lo había generado en los años treinta, y ahora estamos en la tesitura donde de nuevo, este capitalismo en crisis tiene una respuesta autoritaria, el ejemplo más claro que vemos es la involución de la democracia liberal que tanto está preocupando incluso a los teóricos más moderados (pienso en Larry Diamond o en toda la teoría democrática norteamericana, con excepción, por ejemplo de Robert Dahl, que asume una manera de entender la democracia eminentemente procedimental sin ningún tipo de profundización en la distribución de la renta).

Regresemos a la crisis de los años 70, allí hay una respuesta por parte de las élites bancarias de cómo se va a gestionar ese capitalismo

² La palabra en griego se traduce literalmente como “sin recursos”. [N de la E.].

en crisis, en la fase de apertura de la globalización y en ese libro de 1975 con el que iniciamos que es un informe a esa Trilateral creada por David Rockefeller, realizado principalmente por el teórico de la política exterior norteamericana que ha sido Samuel Huntington, acompañada por el vector europeo representado por Michel Crozier y por, en ese momento el otro gran polo del capitalismo que era Japón, por Watanuki. Es muy importante entender que en ese informe de la Trilateral se establece que hay un exceso de democracia, incluso para entender dónde estamos ahora mismo. Para comprender la democracia hay que saber que estos presupuestos de Huntington están absolutamente vigentes. Aquello que en ese momento se planteó como un elemento de máximas hoy se ha cumplido radicalmente. Hay una caracterización de los partidos políticos, esto es, todos los partidos políticos han asumido un tipo de juego que vacía la democracia. Así, si todos los partidos han moderado sus programas electorales, los partidos políticos que concurren electoralmente en absoluto se plantean medidas contra este sistema liberal capitalista, neoliberal, se nutren para dar a conocer sus programas a través de los medios de comunicación privados o los medios públicos partidizados.

El financiamiento no depende de la militancia sino que depende de aportaciones privadas o públicas, y esto creo que es un elemento esencial ya que al no depender los partidos de la financiación de los militantes se emancipa también de la opinión de la militancia. Los partidos van vaciándose, y los militantes se van convirtiendo paulatinamente en funcionarios del partido. Una cuestión que, al final, va a tener como resultado último que los partidos políticos se convierten en correas de transmisión de los intereses del partido en las instituciones que son las que generan los recursos para poder pagar sueldos a estos militantes devenidos funcionarios. La conclusión de toda esta primera introducción es que la democracia a partir de los años setenta empieza a vaciarse.

Podemos dar un salto en el tiempo y llegar a la actualidad. Vemos, por ejemplo, que un partido de las democracias supuestamente desarrolladas, como es España perderá un Estado pues decide cambiar el

Artículo 135 de la Constitución para dar prioridad al pago de la deuda por encima del gasto social, pese a que el gasto social aparece en el artículo 1 de la Constitución Española de 1978. Pero España es un Estado social y democrático de derecho. ¿Qué implica esto? Implica que las presiones de los sectores financieros y de los mercados globales revierten cualquier tipo de decisión democrática. Otro ejemplo, mucho más dramático, es el de Grecia, donde incluso, para no dar respuesta a las medidas de austeridad, a estos planes de ajuste que en el ámbito latinoamericano siempre lo ha representado el Fondo Monetario Internacional, ahora en el ámbito europeo lo representa lo que se denomina la Troika³, que es una mezcla del Banco Central Europeo con el propio Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea.

El mandato es evidente. En un país democrático como Grecia que hace un referéndum para plantear si van a aceptar o no estos programas de ajustes, con la gente en mitad de un corralito, es decir, en mitad de un cierre bancario, vota a favor de mantener la presión contra la Troika europea y, sin embargo, el ministro de Finanzas, alemán Wolfgang Schäuble, con una expresión que se aleja de esa formalidad democrática acostumbrada, le dice al primer ministro Alexis Tsipras: “en las elecciones no cambia nada”, que es una manera de decir que la democracia no cambia nada”. Pese a las elecciones y pese al referéndum convocado, Grecia tuvo que asumir estas presiones exteriores lo cual implica finalmente un vaciamiento de la democracia.

Ese es el contexto en el cual en el año 1998 va a ganar las elecciones en Venezuela el Comandante Hugo Chávez, una persona que venía de la lucha armada, en el año 1992 se había levantado, había fracasado, había pasado dos años en la cárcel, salió por un indulto del presidente Caldera y durante dos años estuvo evaluando en Venezuela si la continuidad de la lucha iba a ser a través de las armas o iba a tener un contorno electoral. Es un punto de inflexión muy

³ La Troika actuó por primera vez en Grecia en 2010. Como respuesta a la solicitud de ayuda financiera, debió llevar a cabo un plan extremo de ajuste. [N de la E.].

relevante, acerca del cual no siempre somos conscientes de que en ese momento el presidente Chávez arrastra a la izquierda venezolana hacia la democracia liberal, es decir asume que la salida de los gobiernos neoliberales no es por las armas sino a través de las elecciones, y eso está en consonancia con comportamientos posteriores como, por ejemplo, la voluntad de apoyar los procesos de paz de Colombia, el país limítrofe con Venezuela.

Esta concepción vacía de la democracia planteada en el libro de Crozier, Huntington y Watanuki, y de alguna manera asumida en términos globales por el Banco Mundial, plantea la idea de gobernanza que sostiene que lo que hay detrás, aunque no podamos detenernos en ello, es que, el conflicto, con la caída de la Unión Soviética, desaparece de nuestras sociedades. Si no hay una alternativa al modelo capitalista y el fin de la historia de Francis Fukuyama se constata⁴, los conflictos que existen no son tan existenciales como para generar ningún tipo de antagonismo. El concepto de gobernanza implica que se pueden sentar en la misma mesa los que antaño tenían conflictos irresolubles, el capital y el trabajo (el más claro), pero también los hombres y las mujeres, o también el Norte y el Sur, porque al desaparecer esa condición agónica que implica de alguna manera que la existencia de uno se hace sobre las espaldas del otro, desaparece la razón para generar algún tipo de confrontación. Y la gobernanza, de alguna forma, es una suavización de ese conflicto que algunos autores hemos planteado con la expresión postpolítica: si desaparece el conflicto desaparece la necesidad de la política y la gestión colectiva toma otros derroteros. Ahí hay que entender que toda la entrega de la gestión de los conflictos al mercado, y la solución del resultado del mercado como una lógica implacable, tiene detrás este vaciamiento de la posibilidad de que la política tome decisiones, pero también esta idea del fin de la historia y de la gobernanza, que son elementos todos en consonancia.

⁴ Refiere al libro de Fukuyama *El fin de la historia y el último hombre* (1992). [N de la E.].

Cuando Chávez gana las elecciones en 1998 se abre un nuevo ciclo en América Latina, que impugna el modelo neoliberal y también la democracia representativa que sostenía ese modelo. El planteamiento de fondo es que, al ser el neoliberalismo un sentido común, la única manera de combatirlo pasaba por otro tipo de participación política que no implicaba simplemente la parlamentarización de los conflictos, hay un elemento esencial para entender todo este proceso latinoamericano que tiene que ver con los procesos constituyentes.

Así como el año 1973 había marcado el fin de una época, la época de ese paréntesis socialdemócrata o que Ralf Dahrendorf llamó “la edad de oro socialdemócrata”, y que había venido a ser sustituido por el paradigma neoliberal de João Goulart en Brasil y por el elemento más emblemático del golpe de Estado contra Salvador Allende en Chile en 1973, donde llaman directamente a los conocidos como los Chicago Boys, es decir, aquellos que seguían la pauta neoliberal de lo que después se denominaría en el 1989 el Consenso de Washington, indicaba que había un fin de época que estaba siendo sustituido por el modelo neoliberal. El planteamiento a partir de la victoria de Chávez y después de los diferentes gobiernos que van a ejemplificar esta década o quince años de cambio, busca un modelo alternativo a esa crisis del modelo keynesiano, que ya no es neoliberal sino que es una superación, ahí aparece un concepto que se vacía por su condición de epíteto descalificativo de los medios de comunicación que es el populismo.

En definitiva, el populismo, y en eso concuerdo con Ernesto Laclau⁵, es una impugnación de lo existente y si lo existente es el modelo capitalista y la democracia representativa, esas mayorías que de repente se ven golpeadas por la crisis económica protestan contra un modelo económico que los depaupera, que los devuelve a la pobreza, y protestan contra un modelo económico que no genera ni inclusión ni genera tampoco procesos de autorización política y eso es lo que

⁵ Refiere a las consideraciones del autor en su libro *La razón populista* de 2005 (Buenos Aires: FCE). [N de la E.].

explica también, pues, a veces, explosiones de descontento que obligan, como en el caso de Argentina, a los dirigentes a salir en helicóptero de los palacios de gobierno.

Es muy importante entender los procesos constituyentes que han sido una clave de esta última etapa y que buscaban, de algún modo, implicar a la ciudadanía en una manera alternativa de entender el modelo económico y también el modelo político.

En el momento actual de pérdida de los gobiernos en Argentina, en Brasil, la crisis en Venezuela, la crisis en Nicaragua, los cambios constitucionales en Cuba, pero también el cambio de gobierno aunque fuera del mismo signo pero con una radical diferenciación entre Rafael Correa y Lenín Moreno, y con el mantenimiento apenas de la Bolivia de Evo Morales, de alguna manera, en ese viaje de las agujas del reloj al revés, la incorporación a una idea de gobiernos de cambio de México, en Colombia el mantenimiento de los gobiernos uribistas, aunque también emerge Gustavo Petro con un resultado electoral sorprendente de un 40%, el planteamiento es que hay una involución de esos gobiernos de cambio, y la pregunta que nos interesa cuando uno evalúa los procesos de cambio en América Latina en el siglo XX es ver en qué manera se han consolidado esos cambios. Para recapitular, referimos a que hubo una crisis del modelo democrático en los años setenta, al desaparecer la Unión Soviética en 1991 y producirse la caída del muro de Berlín en 1989, se percibe un replanteamiento de la democracia que se vacía. En la propia academia hay una asunción bastante simple de la idea de democracia, especialmente con la academia norteamericana, con una concepción de la democracia muy vacía, que nunca ha mirado críticamente el comportamiento estadounidense.

Hay que quizá también clarificar qué significa el término “neoliberalismo” porque a menudo es un concepto que por su propio uso periodístico tiende a vaciarse. Surge en los años treinta, sobre todo,

a partir del Coloquio Walter Lippmann⁶, denominado en nombre de un periodista norteamericano muy relevante, organizado en París en 1938 por una cantidad de intelectuales liberales europeos y norteamericanos, entre los que se encuentra, por cierto, también, Friedrich Hayek⁷, aunque queda en minoría. De esos coloquios de los años treinta nace, desde la propia derecha liberal, la concepción de que la experiencia del New Deal, la experiencia de los planes quinquenales, la propia experiencia keynesiana, implica que, para mantenerse, el modelo liberal necesita el Estado y, por tanto, son conscientes de que las lecturas de los clásicos que estaban construidas en la emergencia de la burguesía como clase frente a la monarquía absolutista en el siglo XX tenían poco acomodo y que, entonces, ese liberalismo tenía que asumir las nuevas condiciones y eso implicaba asumir el papel del Estado.

Ahí viene el prefijo neo-liberalismo. Hayek siempre fue una figura que, incluso en esos coloquios, criticó esa intervención del Estado, pero fue derrotado por lo que luego hemos conocido como el orden-liberalismo, un liberalismo impulsado por Müller-Armack, entre otros, en Alemania, que va a desembocar en el gran éxito político democrático y social de Europa que son los Estados sociales y democráticos de derecho. En el fondo, se trata del mantenimiento del sistema capitalista con procedimientos políticos, electorales, de democracia liberal y también donde la educación, la sanidad, las pensiones, el seguro de desempleo forman parte de esa redistribución de la renta que fue obligada por la consolidación después de la Segunda Guerra Mundial, de la Unión Soviética en territorio europeo y que tensionaba a una parte de la ciudadanía hacia modelos de superación de la democracia liberal burguesa y también del sistema capitalista. Para frenar este liberalismo con una decisión política inteligente, vistos sus resultados, asumió la redistribución del crecimiento de

⁶ Lippman había publicado el año anterior el volumen *An Enquiry into the Principles of the Good Society*. [N de la E.].

⁷ Economista austríaco. Suele considerarse el padre del neoliberalismo. [N de la E.].

la productividad, es decir, asumió la redistribución de la renta con la voluntad de frenar la tensión de la Unión Soviética y, de alguna manera, consolidar un modelo económico que fuera capitalista pero con paz social.

El modelo neoliberal lo resume años después en la década de los setenta Michel Foucault, planteando que es una sociedad donde todos tenemos que ser empresarios de nosotros mismos⁸. La concepción del neoliberalismo como sentido común pasa por entendernos todos como individuos, es decir, como si fuéramos empresas, invirtiendo en nosotros mismos y en competencia unos contra otros. Ese modelo neoliberal, además, en términos económicos da un salto que, creo, que es la clave: pasamos del capitalismo industrial al capitalismo financiero, y de manera creciente la tasa de ganancia va dejando paso o sustituyendo al capitalismo industrial, pues, que genera empleo, que está más acotado territorialmente, va siendo sustituido por una tasa de ganancia multiplicada a través de la mera especulación.

Es preciso clarificar que no ha habido en estos gobiernos de cambio una lucha anticapitalista, sino que ha sido una lucha contra el modelo neoliberal. Es verdad que ha habido gobiernos que han buscado más la superación del modelo capitalista pero que, en el fondo, no lo han logrado. El que retóricamente parecía más superador del discurso capitalista que era Venezuela, pues, si uno evalúa el resultado de la relación entre el capital y el trabajo en términos de PIB, en términos de Producto Interno Bruto, durante los gobiernos de Chávez aumenta, aumenta la parte del capital respecto de la renta del trabajo, por tanto, en términos de estructura económica no podemos afirmar que estos gobiernos fueran capitalistas, en cambio sí son postneoliberales en la medida en que ponen freno a la economía financiera, en el momento en que plantan cara a instancias como el Fondo Monetario Internacional y en el momento en que redistribuyen la renta hacia

⁸ Refiere al libro *El nacimiento de la biopolítica* (2004) de Michele Foucault que contiene sus ideas sobre el neoliberalismo desarrolladas en un curso que brindó entre 1978-1979 en el Collège de France. [N de la E.].

las mayorías con el elemento necesario del incremento del gasto social y un elemento que pasa a ser un anatema para el modelo neoliberal, la conversión del Banco Central, en este caso de Venezuela, pero ocurre en el resto de los bancos, en bancos más intervenidos políticamente en términos de la redistribución.

Y aquí es importante dejar claro que los bancos centrales independientes también están intervenidos políticamente, es un poco una falacia, propia también de la discusión democrática, plantear que un banco central independiente no es político y un banco central que responde a una voluntad de incremento del gasto social sí es político. Eso sí es una contradicción en los términos: los dos son políticos, lo que pasa es que uno está dentro del *mainstream* y, por tanto, no se ve, mientras que el que quiebra esa lógica de funcionamiento de los bancos centrales para el mantenimiento de la tasa de ganancia financiera parece que es lo normal y, por ende, no nos atrevemos a calificarlo como ideológico. Pero es una de esas trampas que hacen que la Ciencia Social lleve pues unas cuantas décadas trabajando para una lógica neoliberal desde presupuestos supuestamente científicos y, por consiguiente, neutrales.

Creo que, en estos tiempos, en esta década larga, los logros de los gobiernos de cambio son muy evidentes, en términos de redistribución de la riqueza, de nuevas formas de articulación democrática, de recuperación de soberanía, de recuperación o puesta en marcha por vez primera de derechos de las mujeres, de grandes victorias culturales, de pluralización de los sujetos políticos, y creo que no es menor, de una lógica de integración regional que curiosamente los gobiernos que recuperan las políticas neoliberales, uno de los elementos que han iniciado de inmediato, ha sido el freno de ese elemento de integración. Por eso, debemos sacar conclusiones correctas. Es decir, si gobiernos claramente neoliberales han frenado los procesos de integración soberanos latinoamericanos y han regresado a procesos de integración subordinados a los Estados Unidos, habrá que entender que hay algún tipo de lógica, que hay que dilucidar, entre esta oposición por parte de algunas élites latinoamericanas a la integración

y la subordinación a los Estados Unidos en paralelo a esta asunción del modelo neoliberal.

Hay que establecer que Estados Unidos, en términos de geopolítica, ha regresado al continente latinoamericano, después del fracaso en Oriente Medio, pero que, en ese regreso se vuelve también a esa lógica que planteó Monroe y que después todos los gobernantes norteamericanos han asumido acerca de que América Latina es el patio trasero de los Estados Unidos. En este regreso nos encontramos con que hay una novedad y es que China está emergiendo como un nuevo actor. Solo lo apunto como una hipótesis: si el choque entre los dos grandes hegemones en la segunda mitad del siglo XX, entre Estados Unidos y Rusia, la Unión Soviética en ese momento, esa Guerra Fría tuvo lugar en el suelo europeo, es bastante probable que el choque entre los dos nuevos hegemones, Estados Unidos y China, tenga lugar en suelo latinoamericano. Eso nos abre toda una vía de estudio, apenas abordada, sobre en qué medida la intervención China en busca de recursos en América Latina genera una nueva realidad. No es baladí recordar que en este choque, que a veces se suele expresar en términos de igualdad, leído solamente como dos grandes potencias a la búsqueda de recursos en el continente latinoamericano, hay una pequeña diferencia y es que Estados Unidos sigue teniendo más de ochenta bases militares en el suelo latinoamericano mientras que China no tiene ninguna.

Eso no significa, tendremos que analizarlo, y evaluarlo y estudiarlo, que el comportamiento de China en América Latina no tenga un mero interés pues neocolonial a través de estructuras netamente de mercado que le ahorran la posibilidad o la necesidad de utilizar intervención militar. Pero no deja de ser cierto que la intervención militar de Estados Unidos en América Latina pues tiene efectos al día de hoy. No podemos dejar de relacionar y ese tipo de relaciones son las que, de alguna manera, perturban la lectura de la democracia liberal que se hace desde la academia occidental, especialmente norteamericana, y repito de Diamond, *New Journal of Democracy*, y todos estos sectores que apenas ahora están empezando a indignarse con

comportamientos como los de Donald Trump porque invalidan esa lectura idílica que hacían de la democracia norteamericana.

Por eso, solo quiero señalar que la caravana que sale de Centroamérica y que se detiene en la frontera de Estados Unidos con amenazas de violencia tiene lugar porque Estados Unidos dio un golpe de Estado contra Manuel Zelaya en Honduras, y que los Estados Unidos renuncian a hacerse cargo de los efectos de ese comportamiento.

Parece muy evidente que la única posibilidad que tiene América Latina de superar las presiones del hegemon norteamericano y del hegemon chino pasa por algún tipo de unidad supra regional. La UNASUR viene a representar esa necesidad. Incluso sus propios estatutos de formación, que lo diferencian de la OEA, de alguna manera mandatada por los Estados Unidos y que hoy no se ve bajo la gestión de Luis Almagro como secretario general, claramente como un brazo político de las necesidades exteriores de la política norteamericana, pues, no sirve la OEA para frenar al hegemon norteamericano y que incluso puede poner a América Latina en confrontación con China solamente por defender los intereses norteamericanos.

Como decíamos hace un momento, no quiere esto decir que China tenga unos intereses altruistas en el continente latinoamericano (es posible ver lo que ha hecho China, por ejemplo, en África, como fue establecer vías férreas, una lógica simplemente para la extracción de minerales). Es evidente que China tiene que incorporar a 600 millones, 700 millones, 800 millones de personas a niveles de consumo y necesita materias primas, que van a venir de África o de América Latina. Por eso, el continente latinoamericano se transforma en un espacio necesario de confrontación entre dos hegemones.

La única manera de sostener un poco ese embate es por fórmulas de unidad. Ningún país latinoamericano va a tener la fuerza de frenar esa tensión. Sería un gran error en términos históricos pensar que los países, de manera individual, pueden resistir esta presión, porque no son lo suficientemente grandes como para plantear alternativas.

Por tanto, ahí aparece la integración regional como un elemento de fuerza, un elemento que, como ya ocurrió en los años ochenta, puede impugnar todo el procedimiento de la deuda y hoy puede impugnar este procedimiento de subordinación en términos de integración en la globalización y en la economía internacional de América Latina en este momento de contraste entre China y los Estados Unidos. Otro elemento esencial que hay que mencionar es el papel de los partidos. Tenemos una discusión desde los años treinta del siglo pasado acerca de las dificultades que tiene el modelo liberal porque fue un modelo pergeñado y articulado en un momento donde no existían partidos políticos, de hecho, la lógica parlamentaria donde un diputado elegido por Quito, por Buenos Aires, por Ciudad de México o por Madrid, no representa a la ciudad de Quito, de México, Madrid o Buenos Aires, sino que representa al conjunto de la nación. Esto, que es difícil de entender en términos intuitivos, tiene detrás la necesidad del modelo liberal y está clarísimamente expresado en el “Discurso a los Electores de Bristol” de Edmund Burke (1774) donde establece que una vez que se le corta la cabeza al monarca, la nación se representa en el parlamento.

Y ahí hay un llamamiento muy evidente que hay que recuperarlo para entenderlo, un diputado elegido por Buenos Aires no puede representar a Buenos Aires porque la lógica capitalista que hay detrás del Estado (argentino o mexicano o español o ecuatoriano) esa lógica solamente tiene sentido en el mercado nacional, dicho de otra manera, un Estado nacional es un mercado nacional y, el parlamento, en la medida que representa la nación tiene que representar a ese mercado nacional. ¿Dónde está el problema? En todas nuestras constituciones hay una prohibición expresa del mandato imperativo, porque más que imperativo es una idea democrática de los siglos XVI y XVII, incluso previa en algunos países. Se planteaba que las ciudades podían mandar a sus representantes para que hicieran valer ante el rey solamente aquello para lo cual habían sido mandatados. En ese sentido tenía la lógica de que los representantes eran los mandatados. Así, pues, hoy en día a los representantes los llamamos mandatorios, que

de alguna manera, incluso semánticamente hemos trasladado nuestra condición de pueblo soberano a los representantes, claro son los mandatarios y el pueblo es el mandado.

Esta subversión de la lógica liberal solamente se explica a partir de los años treinta en que la gestión del aparato del Estado se hace a través de los partidos políticos. Manuel García Pelayo en un libro esencial de 1976, *El Estado de partidos*, explica que el Estado de partidos quiebra la lógica liberal, una cuestión que ya había planteado el alemán Gerhard Leibholz. En el fondo, la gran polémica de los años treinta entre Hans Kelsen y Carl Schmitt es precisamente esa: Carl Schmitt plantea que el parlamentarismo quiebra la lógica liberal y Hans Kelsen plantea, en cambio, que el parlamentarismo es una lógica democrática que se tiene que sostener sobre el Estado de partidos.

Creo humildemente que en términos lógicos tenía razón Carl Schmitt, aunque en términos prácticos no seamos capaces de concebir la democracia ahora mismo al margen de los partidos políticos. Lo cierto es que aquí tenemos una contradicción. La ciudadanía, o sea, aunque saliera toda la ciudad de Quito a protestar contra un diputado o diputada elegida por la ciudad de Quito, sería incapaz de poder hacer valer la dimisión de ese alcalde de Quito. Igual en Buenos Aires, o en Mendoza o en Rosario. Aunque saliera toda la ciudad sería imposible que hubiera una lógica legal que hiciera dimitir a ese diputado. ¿Por qué? por este planteamiento de prohibición del mandato imperativo. En cambio, es curioso, a menudo la posibilidad de que un diputado repita, depende del comité de listas de su partido, entonces se vuelve evidente el problema central: aquello que no puede el pueblo, lo pueden los partidos políticos y, por tanto, no es extraño que el poder de los partidos asuma una capacidad que ha perdido el pueblo.

Con esto quiero llegar a lo que antes planteábamos por medio de un trabajo de Richard Katz y Peter Mair, de finales de los ochenta que se llama *La cartelización de los partidos*, donde establece que se ha vuelto cierto lo que planteaban Huntington, Crozier y Watanuki, los partidos se des-ideologizan, se centran, se referencian en líderes, invalidan el trabajo de los militantes, se electoralizan, se convierten en

maquinarias electorales, trabajan para los medios de comunicación sobre todo privados y por lo tanto su lógica está en esa dirección.

Y nos lleva a una conclusión sobre la cual la academia no suele reflexionar, porque como parece, criticar a los partidos políticos una vez más nos sitúa en posiciones poco ideológicas, en cambio, explicar el comportamiento de los diputados parece que es una cosa académica que es hueca y creo que no hay trabajo más desasistido intelectualmente dentro de la Ciencia Política que el que confunde el comportamiento democrático con el comportamiento de los parlamentarios. Y, sin embargo, forma parte de una de las ramas del conocimiento politológico más valoradas dentro de una academia que, por cierto, le hicieron afirmar a Giovanni Sartori que no había nada más aburrido que leer la *American Political Science Review* o nada más improductivo que visitar la reunión de los científicos políticos norteamericanos. Porque, en definitiva, cada vez hay más aparato bibliográfico para hacer afirmaciones absolutamente intrascendentes, los partidos políticos, como los grandes articuladores de los Estados tanto en Europa como en América Latina o Estados Unidos, reclutan a sus cargos en tanto y cuanto traigan recursos económicos, recursos de votos, sean capaces de gestionar el aparato del Estado, sean economistas, sean abogados o respondan a los equilibrios internos en el Estado nacional de los partidos. Por tanto, esta lógica de reclutamiento de los partidos políticos burocratiza fuertemente y los partidos se convierten, de alguna manera, en empresas, y vuelven cierta la *Teoría económica de la democracia* (1956) de Anthony Downs, donde la lógica de explicación de los partidos es la maximización del voto y no la puesta en marcha de ningún tipo de propuestas que agreguen las demandas ciudadanas y mucho menos si eso implica cualquier cuestionamiento del sistema.

El problema es que estos partidos entran en crisis en simultáneo al ascenso de los gobiernos de cambio en América Latina, lo que con una expresión retórica, Chávez llamaba la Cuarta República. Chávez planteaba que la Cuarta República estaba en el pasado y con ella el

sistema de partidos, por tanto Acción Democrática, COPEI⁹, en tanto los dos grandes partidos pertenecían al pasado. Y eso traía consigo la necesidad de reinventar nuevos partidos, de hecho, en Venezuela emergen nuevos partidos, como Primero Justicia para, de alguna manera, expresar lo que antaño expresaban esos partidos vinculados a la Cuarta República y, por parte del chavismo se inventan o crean un nuevo partido, el Partido Socialista Unido de Venezuela que pretende responder a lógicas diferentes, aunque los pocos estudios que existen demuestran que tampoco son partidos que estén atravesados por fórmulas reales de democracia participativa.

Lo relevante es que prácticamente en todos los gobiernos de cambio nos encontramos con movimientos electorales sustentados en liderazgos pero que no terminan de construir partidos o, cuanto menos, no terminan de construir partidos que tengan la posibilidad incluso de impugnar determinadas decisiones de los liderazgos. Por eso, el riesgo de que en esa lógica de invalidación de funcionamiento de los partidos políticos con sus propias lógicas sino esa vinculación a las figuras de los liderazgos que representan esos nuevos gobiernos, pues los invalidan como maquinarias de invención de procesos democráticos alternativos. Valen, en los diferentes países para logros de redistribución de la renta y de creación de nuevos sujetos, para procesos de empoderamiento de las mujeres. Sería injusto, y además erróneo, afirmar que estos partidos políticos no han producido transformaciones pero lo que, en cambio, es cierto, es que no han sido capaces de consolidar ese comportamiento; porque en todos los lugares, esto es, en la reinención de peronismo que supone el partido K en Argentina, el Partido Socialista Unido de Venezuela, el movimiento Alianza País en Ecuador, el movimiento que desarrolla Evo Morales en Bolivia, son procesos que no terminan de consolidar como partidos o movimientos, por tanto, si bien en la retórica buscaban una superación de la democracia representativa en la práctica

⁹ Siglas para Comité de Organización Política Electoral Independiente, conocido también como Partido Socialcristiano o Partido Verde. [N de la E.].

terminaron siendo rehenes de los mismos problemas que habían definido.

Y la conclusión final es que muchos de estos partidos terminaron convertidos en correas de transmisión de las necesidades, bien parlamentarias o gubernamentales de estos partidos, liderados por figuras muy fuertes, incuestionados desde el propio partido, y ahí se abre una reflexión también sobre en qué medida la profundización de la democracia en América Latina pasaría por unos partidos-movimientos que diferenciases de manera absolutamente clara entre la tarea de gobierno en caso de acceso a responsabilidades de gestión del Estado, las fracciones parlamentarias, el partido en sí, y la parte movimentista de partido. Son cuatro elementos que deberían tener lógicas propias de manera evidente, porque la jefatura del Estado o los primeros ministros tienen que gobernar para el conjunto de la ciudadanía, sin olvidar también que han sido puestos ahí por una lógica política, marcada ideológicamente, pero que insisto, la propia condición de gestión del Estado implica una gestión más plural, pero, en cambio, la mayoría parlamentaria tiene que hacer valer el programa electoral que ha generado.

Al mismo tiempo el partido tiene que presionar a la fracción parlamentaria. El partido es el espacio de la estrategia, de la línea ideológica, el punto de encuentro entre la sociedad y las políticas públicas desarrolladas por el Estado. En el parlamento, el partido tiene que negociar con otros partidos y a veces ceder. Pero debe someterse a la tensión que desde el propio partido se hace para mantener el compromiso electoral de un programa. El partido tiene que insistir en su parte movimentista, en su relación con la sociedad, como catalizador y también como correa de transmisión de las demandas populares. Es ahí donde reposa la línea ideológica que hace que el partido exista como tal y no se vacíe y se cartelice –se convierta en una empresa demasiado parecida a los demás partidos–, se convierte en una organización sin ningún tipo de conexión con ese discurso crítico que es lo que lo habilitó políticamente gracias a un discurso participativo y transformador. Es ese partido-movimiento el que

permitió la emergencia de estos gobiernos de cambios durante la década de los noventa y el comienzo sobre todo del siglo XXI. Y es el fracaso del partido-movimiento el que pesó de manera determinante en los fracasos de los gobiernos del cambio, tanto electorales como gubernamentales.

Creo que se abre una vía de investigación muy potente en la que podemos investigar la calidad de la democracia en virtud de la calidad de estos partidos- movimientos. Lo que nos obligará también a diseñar estructuras de medición que hagan de esto algún tipo de espacio que permita afirmaciones científicas. En esta misma línea, ya lo he apuntado, los liderazgos generan una contradicción, por un lado, sin los liderazgos parece muy difícil aglutinar unas mayorías, sobre todo en unos momentos de incertidumbre vital, estamos en un cambio claramente de ciclo vital: la crisis del mundo laboral, la crisis del mundo del trabajo, la muerte de dios, las familias monoparentales, el desarrollo de la robotización de la economía, la existencia de las redes sociales, de los teléfonos celulares son cambios tan profundos que están transformando el paisaje de nuestras sociedades sin que hayan cambiado ninguno de los elementos sustanciales de las mismas.

Parece que estamos actuando a través de ensayo y error, sin tener la posibilidad de vislumbrar hacia dónde vamos o hacia dónde no vamos. Creo que en esa incertidumbre, donde, como decía Antonio Gramsci, lo viejo no termina de marcharse y lo nuevo no termina de llegar, y los monstruos crecen, los liderazgos han sido esenciales para construir mayorías alternativas, pero al mismo tiempo esos liderazgos generan, por un lado, la incapacidad de generar liderazgos alternativos y, al mismo tiempo, han sido incapaces de fomentar la participación dentro de los propios espacios que los han construido como líderes.

Eso se explica claramente en la medida en que estos grandes liderazgos no han dejado detrás partidos con vida propia, capaces de movilizar a mayorías sociales para conseguir mayorías electorales. Y eso no ha pasado en Ecuador, no ha pasado en Argentina, no ha

pasado en Venezuela, no ha pasado prácticamente en ningún lugar, quizá con la salvedad de un partido reinventado que es Morena, en México, Gustavo Petro tampoco tiene detrás un partido, está repitiendo de alguna manera lo que ocurrió en Ecuador con Rafael Correa, en Bolivia con Evo Morales, que son movimientos muy vinculados a liderazgos pero que no tienen detrás un partido político.

Por último, nos preguntamos hacia dónde va todo esto, pues simplemente habría que apuntar que estos gobiernos de cambio han dejado pozo. Si uno mira el poco tiempo que tienen con una valoración positiva los gobiernos neoliberales nos hace también poder afirmar que en todos los países latinoamericanos hay una amplia posición antineoliberal, pero que no se traduce en un voto político antineoliberal y, por tanto, ahí deja abierta toda una reflexión acerca de cuáles son las fuerzas políticas que pueden captar ese voto antineoliberal, que a veces alcanza hasta el 45% de la ciudadanía, y es complicado ver la posibilidad de los gobiernos neoliberales que regresan, como el de Jair Bolsonaro. ¿Cuáles son los elementos que les han permitido alcanzar el 55%, cuando la pauta suele ser que con apenas el 30% gobiernan, basándose sobre todo en la fragmentación del cuerpo alternativo?

Hay que añadir que están incorporándose nuevos elementos que invalidan todo lo que sabíamos de campañas electorales. Hoy las campañas electorales siguen por supuesto teniendo a los medios, a los periódicos como los que marcan los grandes encuadramientos ideológicos, las radios son esenciales, las televisiones son esenciales, pero las elecciones se están ganando en las redes sociales, a través de lo que conocemos como Big Data. En la actualidad hay una discusión acerca de cuál es la relación entre la democracia y los famosos algoritmos que por definición son opacos, y si la democracia se basa en la transparencia, por el algoritmo se basa en la opacidad. Ahí hay una absoluta incompatibilidad entre ambos elementos. Creo que todos los tribunales electorales de América Latina han sido muy escrupulosos a la hora de evaluar la igualdad de oportunidades en términos electorales, por el contrario, no han dicho absolutamente

nada acerca de la intervención masiva a través de dinero en las redes sociales en la victoria de Mauricio Macri en Argentina o en la de Bolsonaro en Brasil. En el caso de Brasil, con inversiones millonarias a través de Whatsapp, enviando mensajes directos a personas que se sabe qué es lo que piensan a través de los procesos de Big Data y todo nuestro navegar, que genera mucha información, más de la que nunca los servicios de inteligencia pudieran asumir. Y que, por supuesto, rompen ese principio que pensábamos que se había solventado con la repartición de tiempos en televisión: no es real. Y lo mismo ocurre con la victoria de Macri. Algunas informaciones plantean una inversión de hasta 30 millones de dólares, en este caso en Facebook. ¿Qué generan unos mensajes directos que varían, y todavía hay mucho déficit de información, entre un 8 y un 10% de variabilidad electoral pero que al final son los que dan las victorias al respecto?

Para terminar, plantearía que es verdad que en el nacimiento de estos gobiernos de cambio a partir de 1998 el modelo neoliberal entra en crisis muy pronto. Lo curioso es que, como plantea, Bob Jessop, este sistema *fail forward*, es decir, fracasa hacia adelante: el modelo neoliberal fracasa y sus recetas son más de las mismas medicinas que se habían mostrado inválidas¹⁰. La conclusión de esto es que este capitalismo neoliberal en crisis que actúa perseverando en sus propios errores abre grietas, en esas grietas es dónde se sitúa la posibilidad de una democracia alternativa a partir de 1998 y ahora está la pregunta de si, en las nuevas grietas, porque uno de los elementos donde Marx tenía primeramente razón es que el capitalismo funciona a base de crisis, y en esta crisis en la que estamos inmersos del modelo neoliberal se abren nuevas grietas donde esa mayoría social que

¹⁰ Refiere a un trabajo de 1998 donde Jessop desarrolla sus preocupaciones sobre el estado del capitalismo en ese momento, Jessop, B. "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development" en *International Social Science Journal*, Vol. 50, N° 155. Véase sobre todo Jessop, B. (2018). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Catarata. Igualmente Monedero, J. C. (2018). *Nuevos disfraces del Leviatán. Problemas del Estado en la globalización neoliberal*. Madrid: Akal.

ha asumido un comportamiento neoliberal es capaz de expresarlo de una manera aglutinada en términos electorales.

Creo que es verdad que la no existencia de una alternativa al sistema capitalista dificulta el modelo pero hay un elemento que tenemos que explorar y es la posibilidad de a partir de lo que no se quiere, porque genera exclusión social, establecer pequeñas teselas que se van pegando a la pared y que finalmente terminarán construyendo el dibujo. La propia época invalida un planteamiento científico cerrado de alternativa al modelo capitalista y a la democracia liberal pero también la asunción de que tanto la democracia liberal como el sistema capitalista están generando enormes bolsas de exclusión y de desafección democrática con un auge de la extrema derecha, nos obliga también a preguntarnos hacia dónde queremos ir.

Las cifras tanto en el latinobarómetro como también en el eurobarómetro en Europa, demuestran una creciente desafección con la democracia y un auge de la extrema derecha que nos permitirían pensar un regreso a los años treinta, que invariablemente terminaron en guerras. Creo que la Ciencia Política y/o la Ciencia Social deberían alertar respecto de estos comportamientos y establecer la necesidad de esta democracia dronitizada que no se ve, y, por tanto, visibilizar todos aquellos elementos donde la práctica y la teoría no funcionan de una manera acompasada, y, quizá, en esa inteligencia que identifica todo lo que no funciona, exista la posibilidad que la ciencia social en vez de trabajar como justificadora de las desigualdades funcione como un elemento de ahondamiento de la democracia.

Sugiero, para finalizar, la lectura de un libro de reciente publicación: *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*¹¹, por Hernán Ouviña y Mabel Thwaites Rey, donde se ocupan de desarrollar buena parte de estas reflexiones sobre lo que llamamos la selectividad estratégica del Estado, es decir, que los gobiernos de cambio siempre heredaron el Estado,

¹¹ El libro, publicado por CLACSO se puede descargar en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190207045344/Estados_en_Disputa.pdf

asumieron el gobierno pero nunca el poder, porque el poder, como sabemos, está en otros ámbitos. Este es un libro de los más actuales que nos permiten dilucidar estos elementos. Quizás lo complementaría y, perdonen la arrogancia de citar un libro mío, que he llamado *La izquierda que asaltó el algoritmo. Fraternidad y digna rabia en tiempos del Big Data* editado en Argentina por la editorial Prometeo (2018), que plantea, desde presupuestos democráticos, esa necesidad de incorporar las nuevas realidades de un capitalismo financiero, un capitalismo dronificado, de una democracia de partidos muy sofisticada y muy vaciada de posibilidades de transformación donde al final, como se suele decir en retórica más combativa, la ciudadanía vota cada cuatro años, mientras que hay otros ciudadanos que votan todos los días.

El futuro de la izquierda y la dignidad humana*

Álvaro García Linera

¿Qué significa ser de izquierda? Haber sacado a 72 millones de habitantes de la región de la pobreza. ¿Qué ha significado ser progresista, ser socialista en América Latina? El fortalecimiento de los sindicatos y de los múltiples movimientos sociales, nuevas formas de participación como el referéndum, las democracias comunitarias, las intersectoriales, las movilizaciones sociales con efecto estatal que cambiaban o elaboraban decretos y leyes.

La democratización creciente de las relaciones personales y un impulso a la gestión del cuerpo en la que cada mujer es y tiene que ser soberana sobre las decisiones de su cuerpo. Los gobiernos progresistas han aprendido del movimiento de mujeres. Posiblemente, muchos gobiernos llegaron a la gestión sin entender o con distancia, pero sobre la marcha tuvieron la flexibilidad y la sabiduría de apoyar sus creencias iniciales, heredadas de miradas conservadoras, para tener una actitud, de acompañamiento a la lucha de las mujeres por sus reivindicaciones (no de dirección, porque las mujeres no necesitan ser dirigidas).

* Conferencia presentada en el marco de la 8ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales. Iº Foro Mundial de Pensamiento Crítico que tuvo lugar en noviembre de 2018 en la Ciudad de Buenos Aires.

La izquierda ha significado en estos doce años nuevas formas de gobernabilidad. Hay gobernabilidad y estabilidad en los países, no solamente con coaliciones políticas partidarias. Lo que hemos mostrado al mundo es que la gobernabilidad real, plebeya, que se construye es mayoría parlamentaria, mayoría callejera. Se gobierna desde las calles, se gobierna desde el parlamento y la unidad de ambas da gobernabilidad a los gobiernos progresistas.

Asimismo, las fuerzas progresistas tuvieron la virtud de haber construido victorias electorales de manera alargada en diez o veinte años previos, o de manera concentrada en meses, o años previos a los grandes estallidos catárticos de la sociedad en América Latina. Antonio Gramsci tenía razón, cualquier victoria política o militar, requiere previamente victorias culturales desarrolladas en los distintos ámbitos de la vida, en la universidad, en los medios de comunicación, en el barrio, en la actividad cotidiana, en la familia, etcétera.

Por otra parte, el progresismo latinoamericano ha resuelto sobre la marcha un debate que se va dando en el ámbito de la reconstitución de las izquierdas europeas, socialistas o socialdemócratas radicales. Quiero referir así al tema de la relación entre progresismo y libertad. Por lo general, los que venimos de las izquierdas de los años sesenta y setenta, traíamos una distancia frente al concepto de libertad que lo asociábamos al libre mercado, o al egoísmo del interés personal. Sobre los hechos y sin mucha reflexión, el progresismo latinoamericano, ha abordado este tema de una manera muy creativa.

El respeto de las libertades republicanas, libertad de opinión, libertad de asociación, libertad de pensamiento, libertad de formar sin coacción voluntad política nacional.

Es decir, hemos sabido llegar y transformar al poder mediante las elecciones, y habremos de regresar al poder, una y otra vez, mediante las elecciones. Frente a una lógica del determinismo histórico en el que había un solo sujeto promotor del cambio, y el resto de la sociedad era meramente acompañante sospechoso de la vanguardia, el progresismo latinoamericano ha tenido la virtud de promover, de inventar un conjunto de articulaciones sociales contingentes,

plurisectoriales, multiidentitarias y pluricivilizatorias. Obreros, indígenas, barrios, jóvenes, mujeres, profesionales, campesinos, en una articulación plebeya en la que no hay un sujeto mandado a dirigir y a conducir al resto, donde el que conduce es fruto de contingencias, de habilidades estratégicas, de convocatorias, de construcciones discursivas, de narrativas movilizadoras, pero, en todo caso, no hay un sujeto de vanguardia, un único sujeto articulador. Las transformaciones y los bloques históricos son construcciones plurales, contingentes y flexibles.

Como una cuestión adicional, y esto ha sido lo más dificultoso, pero se ha logrado en parte, es que una de las virtudes de los gobiernos progresistas latinoamericanos es haber formado, o haber impulsado, formas alternativas de gestión económica pos neoliberales. No diría pos capitalistas, ninguna revolución empieza planteándose el comunismo. La Revolución Rusa surgió planteándose la pelea por el pan, y acabó tomando las fábricas, pero comenzó pidiendo pan y libertad, y acabó luego metiéndose en las fábricas y construyendo soviets.

En América Latina hemos tenido la capacidad de ampliar los bienes comunes, tanto estatales como los sociales. Hemos tenido la capacidad de crear, de articular de manera selectiva: formas selectivas y puntuales de globalización, de protección y de mercado interno, que es un poco lo que ahora Europa en su lado progresista está intentando experimentar. Nuevas formas de soberanía económica, financiera, bancaria, un Banco Central que controla (o controlaba su moneda); militar, no más bases norteamericanas en el continente; y política, no más embajadas extranjeras que definen el destino de los países.

Además, como nunca antes, los progresismos tuvieron la virtud de impulsar políticas de integración y soberanía continental. Una internacional progresista que permitió que América Latina pudiera preocuparse de sus problemas, definirlos y ayudarse sin esperar a que el gobierno norteamericano, ni el FMI, ni el Banco Mundial, ni la Unión Europea nos tengan que decir lo que debemos hacer.

Hay varios otros elementos de los aportes del progresismo latinoamericano al mundo pero me he detenido en esta oportunidad en ellos especialmente.

Quiero detenerme también en los límites que hemos tenido. Porque de los límites que tenemos, y de la conciencia de ellos, comenzamos a superarlos en el sentido hegeliano.

El primer límite que hemos tenido, tiene que ser la lección para el futuro, para la nueva oleada: la sostenibilidad del crecimiento y la satisfacción económica. Se puede llegar al gobierno en un momento de crisis, de apertura y de disponibilidad social, de frustración colectiva frente a políticas conservadoras, con una propuesta, con una narrativa coherente del porvenir. Pero para mantenerse en el gobierno no es suficiente la voluntad política. No olviden lo que decía Lenin: la política es economía concentrada. La clave en la sostenibilidad de un gobierno progresista radica en una buena gestión duradera de la economía. Crecimiento económico, redistribución de la riqueza, y su sostenibilidad.

A la izquierda, a diferencia de las derechas o de los conservadores, un error en economía nos lo cobran hasta con la vida. A la derecha, un error en economía se le tolera. Es parte del sentido común conservador que se vuelve tolerante ante fuerzas conservadoras, pero la izquierda no tiene derecho a equivocarse. Es complicado, pero de eso debemos aprender para mirar hacia el futuro.

Un segundo elemento es la debilidad de las transformaciones del sentido común. Llamamos sentido común al conjunto de criterios morales, procedimientos lógicos, actitudes instrumentales que hacemos sin reflexionar sobre ellas. Desde la forma de sentarse, de comer, el lenguaje, la arquitectura del lenguaje que nos permite comunicar y crear sentidos compartidos con otros compañeros del barrio, con la familia, con los compañeros del trabajo. Es el conjunto de indignaciones y tolerancias morales que practicamos a diario. Es el conjunto de algoritmos de la vida cotidiana, que automáticamente los disparamos, los ejecutamos, sin estar pensando que lo estamos haciendo. Pues eso es el sentido común. Esos saberes, esas formas de

ubicarse en el mundo, esa forma de actuar automática en el mundo, esta forma de valorar espontánea e instantáneamente el mundo, que no es natural, que es fruto del sedimento de lo que Marx llamaba la educación, el hábito y la tradición desde que tenemos un día de vida hasta que somos adultos. A eso llamamos el sentido común.

Pues el sentido común había sido lo más importante en la política. En el fondo, la política es una lucha por la conducción del sentido común. Los gobiernos y fuerzas progresistas supieron estar en el momento preciso, con el discurso preciso, en el momento en que un pedazo del sentido común se resquebrajó. Un pedazo del viejo sentido común, que asignaba a otros la decisión de las cosas de uno, que apostaba al mercado o a la globalización la satisfacción de las necesidades, que delegaba en personas, en partidos o empresarios la solución del problema de los pobres. Ese viejo sentido común se resquebrajó en un momento de catarsis social. En Bolivia, en el 2001, 2003, 2005. O en los casos de Argentina y Brasil. Cada país tiene su propio momento de catarsis social, en el sentido gramsciano, que quiebra pedacitos superficiales del sentido común.

Cuando se llega al gobierno, uno cree que ese sentido común que lo catapultó a funciones estatales, es enraizado. No es cierto. Lo que hemos entendido y comprendido es que el sentido común es más que estos aspectos circunstanciales de la catarsis social. El sentido común es todo un sedimento conservador reproductivo, más que transformativo, y si los gobiernos progresistas no hacen un esfuerzo planificado, sistemático en la educación, en la salud, en la vida cotidiana, en la escuela, en los medios de comunicación, en los libros, en el teatro, en las gestualidades, en las relaciones interfamiliares, en las simbologías, en las formas de unificación, en las formas de preparación, en el orden moral y lógico del mundo para transformarlo, el viejo sentido común se volverá a reconstituir y se apoderará y desplazará al nuevo sentido común progresista superficial.

De ahí la paradoja que nos ha costado aceptar. ¿Cómo es que compañeros que han salido de la pobreza fruto de las políticas progresistas, voten contra un gobierno progresista? Parece una traición, no lo

es. Parece una inconsciencia, no lo es. Hay que asumirlo como debilidad y como lección. Hay continuidad en los procesos progresistas en tanto satisfacen necesidades básicas crecientes, en tanto transforman y revolucionan ininterrumpidamente las pautas del sentido común conservador que gobierna el 90% o 95% de nuestros procedimientos cerebrales.

Tercera debilidad, tercera lección. No es posible un crecimiento económico, que sea a la vez un decrecimiento ecológico. ¿Cómo resolver esta paradoja? Crecimiento económico, con protección ecológica. Es decir, el horizonte de un socialismo ecológico se presenta en América Latina como un hecho inevitable en la siguiente oleada.

Fortalezas, debilidades, tareas. ¿Qué es lo que puede pasar en el continente ahora? Estamos ante el inicio de un largo repliegue del progresismo latinoamericano, que va a dar lugar a una larga noche conservadora, neoliberal, racista, misógina, excluyente, neocolonial. O no. Y eso es lo que uno tiene que asumir con una frialdad siberiana.

Estoy convencido de que no, y por lo siguiente. Estamos enfrentando una oleada conservadora neoliberal que tiene dos límites intrínsecos. Es fosilizado y es, en sí mismo, contradictorio. Me debo explicar.

¿Por qué es fosilizado? Porque el neoliberalismo que ha triunfado recientemente en algunos países de América Latina está repitiendo las mismas recetas que hace veinte años fracasaron y llevaron a esos países al desastre económico y al desastre social. No hay inventiva, no hay creatividad, no hay esperanza. Es simplemente una vieja repetición, mal adobada, encima, mal formulada, de viejas actitudes, de viejas decisiones que ya fracasaron en el continente años atrás.

¿Por qué es contradictorio y enfermizo? Porque a diferencia de lo que sucedió en los años ochenta, cuando el neoliberalismo se presentaba ante el mundo como una esperanza movilizadora de pasiones y de adhesiones voluntarias, el neoliberalismo actual solamente moviliza odios y resentimientos. Odio al pobre, odio a la mujer liberada, resentimiento contra el trabajador alzado, resentimiento contra el sindicalismo exagerado que entorpece la acumulación. Es decir, es

un neoliberalismo fundado en la negatividad y no en la proposición, no en la esperanza de mediano plazo, sino en el rechazo emotivo de corto plazo, y eso tiene patas cortas.

En cuarto lugar, ¿qué neoliberalismo? Resulta que los que hace diez o veinte años propugnaban el libre mercado, la libre empresa, las privatizaciones, hoy nacionalizan bancos, fortifican sus fronteras y se pelean contra la globalización. Resulta que los comunistas que son dueños de empresas estatales, son los propugnadores del libre comercio globalizado. Entonces, ¿qué? ¿Los comunistas se han vuelto globalizados, y los privatizadores se han vuelto proteccionistas? Tenemos un neoliberalismo fallido, de corto aliento, y un mundo incierto. Se ha perdido el norte y el horizonte de las fuerzas de derecha. ¿Hacia dónde vamos a ir, a hacer alianza con China? ¿Entonces hay que estatizar empresas? ¿O vamos a tocar las puertas de Europa y EEUU, que están pidiendo protección para sus mercados, y quieren o están propugnando libre mercado? ¿Qué camino va a seguir América Latina? ¿Un pedazo de uno? ¿Un pedazo de otro? No.

Se ha agotado el combustible neoliberal, lo que ahora tenemos es un neoliberalismo zombie, que sobrevive de sus viejas victorias y que no logra captar el entusiasmo colectivo de la sociedad.

Soy un convencido de que esto se va a agotar. De que en vez de vivir una larga noche neoliberal, hemos de vivir una corta noche de verano neoliberal. Ahí es donde nos toca a nosotros reconocer lo que hicimos bien, reconocer lo que hicimos mal, y prepararnos. La izquierda tiene que volverse a preparar para volver a tomar el poder en los siguientes años en el continente. Esperemos que esta nueva oleada de gobiernos progresistas, que vayan más allá de la primera oleada, cuente, ahora sí, con el apoyo de otros lugares del mundo. Miramos a España, miramos a Inglaterra, miramos a Francia, miramos a Italia, miramos a todas partes del mundo con la esperanza de que no nos dejen solos. De que la siguiente oleada pueda ensamblarse con una oleada continental y mundial que nos permitan avanzar mucho más adelante en los derechos y bienestar de la población mundial.

Segunda Parte:
**El proceso de transformación caso
por caso. Pensando una nueva etapa**

Bolivia en el sistema multilateral de gobernanza

Amenazas y desafíos de la agenda global

Sacha Llorenti

Debido a que el multilateralismo es un tema de relevancia primordial nos interesa pensar cuáles son los antecedentes históricos, su definición, cuál es su estado actual, así como también cuáles son los desafíos que encara el sistema multilateral. Para ello creemos que es imprescindible, aunque se haya repetido muchas veces, insistir en que vivimos en un mundo interconectado como nunca antes en la historia de la humanidad. El sistema multilateral no es solamente lo que se ve en los debates diplomáticos, sino que, por supuesto, es parte de nuestra vida cotidiana. Por ejemplo, la posibilidad de que nos comuniquemos instantáneamente personas que estamos en distintos países y continentes a través de una videollamada o un correo electrónico tiene que ver con una serie de acuerdos internacionales para que la fibra óptica, que transmite esta señal, pueda llegar hasta los distintos países y regiones y eso es una negociación realizada en el ámbito multilateral.

Pero así como en lo cotidiano el mundo está interconectado y requiere de una institucionalidad y de normas que faciliten ese intercambio, no solo de información sino también de comercio, etcétera, es indispensable también señalar que el sistema multilateral y el

mundo del conjunto de la humanidad atraviesan una serie de amenazas, una serie de desafíos a los que nos referiremos oportunamente.

En primer lugar es preciso señalar que el sistema multilateral no es muy antiguo, es más bien reciente en su creación si consideramos la historia de la humanidad pero, además, su institucionalidad también ha sido construida en las últimas décadas. Para empezar es necesario analizar algunas de las definiciones de multilateralismo. En un debate muy productivo, de inicios de noviembre de 2018, en el Consejo de Seguridad, el secretario general de la ONU, António Guterres, señalaba:

Después de todo el multilateralismo no es más que la unión de países que se respetan mutuamente y establecen formas de cooperación con miras a garantizar la paz y la prosperidad para todos en un planeta saludable. Para lograrlo, necesitamos un compromiso más firme basado en normas, las Naciones Unidas basadas en el centro y diversas instituciones y tratados que dan vida a la Carta.

Esta definición recoge varios elementos destacables. Por un lado, el carácter institucional y la necesidad de normas. Por otro, el énfasis en un objetivo clave: no se trata de un sistema para mantener el *statu quo* sino que es preciso garantizar la paz y la prosperidad para todo el planeta, apunta Gutierrez, en condiciones saludables.

Otra definición muy interesante y que tiene dos perspectivas es la que apunta José Antonio Sanahuja:

El multilateralismo define una aspiración y al tiempo una necesidad de cooperación derivada del carácter esencialmente societario del sistema internacional. Aspiración en la medida que apela al imperativo político y moral de un orden legal universal o, en su caso, regional, basado en un *corpus* de normas de convivencia entre Estados soberanos que se reconoce como legítimo. Necesidad, en la medida que por su naturaleza societaria, y por la cada vez más densa red de interacciones y de interdependencias económicas, sociales o ambientales, la sociedad internacional requiere de reglas y pautas de conductas predecibles (Sanahuja, 2013).

Además, Sanahuja entiende que el sistema multilateral es percibido desde distintas perspectivas, de acuerdo a qué Estado, de acuerdo a qué actor, de acuerdo a qué sujeto se lo plantee. Por ejemplo, existe un multilateralismo hegemónico, que es por supuesto a través del cual el poder hegemónico, en este caso Estados Unidos, ve al sistema multilateral, es decir que, desde nuestra perspectiva utiliza el sistema multilateral lo más que puede, para luego, una vez que no lo requiera, poder tomar acciones por su cuenta, unilaterales, sin respetar esa institucionalidad, ese marco normativo o ese conjunto de acuerdos.

Un enfoque diferente es el que plantea el multilateralismo defensivo, tal como lo califica Sanahuja cuando refiere a los países del Sur, Estados que precisan un sistema multilateral porque carecen de poder económico, de un poder militar o carecen de peso en el sistema comercial global, entonces requieren de un sistema que proteja sus intereses.

Otra forma de ver el sistema multilateral tiene que ver con la perspectiva de los países emergentes, se ha hablado y se habla mucho acerca de los BRICS, países como India, Brasil y Sudáfrica que al haber crecido económicamente y al haber elevado su influencia global, requieren que esa estructura normativa, que data de hace setenta años, sea transformada para que ellos se incorporen de una manera más decidida en la gobernanza global, pero fundamentalmente en el Consejo de Seguridad que es el órgano central, medular, de poder del sistema actual de Naciones Unidas. A ello nos referiremos posteriormente.

Otra posición es, por supuesto, la de la Unión Europea, cuyos miembros han construido un sistema político de unión económico-monetaria a través de un sistema de carácter multilateral.

Es así como el sistema multilateral tiene distintas perspectivas, distintos relatos, distintas formas de percibirlo. Para los países de América Latina y el Caribe el sistema multilateral tiene una altísima relevancia. Nuestra región se ha declarado como zona de paz, es una región que se ha declarado libre de armas nucleares, que en algunos momentos con una mayor y en otros con una menor intensidad ha ido

construyendo una arquitectura institucional también regional. Hay que recordar que nuestros países han sido no solo de los primeros en inscribirse a la Liga de las Naciones a principios del siglo XX, sino también al sistema actual de la organización de las Naciones Unidas.¹ Han construido una arquitectura regional como la UNASUR, SICA², MERCOSUR, CELAC para señalar solo algunas organizaciones. Incipientes en algunos casos, limitadas por consideraciones políticas o coyunturales en otros, señalan que, con absoluta claridad, nuestra región se ha apuntalado el sistema multilateral, por necesidad, por su ubicación en términos económicos en el mundo, por su capacidad militar en otros casos y también por sus alianzas coyunturales a lo largo de estos últimos setenta años.

Esta primera parte tuvo como objetivo brindar algunas definiciones del sistema multilateral bajo la necesidad de identificar cuáles son los elementos que lo caracterizan. En la segunda parte referiremos a la historia del sistema multilateral así como a los hitos más importantes en su desarrollo.

Los hitos centrales de la historia del multilateralismo poseen tres características: se dan fundamentalmente en Europa Central, se producen después de grandes conflagraciones de carácter bélico y tienen un impacto global, dada la composición del poder en el mundo en esos múltiples momentos de la historia.

Sin lugar a dudas, el antecedente primero que es importante señalar para hablar del sistema multilateral se vincula con el denominado sistema australiano, la Paz de Westfalia, después de la Guerra

¹ La Sociedad de las Naciones (SDN), también conocida como Liga de las Naciones, constituye el antecedente de la ONU, fue un organismo internacional creado instituido por el Tratado de Versalles (28 de junio de 1919). Tuvo como propósito principal establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales una vez finalizada la Primera Guerra Mundial. Más adelante nos referiremos a ella. [N. de la E.].

² Siglas correspondientes al Sistema de Integración Centroamericana. Fue constituido en 1991. Estuvo integrado en un principio por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Posteriormente, se adhirieron Belice y la República Dominicana. [N. de la E.].

de los Treinta Años. Desde 1618 hasta 1648, por distintas razones, primero religiosas y luego político-estratégicas, Europa Central se mantuvo en una gran guerra. Después de ella, distintas fuerzas intentaron tratar de garantizar que no se produjeran otras guerras y por eso se establecieron una serie de principios de respeto mutuo entre los emergentes Estados nación. Si bien este no es el inicio del multilateralismo tal como lo conocemos en la actualidad, sí es el surgimiento del sujeto, del actor del multilateralismo que es el Estado. Otro de los principios es, por supuesto, la igualdad de los Estados más allá del poder económico o bélico que posean, el principio de no injerencia en los asuntos internos no solo vinculados a la política, sino también a la religión, son algunos de los elementos fundamentales de la Europa Central en esos momentos, una cuestión que tuvo luego repercusiones en las colonias de estas potencias. Para sintetizar: en Westfalia, después de la Guerra de los Treinta Años, nace el primer actor, el sujeto esencial del sistema multilateral.

El segundo hito, largo tiempo después, tuvo una gran importancia para el desarrollo de este proceso internacional. Finalizada la Revolución Francesa, después de las denominadas guerras napoleónicas que duraron un cuarto de siglo, una vez derrotado Napoleón, las potencias europeas que vencieron a Francia (Gran Bretaña, Prusia y Rusia fundamentalmente), convocaron al denominado Congreso de Viena³. Se trató del primer esfuerzo de establecimiento de una suerte de embrión de institucionalidad para evitar que haya conflagraciones de carácter global. Es decir que, más que alcanzar un objetivo, buscó coincidencias en los medios y en los principios de respeto entre las distintas potencias. Allí, después de las guerras napoleónicas, se intentó revertir todo lo que significó la Revolución francesa, mantener (o más bien reinstalar) y garantizar el poder monárquico, pero más allá del dibujo de las fronteras en Europa, lo que nos interesa

³ La reunión, que buscó reestablecer las fronteras europeas en su momento anterior a la Revolución Francesa y evitar nuevos conflictos bélicos, se llevó a cabo del 18 de septiembre de 1814 al 9 de junio de 1815. Tuvo representantes diplomáticos de casi todos los Estados de Europa. [N. de la E.].

señalar es que se establecen algunas normas de institucionalidad para garantizar un sistema de carácter multilateral. En ese sentido, a partir del Congreso de Viena se llamaron a distintas reuniones a nivel de ministros de Relaciones Exteriores a lo largo de los años con el propósito de tratar los temas sensibles de la situación en Europa.

Cabe destacar que el primer elemento o hecho histórico que derivó en el debilitamiento de los principios del Congreso de Viena tuvo que ver con la Guerra de Crimea a mediados del siglo XIX (1853-1856). No obstante, otros factores también coincidieron en el debilitamiento de estos acuerdos que se habían logrado después de las guerras napoleónicas, uno de ellos fue, fundamentalmente, el militarismo. Varios Estados europeos llevaron adelante una carrera armamentística y generaron desconfianza entre uno y el otro. Se celebraron muchos pactos y tratados secretos en esa época. Se construyó una serie de alianzas subterráneas que también derivaron en una serie de susceptibilidades. No obstante, además, surgió el nacionalismo, sobre todo a partir de la reunificación, por ejemplo, alemana. Además de las alianzas entre potencias europeas, los cambios tecnológicos también implicaron por supuesto un acicate al hecho, a la competencia entre los distintos poderes en Europa, que más tarde detonaron en la Primera Guerra Mundial. Es decir que el Congreso de Viena y sus principios, si bien fueron debilitados poco después, casi alcanzaron un siglo. Ya desde 1914 a 1918 se produce la Primera Guerra Mundial.

El tercer hito lo constituyó la denominada Liga de las Naciones o la Sociedad de Naciones que nace fundamentalmente después de la Primera Guerra Mundial con el objetivo de que no hubiera más guerras. Woodrow Wilson, presidente de Estados Unidos, fue uno de los más fervientes defensores de la Liga de las Naciones. Sin embargo, paradójicamente, su país no formó parte de ella, así como tampoco lo fue la naciente Unión Soviética. Fue así que la Sociedad surgió ya muy debilitada. Hay que recordar también que el Tratado de Versailles, firmado después de la Primera Guerra Mundial, excluyó a Alemania y le impuso una serie de condiciones que luego motivaron un resentimiento nacionalista, que fue uno de los elementos, no el

único por supuesto, que motivó la Segunda Guerra Mundial. Porque, además, no había una institucionalidad clara y fuerte y, por tanto, duró muy poco tiempo el experimento. Fue, pese a ello, un elemento clave, fundamental, para entender el siguiente paso a partir del que se llega al actual sistema multilateral, que nace después de la Segunda Guerra Mundial, ya durante la conflagración los Estados Unidos y Gran Bretaña fundamentalmente y luego con la Unión Soviética, momento en que empiezan a esbozar un sistema para prevenir a las siguientes generaciones, como dice la Carta de las Naciones Unidas, del flagelo de la guerra.

La Carta de las Naciones Unidas se firma en 1945 en San Francisco, y una de las estructuras más importantes de ella es, justamente, el Consejo de Seguridad, la mesa más alta de la diplomacia mundial. Cinco de sus miembros son permanentes y tienen derecho a vetar las decisiones del Consejo, los otros diez son electos por la membresía de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no tienen derecho a veto, pero este es el lugar, el único órgano de Naciones Unidas que es capaz de imponer obligaciones a los otros Estados con el propósito de mantener la paz y seguridad internacionales. A partir de 1945 empieza así una construcción institucional y normativa: el derecho internacional se asienta como una de las bases más sólidas y también fortalece los principios de respeto a la soberanía, a la integridad territorial, a la no injerencia en asuntos internos y también a los objetivos de cooperación internacional.

Hemos llegado ya a la conformación del sistema multilateral actual, y en la siguiente parte daremos cuenta del estado actual del sistema multilateral y de los grandes desafíos que tiene hacia adelante.

El sistema multilateral inicia una construcción institucional, normativa, una arquitectura para enfrentar los problemas y los desafíos globales. A lo largo de estos setenta años, por supuesto, ha tenido altas y bajas, ha tenido algunos logros, pero también deficiencias. Las características de este sistema multilateral están basadas, por ejemplo, en los órganos que componen el sistema de Naciones Unidas. Las Naciones Unidas tienen una Asamblea General que es

el órgano principal del sistema en el que todos los Estados (son 193) tienen un voto, y cada voto vale igual que el del otro, para cumplir de este modo con el principio de igualdad soberana de los Estados. Tiene otro órgano importante que es el Consejo Económico y Social, encargado de temas económicos y sociales. Otro lo constituye el Consejo de Seguridad, encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que ya mencionamos. Pero también tiene un propio órgano judicial, que es la Corte Internacional de Justicia como órgano principal y un Secretariado que no solo se ocupa de tareas administrativas, sino del cumplimiento de los mandatos que emanan principalmente del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Una de las tareas más importantes del Consejo, más bien del sistema de Naciones Unidas, está en el mantenimiento de la paz, el envío de misiones de mantenimiento de la paz, para controlar algunas situaciones y existen varias desplegadas fundamentalmente en África y que cumplen un rol de carácter de prevención, un rol de pacificación. Con todo, la ONU ha expandido su acción a todos los temas del quehacer global y no se puede entender la realidad de las relaciones societarias en este momento sin su esquema de carácter internacional.

Pese a lo expuesto, el sistema multilateral no es ajeno a debilidades ni amenazas. Es muy probable que la principal amenaza del sistema multilateral se vincule con el hecho de que existen algunos Estados, en especial Estados Unidos, que se creen por encima del derecho internacional, que utilizan al sistema multilateral como un limón que pueden exprimir lo más que pueden y luego cuando no lo necesitan, lo descartan. Estados Unidos considera que todo el globo terráqueo es parte de su área de influencia, que puede identificar amenazas o interpretar o decir que es una amenaza a su seguridad cualquier hecho en cualquier lugar del mundo y que tiene “el derecho a usar la fuerza” de manera unilateral, violando las normas del derecho internacional.

Esta es una de las primeras grandes amenazas a lo largo de las décadas de funcionamiento del sistema multilateral durante el siglo

XXI. Intentaré hacer un pequeño balance de lo que implican las amenazas sufridas. Ejemplificaremos, para ello, con los tres principales, desde nuestra perspectiva, más graves crímenes cometidos en este siglo. El primero fue la invasión a Irak en el 2003 cuando, en este mismo Consejo, Colin Powell, el secretario de Estado de los Estados Unidos, sostenía que poseían pruebas que demostraban que Irak tenía armas de destrucción masiva, las que, por supuesto, nunca se encontraron, porque nunca las hubo. Y eso motivó una gravísima invasión en violación al derecho internacional, que generó una serie de medidas muy graves: se han reportado hasta un millón de personas muertas producto de esta guerra. El surgimiento de grupos terroristas como el denominado Estado Islámico, no puede entenderse sin esta invasión.

Otro crimen gravísimo se vincula con la política de cambio de régimen en Libia. Libia es un país absolutamente disfuncional, que tiene dos bancos centrales. Trípoli, su capital, está sometida a diversos ataques, más de un gobierno reclama su legitimidad y esta es una situación muy peligrosa porque al final de cuentas lo que se quería de Libia o lo que se quería de Irak era fundamentalmente, además del control geopolítico, el dominio de sus recursos naturales.

El tercer gran crimen de nuestro siglo es la política de cambio de régimen que se intenta implantar en países como Siria, que hasta el momento, durante los últimos ocho años ha generado medio millón de muertos, una guerra que ha provocado millones de desplazados y de refugiados, en una situación muy difícil.

Pero más allá de estas tres francas violaciones al derecho internacional, debemos referir a otra de las grandes amenazas al sistema multilateral. Una de las conquistas en los últimos años, en especial a partir del año 1994, fue la adopción del Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional. Lamentablemente, muchos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, no solo que no forman parte de la Corte, sino que han consumado acciones claras y deliberadas para debilitarla, para perjudicar sus mandatos y para limitar sus funciones y por eso han menoscabado de tal manera la corte que sus

pretensiones de universalidad no son tales y se han tenido serias dificultades en cumplir sus disposiciones, en aquellos casos en los que tienen competencia.

Otro de los temas que tiene que ver con el debilitamiento del sistema multilateral se relaciona con el ataque sistemático, fundamentalmente del gobierno de los Estados Unidos y de algunos de sus aliados, a instituciones como el Consejo de Derechos Humanos y a la UNESCO, solo para mencionar algunas de ellas. En agosto de 2018 Estados Unidos anunció su retiro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, pero también de instancias como la UNESCO. Es importante señalar además una cuestión en consideración al acuerdo nuclear firmado con Irán⁴. Seis potencias han firmado un acuerdo largamente negociado con Irán sobre su programa nuclear para limitarlo solo a fines pacíficos y, a cambio, por supuesto, Irán tenía que recibir un levantamiento de sanciones, y una serie de beneficios, todos concertados con anterioridad. Estados Unidos se retira del acuerdo de Irán, lo que genera una inestabilidad vinculada a la no proliferación fundamentalmente en el Medio Oriente, en un debilitamiento de la diplomacia, de los esfuerzos de resolución pacífica de controversias y una mayor tensión en la región. Esa es una situación cuyas consecuencias aún no las hemos visto del todo, pero que sin dudas tendrán un serio impacto en las relaciones internacionales, aún pese a que el resto de quienes han firmado el acuerdo, me refiero a los otros miembros permanentes de la Unión Europea, se mantengan todavía a favor.

Nos interesa detenernos también en el debilitamiento del multilateralismo en lo que se refiere a la situación del pueblo palestino, otra cuestión de evidente relevancia internacional que aún no fue mencionada. Estados Unidos ha tomado la decisión, primero de mover su capital, desde Tel Aviv donde están la mayoría de las embajadas de

⁴ Refiere al pacto nuclear firmado en Viena en julio de 2015 entre Irán, Francia, Reino Unido, Rusia, China, Alemania, la Unión Europea y del que Estados Unidos se retiró en mayo de 2018 por orden de Donald Trump. [N. de la E.].

los distintos países hacia Jerusalén, violando así varias resoluciones del Consejo de Seguridad y de la propia Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta violación al derecho internacional ha sido gravemente crítica por la Liga Árabe, no solo por la Organización para la Cooperación Islámica, sino además por muchos países de la Unión Europea y muchos otros también de nuestra región. Lamentablemente algunos otros países están siguiendo esa misma línea, violando, reiteramos, no solo el derecho internacional, sino la posibilidad de una negociación acordada que permita a Israel y a Palestina vivir pacíficamente, con fronteras seguras, garantizando los derechos de ambos Estados. Además, frente al reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel se suma el debilitamiento, por ejemplo, de la Agencia de Asistencia a los Refugiados de Palestina, UNRWA por sus siglas en inglés, una lógica de intentar asfixiar a Palestina para que acepte las condiciones de un supuesto plan de paz para la región y una dificultad que continúa tensionando la zona del Medio Oriente y que constituye uno de los problemas centrales de esa situación, sin vistas de solución.

Esas son algunas de las amenazas recientes, en este siglo, del sistema multilateral. Nos importa entonces referir en la siguiente etapa a los peligros más graves y considerables.

Muchos temas y desafíos que se plantea la humanidad solo pueden ser enfrentados a través de un sistema multilateral sólido y fuerte. Vamos a mencionar algunos otros, por ejemplo, la situación migratoria. Desgraciadamente, hace poco tiempo, Estados Unidos, así como otros países, se han alejado de la negociación y del propio pacto global sobre migración, pero también existen desafíos como la desigualdad, como la presencia de actores no estatales, el crimen organizado transnacional, la situación del terrorismo y de otros actores íntimamente vinculados a la situación de los derechos humanos como las empresas transnacionales. Abordar esos desafíos requiere, enfatizamos, de un sistema multilateral sólido que permita resolverlos.

Existen, sin embargo y sin desmerecer los que acabo de señalar por supuesto, otros mucho más apremiantes. Me refiero a aquellos que pueden poner incluso en grave situación de peligrosidad a la propia especie humana en su vida en el planeta. Las tres grandes amenazas las podemos señalar de la siguiente manera.

Noam Chomsky refiere a la amenaza nuclear y luego al cambio climático como los problemas más apremiantes. Ya mencionamos la amenaza nuclear, no solo en lo que tiene que ver con el acuerdo con Irán: también hemos sido testigos en los últimos meses de la grave crisis que se ha producido en la península coreana después de ensayos nucleares y ensayos balísticos provocados por Corea del Norte en esa parte del mundo. Si bien tendrían que existir, de acuerdo al tratado de no-proliferación, solo 5 estados con armas nucleares, por lo menos, en la actualidad, son 9 los que cuentan con ellas. Por otro lado, hace poco, países como Bolivia y muchos otros de nuestra región han firmado un tratado para la prohibición permanente y la eliminación total de armas nucleares, esa es la primera gran amenaza que enfrenta la humanidad en su conjunto, y que puede ser resuelta únicamente a través de un marco normativo institucional multilateral.

Según la lógica de Chomsky, la segunda gran amenaza es el cambio climático, que desafía la existencia de la propia especie humana. Es así como, de continuar esta lógica depredatoria es imposible que la humanidad pueda subsistir, no solo por el aumento de la temperatura, sino por las condiciones que eso generaría en distintos lugares del mundo. La única fórmula, aunque imperfecta, de resolver este gran problema es a través del sistema multilateral. Una vez más aquí, Estados Unidos, el contaminador históricamente más grande del mundo, se retira de este acuerdo global.

Pero existe un tercer elemento, una tercera gran amenaza que ha sido señalada recientemente por el historiador israelí Yuval Noah Harari, que habla de la disrupción tecnológica. Los grandes cambios tecnológicos están abriendo las posibilidades de un mundo absolutamente o casi desconocido hasta el momento, que tiene que ver con la

posibilidad de creación de vida inorgánica, con los territorios todavía no explorados ni cartografiados de la biogenética y, por supuesto, con el uso de la tecnología y su relación con derechos no solo vinculados a la intimidad, a la privacidad, sino con derechos políticos, su impacto en las democracias, su impacto en el mercado de trabajo, su impacto en las organizaciones sociales, es decir, esa tercera gran amenaza exclusivamente puede ser enfrentada, disminuida, a través de un sistema multilateral.

Para finalizar, contamos con un sistema multilateral imperfecto, con muchas falencias, pero que al final de cuentas es la única herramienta que nos va a permitir afrontar muchísimos de los desafíos en una comunidad global. Y lo que nos queda por hacer es, por supuesto, fortalecer ese sistema, tratar de que sus principios sean respetados, que el multilateralismo no sea instrumentalizado para fines mezquinos y garantizar que nuestros pueblos sean representados en estos escenarios: no los intereses de las transnacionales, no los intereses de la industria bélica, no los intereses de las oligarquías, sino los intereses de los pueblos.

Bibliografía

Sanahuja, J.A. (2013). Narrativas del multilateralismo: efecto “Rashomon” y cambio de poder. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 101, abril.

El proceso de transformación en Argentina

Desafíos de la desfinanciarización de la economía hacia un modelo productivo

Mercedes Marcó del Pont

Considerar el contexto internacional y las condiciones de funcionamiento de la economía global es esencial para entender las transformaciones ocurridas en la Argentina durante los doce años del kirchnerismo, así como los límites que enfrentó ese proyecto. Tal abordaje es también esencial para comprender las razones por las cuales se precipitó tan rápidamente la crisis del modelo neoliberal impulsado por el gobierno de la Alianza Cambiemos y para pensar los desafíos que tenemos hacia adelante. Más específicamente considero que es importante analizar la dinámica que caracteriza a la actual fase del capitalismo hegemonizada por los intereses del capital financiero por sobre el capital productivo. Se trata de un proceso que ya lleva más de cuatro décadas y que se ha ido consolidando con el auge del neoliberalismo dando lugar al fenómeno de la financiarización que indujo un cambio en el centro de gravedad de la actividad económica, desde la producción hacia la actividad financiera. En ese marco el trabajo ha dejado de ser el factor que tracciona el crecimiento económico. La creciente filtración de excedente económico hacia la acumulación financiera en una lógica de generación de riqueza ficticia

(el dinero que genera dinero) ha reconfigurado el funcionamiento de la economía global. Esa independencia, esa autonomía de lo que pasa en la economía productiva respecto a las tendencias predominantes en la esfera de las finanzas, ha tenido como contrapartida inevitable una degradación en la condición salarial, la pérdida de los trabajadores en la distribución del ingreso, el debilitamiento de los mercados internos y la ampliación de la desigualdad.

Todos estos procesos, en gran medida vinculados a la conducta del capital, han llevado a un deterioro creciente en las condiciones sociales y económicas en los países centrales. Estas tendencias no nacieron de un repollo sino que son la consecuencia de decisiones impulsadas desde los Estados nacionales y que tendieron a facilitar el proceso de dislocación productiva de las empresas multinacionales, desregularon el sistema financiero y los movimientos de capital, impulsaron la apertura comercial, dismantelaron gran parte de los Estados de bienestar e impulsaron Bancos Centrales independientes, entre otras condiciones que promovieron conductas rentísticas de corto plazo vinculadas al negocio financiero.

Cuando se mira desde una perspectiva más larga se advierte que muchos países de América Latina, y Argentina en particular, fueron tubos de ensayo de la oleada neoliberal que luego se propagó a escala global. En efecto, muy prematuramente, a mediados de la década de los 70, en el marco de dictaduras sangrientas, se implementaron en varios países de Sudamérica las denominadas “Experiencias liberalizadoras del Cono Sur” que instauraron regímenes de apertura financiera y comercial, de desregulación de la cuenta capital y del mercado de cambios que muy rápidamente transformaron nuestra economía en un territorio fértil para la especulación financiera. La contracara fue la interrupción de los procesos de industrialización que, con todas sus falencias y bloqueos estructurales, constituían un rasgo importante de los procesos de acumulación interna. El deterioro en las condiciones del mercado de trabajo, la agudización de la restricción externa y el ingreso en una etapa larga de mucha inestabilidad económica y social fueron correlatos de esas experiencias

neoliberales. Ese modelo de apertura comercial, desregulación financiera y liberalización de la cuenta capital que en nuestro país se ensayó con la Dictadura, se reeditó en los noventa en el marco de las recomendaciones del Consenso de Washington y que culminó con la profunda crisis de 2001. La década larga de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner estuvo signada por la opción deliberada de un modelo que, yendo a contramano del manual neoliberal, volvió a colocar a la economía argentina en un sendero de acumulación productiva, crecimiento del empleo y el producto y distribución progresiva de sus frutos.

A partir del año 2003 la orientación de la política económica buscó privilegiar los intereses del capital productivo y desactivar las fuentes de valorización financiera. En ese sentido se enmarcó la estrategia del desendeudamiento y la decisión de implementar en 2005 un encaje y un plazo mínimo de estadía al ingreso de capital especulativo. En todos los casos estas opciones de política estuvieron dirigidas a promover la entrada de inversiones productivas y desestimular las especulativas. Tales decisiones se tomaron en un contexto global caracterizado por una fuerte oleada de capitales financieros de corto plazo que estaban ingresando en la región para valorizarse financieramente.

La renacionalización de los recursos de la Seguridad Social fue otro golpe al corazón para el “negocio” financiero, ya que precisamente la privatización de los fondos de pensión fue una manifestación del proceso de financiarización a escala global. ¿Qué fueron las AFJP sino un gran negocio financiero a costa de los intereses de los beneficiarios de la seguridad social y del Estado argentino? En ese listado también cabe incluir la decisión de modificar la Carta Orgánica del Banco Central, rehabilitando entre otras atribuciones la capacidad para regular las condiciones del crédito, en términos de tasas, montos y orientación.

En síntesis se desplegó una estrategia coherente dirigida a impulsar el crecimiento económico y el empleo, garantizando condiciones de rentabilidad en la economía real y no en la esfera financiera. A

partir de esa definición estratégica el mercado interno pasó a ser el soporte fundamental del crecimiento. Creo que este es otro de los datos distintivos, no solamente de la Argentina sino de todos los procesos progresistas de América Latina, donde la recuperación del mercado interno fue un objetivo deliberado de la política pública estrechamente asociado a políticas redistributivas.

En el caso de la Argentina, el kirchnerismo descartó la opción estratégica de crecer a través del impulso de las exportaciones aprovechando la inercia que generaba la fuerte caída de los salarios reales que había provocado la crisis devaluatoria de la convertibilidad. Por el contrario, el haberse planteado la recuperación del mercado interno como prioridad trajo aparejada la necesidad de forzar la recomposición del salario como impulso fundamental del consumo doméstico.

Este reconocimiento acerca de los resultados virtuosos alcanzados a partir de un modelo que puso énfasis en la producción y el empleo y que amplió los márgenes de soberanía económica, no debe llevar a ignorar los límites con que se topó al no haberse removido fuentes estructurales del subdesarrollo. Y, en ese sentido, la insuficiente transformación de la matriz productiva es uno de los frentes que condicionó el sostenimiento de la etapa expansiva. Las insuficiencias en materia de integración industrial y de reducción de las brechas de productividad y tecnológicas tuvieron su correlato en la reaparición de la restricción externa.

Estas tendencias estuvieron, entre otras cosas, asociadas a la insuficiencia de la tasa de acumulación de capital. La dimensión y la orientación de la inversión, en efecto, no permitieron garantizar la sostenibilidad del proceso de crecimiento. Cuando se mira en perspectiva qué pasó durante esos doce años se advierte que las grandes empresas en Argentina, nacionales y extranjeras, ganaron mucha plata, es cierto, pero, sin embargo, una parte muy pequeña de esa rentabilidad volvió a la inversión, sobre todo, al sector industrial.

Entonces uno se pregunta qué pasó con ese excedente que no se reinvertió en la industria. Son elocuentes los resultados de una

investigación realizada por FLACSO que muestra que solamente el 23% de la rentabilidad generada por las grandes empresas (nacionales y extranjeras) volvió a invertirse en la actividad industrial (Azpiazu y Basualdo, 2000). Cuando se indaga acerca del destino de ese excedente no reinvertido aparece claramente el problema de la fuga de capitales doméstica. En efecto, se advierte una elevada correlación entre esas ganancias distribuidas y la dolarización de ahorros de empresas y personas físicas verificada durante ese período.

Desde mi punto de vista el problema de la fuga de capitales doméstica es una componente muy relevante de la restricción externa que aqueja cíclicamente a la economía argentina. Es un fenómeno que no se reproduce de la misma manera en otros países de la región, por ejemplo, en el Brasil. La cuestión del bimonetarismo de la Argentina se manifiesta en varios frentes, incidiendo sobre todo el funcionamiento macroeconómico. Uno de sus aspectos muy nocivos está asociado al hecho de que gran parte de los ahorros de los argentinos, de las personas físicas pero también de las empresas, medianas y grandes, se dolariza. De hecho el dólar es uno de los principales activos financieros que se transa en nuestro país. Se trata de un problema que afecta no solo la disponibilidad de dólares sino también la capacidad de ahorro doméstico para la inversión reproductiva.

Como mencioné, durante la gestión kirchnerista hubo una opción deliberada por promover reglas de juego a favor de la producción y desestimular la valorización financiera. Dicho en otros términos, no hubo condiciones para “timbear” durante esa etapa. Las políticas de regulación de liquidez, el manejo de las tasas de interés y la determinación de los rendimientos de los títulos públicos no generaban estímulos al capital para obtener rentabilidades mayores en la operatoria financiera que en la productiva. Sin embargo no puede soslayarse que la fuga de capitales doméstica –que ascendió a 100.000 millones de dólares en trece años– fue una forma en que se materializó el proceso de financiarización durante esa etapa. Si somos coherentes con esta idea de que estamos viviendo un proceso de globalización financiera donde el capital busca siempre los resquicios para valorizarse

en la esfera financiera, también tenemos que tener en cuenta que la vigencia de un mercado cambiario desregulado habilitó la posibilidad de que el atesoramiento en divisas se constituyera en una fuente especulativa con su contracara en términos de filtración de ese excedente fuera de la esfera de la acumulación interna.

No se puede ser ingenuo en estos temas. Por algo el manual neoliberal recomienda siempre la liberalización de la cuenta capital, la desregulación financiera y cambiaria: porque son todas condiciones funcionales al negocio financiero. Precisamente durante el kirchnerismo se fue a contramano de muchas de esas recetas. Entre otras cosas, la importante recuperación de capacidad soberana del Estado fue resultante de la recreación de regulaciones como el control al ingreso de los capitales financieros o la obligación de liquidar los dólares de exportación. El control de cambios llegó más tarde cuando la restricción externa ya había reaparecido.

Es difícil desenganchar los logros alcanzados en materia distributiva, de empleo, crecimiento o desendeudamiento, entre otros, de la decisión estratégica de recorrer un camino que iba a contrapelo de la lógica y la praxis neoliberal, siempre funcional a los intereses del negocio financiero. Tal reivindicación no debe llevar a ignorar, como mencioné, que el proceso de crecimiento e inclusión evidenciaba limitaciones para sostenerse en el tiempo. Ciertamente es que muchos de esos condicionantes fueron la resultante de la crisis internacional que exacerbó los problemas de restricción externa que había vuelto a aparecer. El cambio en las condiciones internacionales hizo más patente los problemas vinculados a una insuficiente transformación de nuestra matriz productiva, todavía muy primarizada y con crecientes coeficientes de importación en el funcionamiento del aparato industrial.

Como mencioné, la insuficiente inversión en las capacidades productivas y tecnológicas en el sector industrial debe evaluarse en el marco del proceso de dolarización del excedente generado. Por ello a la hora de pensar un proyecto alternativo que vuelva a poner el eje en el desarrollo y la igualdad es necesario aprender de esa experiencia.

Garantizar las condiciones para que el ahorro generado internamente se canalice hacia la inversión reproductiva es una condición de borde. Pero no menos necesario es planificar el desarrollo, definiendo las prioridades y los tiempos, identificando los sectores y los actores. Es indispensable generar una articulación entre las políticas industriales con las de desarrollo de nuestras capacidades científico tecnológico. Hay que identificar esa burguesía empresaria capaz de asumir el riesgo de hundir capital en un proceso de transformación así como la disponibilidad de inversión directa, inversión externa, que pueda orientarse hacia esos destinos estratégicos. Creo que es necesario desmitificar la idea de que la inversión externa es siempre buena *per se*. La inversión externa es buena si viene a transformar nuestra estructura productiva, si viene a generar nuevas innovaciones, muy lejos de las opciones rentísticas que generan los proyectos simplemente extractivistas.

Es evidente que después de cuatro años de neoliberalismo explícito impulsado por el gobierno de la Alianza Cambiemos otra vez la Argentina está agobiada por la restricción externa, con un severo agravamiento de todas sus manifestaciones. Se mantiene con plena vigencia la discusión más profunda respecto al problema del subdesarrollo argentino, vinculado al estrangulamiento de divisas. Abordaje que contradice la fallida interpretación ortodoxa de que los problemas de la economía argentina se vinculan a desbordes fiscales, normas laborales muy rígidas o a la insuficiente independencia del BCRA.

Cuando en los cincuenta o sesenta se discutía el problema del subdesarrollo latinoamericano, la corriente estructuralista siempre colocó el énfasis en los problemas de la restricción externa asociados al intercambio desigual determinado por la naturaleza primaria de nuestras exportaciones y el deterioro de largo plazo en los términos del intercambio. En el contexto de la fase de financiarización vigente en las últimas décadas este problema se complejiza. El bloqueo estructural determinado por una industrialización trunca se agudiza en el marco de una creciente filtración del capital industrial hacia

el capital financiero. En ese marco el endeudamiento externo pasa a ser un actor fundamental del problema de la restricción externa. En el caso de la Argentina ese proceso de endeudamiento se exagera en el marco de los regímenes neoliberales que hicieron de la desregulación de la cuenta capital un instrumento privilegiado al servicio de la fuga de capitales. En efecto, mirado desde una perspectiva de largo plazo lo que se advierte es que siempre el endeudamiento estuvo acompañado, como la sombra al cuerpo, por la fuga de capitales liderada por los grandes grupos económicos complementada por la conducta dolarizadora de los sectores con capacidad de ahorro en la Argentina.

A diferencia de lo ocurrido durante los ensayos neoliberales del pasado (y el actual), durante la etapa kirchnerista, la fuga de capitales no se financió con endeudamiento. Por el contrario el país se desendeudó fuertemente en esos años. Esa dolarización de ahorros se cubrió con los superávits en cuenta corriente. Pero a partir de 2011, de la mano del cambio en el ciclo de los precios internacionales, la reaparición del desequilibrio energético y los fuertes desbalances de divisas del sector industrial, la restricción externa vuelve a corporizarse. Es importante advertir que ese problema no estaba asociado únicamente al entonces incipiente déficit de la cuenta corriente, sino fundamentalmente a la salida de capitales a través de la dolarización de carteras de los propios argentinos. Por eso es que en el año 2011 se decide regular la fuga de capitales, introduciendo controles de cambio.

Este abordaje que busca poner el énfasis en los problemas estructurales que condicionan a través de la restricción externa las posibilidades de sostener el crecimiento del PIB y del empleo, son muy útiles para interpretar el derrotero de la economía argentina a partir de diciembre de 2015. Si yo tuviera que definir qué hizo Macri al día siguiente que asumió diría que tomó una a una las decisiones que insertaron nuevamente a la Argentina en la lógica perversa de la financiarización. Desde los primeros meses de gestión el gobierno eliminó las restricciones al ingreso de capitales especulativos, fue

liberalizando progresivamente el mercado de cambios al tiempo que el BCRA abandonaba cualquier objetivo vinculado al crecimiento y el empleo y se transformaba en uno de los principales impulsores de la fantástica burbuja financiera en torno a los altísimos rendimientos ofrecidos por sus letras.

Después de haber hecho campaña argumentando que el problema de la insuficiencia de dólares en la Argentina se debía a que estábamos muy cerrados, abrió todo –cuenta capital e importaciones– agudizándose desde muy temprano enormemente los problemas de restricción externa. Los dólares de inversión no vinieron, sino que por un tiempo solo ingresaron capitales especulativos. Sin embargo, esos fondos no fueron suficientes para compensar la fuga de capitales, que lejos de disminuir se intensificó. Pienso que trascendiendo las especulaciones acerca de si son ineptos o si lo hacen a propósito, lo que falló una vez más fue su proyecto neoliberal. Y que la celeridad con que ocurrió ese desenlace crítico está vinculada a la pésima lectura que la Alianza Cambiemos hizo del contexto internacional en el cual desenvolvía sus políticas. Llegaron con un manual viejo, el manual de los noventa, el de las desregulaciones, de la apertura comercial, de la liberalización financiera, en un mundo muy diferente al de entonces. Esas recetas, quizás, durante el menemismo tuvieron más largo aliento, porque había un mundo que acompañaba, no obstante, hoy el mundo no acompaña estos experimentos neoliberales de la misma manera.

La situación de repliegue de la globalización comercial, volatilidades cambiarias y financieras, débiles cotizaciones de los productos primarios, desaceleración de los flujos de IED hacia la región, no constituye sin duda el mejor escenario para estos ensayos neoliberales. Este modelo se agotó en abril de 2018 cuando empezó masivamente la fuga, primero de los capitales externos y después de los de adentro. Si no hubiera llegado el salvataje de Estados Unidos materializado en el enorme crédito otorgado por el Fondo Monetario Internacional al gobierno argentino el colapso hubiera sido peor. Esos

fondos actuaron como un pulmón que prolonga la agonía de este modelo.

A nadie escapa que las dificultades que enfrenta la Argentina fundamentalmente en su frente externo, se complejizan en el actual contexto regional, donde también se asiste a nuevas oleadas neoliberales en diversos países. Una de sus manifestaciones ha sido el debilitamiento del proyecto del Mercosur. A la hora de pensar la recuperación de ese proyecto estratégico y su realineamiento con los objetivos del desarrollo y la soberanía regional puede ser útil identificar los límites que también se vivieron en la etapa en la predominaron proyectos progresistas en la región. Se trató sin duda de un tiempo magnífico donde se condensó una alianza política, estratégica, muy fuerte, entre los principales líderes de la región, con manifestaciones importantes en materia política y geopolítica. Sin embargo, cuando se aborda el aspecto económico no puede ignorarse que, en realidad, el MERCOSUR no logró transformarse en un motor de industrialización y de integración virtuosa de nuestras economías. Es necesario revisar las razones que inhibieron el avance en la creación de una institucionalidad al servicio de esos objetivos. Sin ir más lejos, hubo dificultades para poder acordar y materializar el proyecto del Banco del Sur en gran medida por cierta resistencia del Brasil. Pero tampoco se pudo avanzar en otros mecanismos como los *swaps* de monedas que nos hubieran dado más autonomía financiera, en especial en relación con los grandes organismos multilaterales.

Cabe preguntarse en qué medida estas limitaciones objetivas que se dieron en etapas en las cuales había una sólida vocación integracionista en la región no se vinculan a fenómenos tales como la elevada extranjerización de nuestras economías o al ya mencionado proceso de financiarización que guía las decisiones del capital. Recuerdo claramente una magnífica conversación mantenida con Marco Aurélio García¹, unas semanas antes de que él nos abandonara. Me

¹ Político brasileño, integrante del Partido de los Trabajadores (PT). Principal asesor del Presidente “Lula” da Silva en relaciones internacionales.

comentó que parte de sus equipos estaban investigando precisamente qué estaba pasando con la composición de la rentabilidad de las grandes empresas de Brasil. Señalaba a ese respecto que una parte importante de la rentabilidad de las grandes empresas de Brasil no provenía del mundo de la producción, sino del negocio financiero. Esta situación puede extrapolarse a lo ocurrido en Argentina desde 2015 a la fecha. ¿Es ese fenómeno neutro en relación a los objetivos de la integración? Puede ser fatal ignorar estas condiciones objetivas a la hora de planificar el desarrollo, identificar los actores económicos cuyo interés se armonice con los de la acumulación en la economía real. Gran parte de los actores son empresas multinacionales en las que sus decisiones de inversión local se planifican a partir de una estrategia global. Articular y congeniar todos esos intereses, a veces contradictorios, debería ser una tarea deliberada de la política pública. A nivel regional el desafío es impulsar esa estrategia de manera articulada.

En el contexto de los modelos neoliberales impulsados tanto por el gobierno de Macri como el de Bolsonaro el proyecto de MERCOSUR ha sido degradado. Sus posiciones respecto al libre comercio, el multilateralismo, a degradar el acuerdo en función de intereses individuales han debilitado adicionalmente este proyecto. Entre las iniciativas impulsadas por ambos países que tienen un impacto potencial muy dañino sobre el acuerdo Mercosur se encuentra el acuerdo con la Unión Europea. Tal como está planteado compromete seriamente el futuro de los sectores industriales, condiciona el desarrollo científico tecnológico en ambos países al tiempo que reduce los espacios de las políticas activas a favor de las empresas localizadas en la región.

La revigorización del proyecto estratégico del Mercosur asume una mayor relevancia en el marco de una situación internacional poco alentadora, con señales claras de que podría corporizarse el fantasma de una nueva recesión global. En términos de desafíos y de agendas hacia adelante, resulta imprescindible tener la posibilidad de volver a discutir el MERCOSUR desde una perspectiva mucho más cercana a los intereses de la producción, y encontrar los caminos

para viabilizar una integración virtuosa entre ambas economías que permita ir reduciendo asimetrías y un desequilibrio estructural en materia de comercio exterior.

Gran parte de nuestro desafío a partir del 2020, si logramos recuperar el gobierno, va a estar vinculado a identificar los resquicios en este mundo tan complejo para abordar la restricción externa de manera consistente con el objetivo de recuperar el crecimiento y el empleo. El mercado interno será, sin duda, la fuente principal para volver a dinamizar nuestra economía. Pero siempre teniendo en cuenta que la restricción que vamos a tener del sector externo va a ser muy grande. En el marco de una estrategia integral de desarrollo industrial, la sustitución de importaciones deberá cumplir un rol esencial.

La situación del mundo, de Brasil, y también mismo de la Argentina, es muy distinta a la de la post convertibilidad. Nos equivocamos si creemos que podemos extrapolar lo que fue esa etapa expansiva del 2003 hasta la crisis financiera internacional, porque, en ese entonces, el Brasil crecía al 5,6%, el comercio mundial llegó a crecer hasta el 10%, los precios de las materias primas eran muy elevados. La situación internacional era totalmente distinta y, fronteras adentro, teníamos, quizás, una situación de indicadores sociales y económicos peores (la recesión, la desocupación, la pobreza), pero también teníamos una situación de superávit externo, de bajo desequilibrio fiscal y durante tres años no pagamos la deuda que liberaba recursos fiscales y de divisas para utilizar en otros destinos.

Hay que señalar, además, que el regreso del FMI a la región, y a la Argentina en particular, también puede dificultar ese proceso. La negociación con el Fondo quizás sea uno de los desafíos más grandes que vamos a enfrentar. Se trata del mayor acreedor individual de nuestro país y conocemos cuál es su Agenda. La ha dejado escrita en cada revisión del fallido acuerdo firmado con el gobierno de Macri: reforma laboral, reforma previsional y del BCRA (para limitar sus atribuciones). Se trata de recomendaciones que van a contrapelo de los lineamientos de un proyecto alternativo al actual cuyo objetivo

sea recuperar el crecimiento económico y del empleo, atender la emergencia social y reducir la brecha de la desigualdad.

También en este terreno vale la pena diferenciar la actual situación con la registrada en todo el proceso de reestructuración de deuda encarado por Néstor Kirchner. La cancelación de la deuda con el Fondo Monetario fue un hito importante no solo en el proceso de desendeudamiento sino también en la recuperación de la capacidad soberana para el manejo de las políticas públicas. Esa deuda, sin embargo, representaba la quinta parte de la actual y la disminución de reservas internacionales que provocó su pago fue rápidamente recuperada a partir de los cuantiosos superávits externos habilitados por elevados precios internacionales y un comercio mundial muy dinámico. Hoy la situación es muy diferente. El común denominador es que dicho organismo ha sido corresponsable, entonces y ahora, del desenlace crítico de esos ensayos neoliberales.

Creer para poder pagar es el eje al partir del cual se desenvolverá previsiblemente la negociación. Otras discusiones de naturaleza más estructural como las mencionadas reformas que propone el FMI podrían abordarse a mi juicio desde una postura distinta a la neoliberal. Creo que no nos tenemos que poner tan a la defensiva respecto a esos debates, sino que, como fuerza política, debemos retomarlos. Podemos decir perfectamente, “queremos garantizar un régimen previsional sustentable fiscalmente a mediano y largo plazo, pero dentro de la lógica de reparto”. ¿De dónde vamos a sacar los recursos para garantizar eso? No es precisamente bajando contribuciones y aportes sino formalizando el mercado de trabajo y captando parte de las rentas extraordinarias generadas por la devaluación y la timba financiera. ¿Se puede dar una discusión razonable acerca de la edad mínima jubilatoria? Otro tanto ocurre con la reforma laboral. Esa siempre ha sido la agenda de la derecha, entonces rápidamente nosotros nos ponemos reactivos a la defensiva frente a esta cuestión. Sin embargo, pienso que desde los sectores nacionales y populares hay que dar ese debate. No se puede ignorar que hay convenios colectivos que es necesario actualizar. Ello no significa cercenar derechos

sino reflejar los enormes cambios tecnológicos y organizacionales o la aparición de nuevas ocupaciones, entre otros cambios ocurridos.

Existen temas que los gobiernos progresistas abandonamos y a los que tenemos bastante resistencia. Parte de la vuelta, como planteó también Rafael Correa², implica afrontar esa situación, discutir esas cuestiones desde la perspectiva ideológica a la que pertenecemos, como, por ejemplo, la seguridad. Entre los debates económicos es imprescindible incorporar la problemática de la productividad. Se hace difícil hablar de desarrollo sin hablar de productividad. Y tampoco es posible hablar de una mejora permanente y sostenible en la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo si no se discute cómo se genera y cómo se apropian las ganancias de productividad. Generalmente esta es un tema un tanto tabú en el ámbito sindical. Pero si no damos esas discusiones vamos a chocar con la misma piedra. No podemos ignorar que durante los últimos años del kirchnerismo la productividad creció poco, y creció poco en gran medida porque hubo poca inversión y hubo poca inversión porque, como ya mencioné, gran parte del excedente generado se fugó. Buscar los mecanismos y las condiciones para que mejore la tasa de inversión y la productividad ¿no debería ser parte de la discusión no solo dentro del Estado sino también en la mesa de negociación entre el capital y el trabajo? En una negociación paritaria debería darse el debate sobre cómo hacemos para que mejore la productividad. Bajar el costo laboral no significa *per se* flexibilizar o quitar derechos. Se trata de pensar qué se necesita en términos de condiciones laborales pero también qué se necesita en términos de esfuerzo de inversión y de mejora tecnológica. Es un debate necesario, y lo tenemos que discutir sin tabúes. Todavía se evidencian preconceptos ideológicos muy fuertes hacia el interior de nuestro espacio político.

A mi entender, uno de los desafíos fundamentales por delante será sentarse a negociar con el Fondo, con un programa consistente

² Cfr. la entrevista realizada a Rafael Correa por Daniel Filmus en este mismo volumen.

de desarrollo a mediano y largo plazo, que atienda las urgencias enormes que vamos a tener en el corto plazo y simultáneamente aborde los problemas estructurales. Ahora bien, si no tenemos la legitimidad, si ganamos las elecciones, pero no tenemos la legitimidad y el respaldo social y político y sectorial, va a ser muy difícil. Tiene que haber compromisos muy claros de los sectores empresarios y del trabajo. Gran parte del Contrato Ciudadano del que habla la ex presidenta Cristina Fernández, tiene que ver con asumir la gravedad de la situación que demanda compromisos explícitos por parte de los principales actores sociales. La fortaleza en la negociación con el FMI dependerá en gran medida de los consensos alcanzados en torno a un programa alternativo. El mensaje unánime debería ser que para honrar los compromisos de deuda heredados tenemos que volver a crecer y hacerlo en el marco de un programa diferente al convencional. Esa va a ser la discusión fundamental.

Ahora bien, el neoliberalismo hoy expresado en nuestro país en el macrismo busca siempre despolitizar las decisiones tercerizando el poder en las tecnocracias. El FMI, los Bancos Centrales independientes o bien los famosos “mercados” pasan a ser los actores relevantes a la hora de las definiciones de política y también de las responsabilidades respecto a sus consecuencias. El desafío del próximo gobierno será también el de recuperar capacidad soberana y volver a politizar el proceso de toma de decisiones nacionales.

Bibliografía

Azpiazu D. y Basualdo, E. (2000). Las PyMES y la industria argentina. Potencialidades de crecimiento y empleo”. Disponible en <http://publicacioneseconomia.flacso.org.ar/images/pdf/139.pdf>

El desafío democrático en Brasil

Logros y desafíos pendientes de los gobiernos de Lula y Dilma

Tarso Genro

Un punto de partida posible para pensar la cuestión democrática en América Latina y las experiencias de los gobiernos progresistas está apoyado en la obra de un importante académico que ilumina este debate. Vamos a discutir la cuestión democrática y, por ende, también, toda estructura formal, jurídica, económica y política que hoy vuelve de una manera muy abstracta, como si la democracia no hubiese pasado, como si las instituciones fueran a permanecer estables y, por lo tanto, a no tener futuro. Proponemos, al mismo tiempo, un juicio crítico sobre las propias conquistas de la democracia y la división que se operó dentro de la teoría política entre la democracia formal y la democracia sustancial, por ejemplo.

La siguiente cita inspira mi visión crítica con respecto a los gobiernos progresistas democráticos en América Latina, no solo en relación con sus posibilidades y sus límites, sino, además, sus deudas, que no fueron pocas en este período.

El profesor Juan Ramón Capella escribió un texto fundamental que va a orientar mi visión y mi enfoque del presidente Lula en particular, y también de la presidenta Dilma Rousseff. No voy a analizar directamente el gobierno de Dilma porque ella fue, en verdad, una

continuidad, con mayores dificultades políticas para poder enfrentar las preocupaciones de los gobiernos de Lula, que fueron gobiernos ascensionales. Sostiene Capella:

El gobierno de Atenas no está en manos del jefe militar. Esta es una de las condiciones necesarias para la aplicación de principios y procesos incompatiblemente democráticos, la designación de los cargos públicos y la designación de las funciones públicas. Limitadamente, sin dudas, solo entre un reducido grupo de ciudadanos; como es sabido, aquellos que realizaban naturalmente el proceso productivo estaban excluidos de la democracia, igual que las mujeres, las esposas, las hijas, las madres y, por supuesto, los demás. Esta doble limitación muestra cómo es sospechoso el discurso idílico y el uso de la democracia ateniense, un discurso que en la realidad obstaculiza la adopción de un punto de vista crítico acerca de la situación actual de los procesos de democratización (Capella, 1993, p. 65).

Es decir, los presupuestos de la democracia ateniense son observados de manera abstracta y contrastados con lo que ocurre en la actualidad, como si aquello que ocurre hoy en la democracia fuese una línea ascendente de progreso democrático, que es relativamente, pero también, un estancamiento, que es una barrera y que es un conducto nuevo, un conducto más perfeccionado de fluidez democrática.

Por eso, el gobierno del presidente Lula tiene que ser observado en las condiciones específicas de supervivencia de aquel momento. Primero, una crisis internacional aguda, crisis de transferencia del poder absoluto del sistema del capital hacia el capital financiero, que se consolidó ya en ese momento; luego, una crisis de las democracias y una compleja situación interna del país que venía del gobierno de Fernando Henrique, un gobierno que en el exterior se presentaba como socialdemócrata de centroizquierda, fue, en realidad, un gobierno liberal de centroderecha y así se comportó durante todo el tiempo. En Brasil, en el campo de la izquierda, solemos afirmar que la socialdemocracia de Fernando Henrique era tal solo para exportación: aquí adentro, definitivamente, no funcionaba. Por eso, el

gobierno terminó con una inflación alta, impuestos elevados, un crecimiento brutal de la deuda pública y se añadió a ello la catástrofe social del desempleo y la exclusión.

Analicemos brevemente la situación interna del país cuando Lula llegó al gobierno. En un contexto en que las tasas de participación popular eran realmente bajas y en el que se iniciaba el desencanto de las masas por la política, Lula logró recuperar el entusiasmo a través de rescate de la autoestima de la población, en un momento en que, además, había un gobierno de crecimiento en relación a deuda/PBI absolutamente alarmante para los acreedores internacionales. La deuda de Brasil en relación al PBI era más del 60% en aquella oportunidad.

Las tareas de gobernabilidad se volvieron así extremadamente difíciles. El gobierno de Lula se apoyó entonces en métodos tradicionales para hacer política. Es decir, se manifestó la relación de hacer política transparente y democrática con las oligarquías regionales, las oligarquías partidarias y las oligarquías de estructura de clase del país, que se constituyeron en puntos mínimos de apoyo para que pudiesen gobernar. Por otra parte, en contrapartida, logró como compensación, la conformación de mayorías en el Congreso Nacional con el propósito de abrir una brecha, un espacio para generar políticas sociales importantes: aquellas que sacaron de la miseria y la exclusión a 40 millones de brasileños en esos ocho años de gobierno del presidente Lula.

Para ser más explícitos, hubo un trato, un acuerdo político de gobernabilidad tradicional que todos los gobiernos anteriores habían aprovechado pero que en el gobierno de Lula fue visto como pecaminoso y generó, más tarde, las consecuencias que todos ya conocen y que terminaron con la persecución judicial al presidente Lula para sacarlo de la carrera presidencial.

Quiero apuntar, dentro de las limitaciones de este espacio, aspectos que caracterizaron a los gobiernos de Lula, y que fueron continuados, en parte, por el gobierno de la presidenta Dilma. Sin embargo, esa continuación no tuvo ya la misma potencia política, lo que

se evidenció con una falta de centralidad política y con la falta de formación de un bloque de dirigentes de negociación interno, incluso del propio PT y de la propia estructura formal del gobierno que permitiera avanzar en puntos importantes.

No obstante, la presidenta Dilma, es importante afirmarlo en este momento, no cayó por emparentarse con ilegalidades o hechos de corrupción: la presidenta Dilma fue destituida porque la derecha y el neoliberalismo vieron la oportunidad de arremeter contra un gobierno débil políticamente, un gobierno fallido que no se organizó de manera adecuada y que, en mi opinión, terminó colocando un neoliberal en el Ministerio de Hacienda. La derecha liberal advirtió rápidamente que se abría una grieta que podría permitir llevar a cabo su objetivo de destrucción de los programas sociales, de ajuste en los costos de funcionamiento de la maquinaria pública, de reducción de derechos, de reforma laboral, en fin, cuestiones que conocen muy bien también en Argentina a través del gobierno de Mauricio Macri.

Pensemos ahora en la cuestión democrática. El odio que generó el gobierno de Lula vino de la derecha y la centroderecha de Brasil y está relacionado con aquello que denomino la reorganización de la mesa democrática. Durante los gobiernos anteriores, todos se sentaban en la mesa democrática funcional al país. Solo que algunos se sentaban en sillas muy bajas, muy pequeñas, con las que no conseguían ver lo que estaba arriba de la mesa: solo veían apenas por debajo de ella. En cambio, las clases medias, los intelectuales y la alta burguesía veían la mesa entera.

En el gobierno de Lula, las sillas se volvieron todas de la misma altura y todos podían ver lo que había arriba de la mesa. Eso generó una disputa en la agenda nacional brasileña. La disputa por la renta se dio a través de políticas públicas y cedió a las demandas de los movimientos sociales y del movimiento sindical.

Esta concertación democrática tuvo casi cincuenta conferencias nacionales, un Consejo de Desarrollo Económico y Social, una cantidad de foros localizados que trabajaban desde la cuestión racial hasta la cuestión de la mujer. Todos estos elementos provocaron una

invasión democrática del Estado brasileño que causó escalofríos y repulsión en la élite. Porque la élite brasileña tiene, como se sabe, un origen esclavista, que no se complace en repartir, no le gusta que las personas vean lo que está encima de la mesa, porque aquello que está encima de la mesa tiene que ser repartido entre las élites. Lamentablemente, siempre fue así en Brasil, en mayor o en menor grado. Es preciso recordar, en este sentido, un antecedente que puede explicitar lo que afirmo: es cierto que el presidente João Goulart fue derrocado en 1964 por trabajar en determinadas reformas democráticas en el país, como la reforma agraria, la reforma bancaria, la reforma urbana, que causaron odio en la élite brasileña.

De este modo, la cuestión de la democracia durante los gobiernos progresistas de Lula y Dilma se transforma en políticas públicas que redujeron las diferencias sociales en Brasil y otorgaron oportunidades de vida para millones de personas. Eso, evidentemente, tiene un costo. Y ese costo sale del Estado o sale de las élites, es decir que, en cualquier caso, sale del conjunto de la sociedad, y el Estado recauda a partir de lo que produce. Eso es un problema bastante grave, porque la ecuación política de la estabilidad de los gobiernos de Lula se daba también con sectores rentistas de la sociedad que soportaron este pacto al que hice mención mientras todos estaban ganando. ¿Cómo es que todos consiguieron ganar? Fue un período en que las *commodities* tenían los precios elevados, y Brasil es un gran productor de *commodities*.

Así, el Estado brasileño pudo ser financiado por esas políticas públicas. Por un lado, las élites continuaron enriqueciéndose y el Estado contaba con recursos para promover políticas públicas extraordinariamente positivas, generosas, a las que llamo “políticas sociales democráticas mínimas”, que pudieron ser implementadas en el gobierno de Lula. Eso bastó para que cuando no todos podían ganar, que fue en el comienzo del gobierno de la presidenta Dilma, cuando fue necesario reestructurar el sistema tributario, para sacar más de los ricos (y los muy ricos) y repartir más entre los sectores bajos de la sociedad, hubo una rebelión que fue dirigida, que fue orientada

por el oligopolio de los medios, y ese oligopolio colocó a millones de personas en las calles bajo dos lemas. Primero, “todo va a mejorar si se va Dilma”, es decir, si el PT sale del gobierno. Segundo, “el gigante está despierto”. Esto es, como si nunca hubiese tenido participación popular, como si el pueblo se diese cuenta de que tenía que transitar por el neoliberalismo para que pudiese continuar mejorando su vida, que en este punto ya había adquirido un estatuto bastante significativo desde el punto de vista social. Mejoró mucho la condición de vida de los pobres y los muy pobres en el gobierno de Lula, y esa fue definitivamente su misión, ese era su compromiso democrático, que fue bloqueado en función de esta crisis de dominación pacífica, que se daba en cuanto todos pudieran ganar alguna cosa como ocurrió en los gobiernos de Lula.

Esa mesa democrática fue estructurada: promovió programas como PROUNI, que ofreció millones de becas para estudiantes de familias pobres, con ingresos por debajo de tres salarios mínimos que comenzaron a entrar en la universidad. Además, fue reformulado el sistema de financiación estudiantil, el FIES. En 2010, hasta octubre, se firmaron más de 60.000 contratos, por un total de más de R \$ 2 mil millones. Eso significó una violación de los espacios privados, porque las grandes universidades privadas comenzaron a recibir a algunos pobres apoyados por los recursos de la Ley Federal, que llegaban a esas estructuras privadas de las que nunca formaron parte. ¿Cómo es que se daba esa filantropía y transformaba eso en becas de estudio? Fue un movimiento en verdad extraordinario.

La enseñanza superior fue triplicada en Brasil, las necesidades públicas se cubrieron como nunca en ningún otro momento de la historia de nuestro país, sobre los institutos técnicos federales que estaban prohibidos por ley, nosotros modificamos la ley y abrimos institutos en todo el país.

Tuvimos, por otra parte, una revalorización espectacular del salario mínimo, duplicado en términos reales en la época del gobierno del presidente Lula. Eso permitió, por lo tanto, una mejoría

asombrosa en las condiciones de vida de los más pobres, que constituyen la mayoría de la población brasileña.

El programa denominado “Bolsa Familia”, la actualización del monto de las jubilaciones, el aumento de los empleos públicos en la estructura pública federal, el estímulo de los programas combinados del gobierno federal con los municipios y los Estados para combatir la pobreza, para combatir el racismo, para combatir la homofobia, para combatir el hambre, particularmente vinculada a la situación de los niños, todas estas políticas articuladas generaron una especie de Estado de bienestar que realmente modificó el perfil socioeconómico del país.

Llamo a eso “la mesa de la democracia” como un elemento de la democracia formal, de debate abierto. Y a los programas sociales los llamo “elementos de democracia sustancial”, porque nosotros tenemos una constitución socialdemocrática en Brasil que es de 1988, que no tenía prácticamente ninguna cláusula importante en *proceso de cumplimiento*. De este modo, esta aproximación entre ambas, que el presidente Lula hace en sus gobiernos, de la democracia formal que está inscrita en nuestro pacto fundacional de un lado, con la democracia sustancial, que son esos mandamientos materiales (es decir, las personas tienen que comer, beber agua limpia, vestir, educarse), fue realmente transformadora de la sociedad brasileña. Pero generó un odio de clase muy grande, que fue manipulado por el oligopolio de los medios y que victimizó finalmente a la presidenta Dilma interrumpiendo su segundo mandato.

Existen dos grandes elementos políticos que se pueden mencionar con respecto a los pactos políticos de estabilidad durante los gobiernos de Lula.

Uno viene del Consejo de Desarrollo Económico y Social, que reunió todas las fuerzas políticas y la representación de las comunidades nacionales para debatir puntos concretos; en ese sentido, concertación significa encontrar puntos comunes y no explorar descensos y ahí tomamos algunas orientaciones importantes del gobierno de Lula que fueron observadas no solo porque eran la voluntad política

del presidente, sino que también eran un punto que se sumaba a su programa de gobierno.

El segundo elemento, además del momento económico social, fue el Consejo Político de la Coalición, que funcionó durante el segundo gobierno de Lula, donde partidos de centroderecha, partidos de centro, partidos pequeños que tenían ese interés de mantener aquel modelo de desarrollo donde “todos ganaban”, que estaba iniciando la profundización en aquel momento, participaron de una coalición política que dio una estabilidad notable al gobierno del presidente Lula.

Desde el punto de vista de la democracia substancial, esos programas que ya mencioné, que involucran al PROUNI, la triplicación de la enseñanza superior, la valorización del salario mínimo, la “Bolsa Familia”, los programas de financiamiento y subsidios de agricultura familiar, los subsidios para empresas que querían expandir sus actividades, para que continuasen funcionando, o para que ampliaran su producción, o bien para mantener un nivel de empleo elevado, todo eso generó esa situación altamente positiva que continúa en la memoria del pueblo en la actualidad.

La gran limitación de nuestro gobierno fue que nosotros no nos preparamos para un momento internacional en el que los precios de las *commodities* caerían y que ello traería una consecuencia nefasta para quebrar ese bloque de clases que daba sustentación al gobierno del presidente Lula.

Paso a citar algunos elementos económicos estructurales de su gobierno que son elementos extremadamente importantes, que constituyen un contrapunto a los gobiernos liberales y neoliberales de hoy y también a los que nos precedieron.

En primer lugar, interrumpió los procesos de privatización galopante que se venían produciendo. Había algunos puntos con muchas dificultades, la presión privatizadora era muy fuerte, pero sobre todo bloqueó la privatización que quería desmontar la capacidad operacional del Estado brasileño y el futuro de cualquier modelo económico, que era la cuestión de la energía, que fue bloqueada, y inclusive

con Pré-Sal y Petrobras, que surgió como una de las grandes empresas internacionales de producción de energía fósil.

En ese contexto, el Banco de Desarrollo Económico Social jugó un papel muy importante porque pasó a articular las inversiones en el exterior que movilizaban la industria brasileña porque los contratos de inversión en el exterior se apoyaban en la producción nacional y esto produjo una dinámica positiva en ascenso. El mantenimiento de la Caja Económica Federal orientó y estructuró un plan habitacional espectacular, “Minha casa, minha vida”, que resolvió el problema de vivienda de un sector social pobre, extremadamente pobre, y puso en el mercado millares y millares de apartamentos y millares y millares de residencias, mejorando substancialmente las condiciones habitacionales de esos sectores más pobres.

Por otra parte, la valorización del salario mínimo repercutió profundamente en el poder adquisitivo de los jubilados, que en Brasil tiene un papel importante. El 95% de los jubilados son pobres. Brasil es un país con diferencias enormes. Para la Fundação Getulio Vargas todavía es considerado de “clase media” un ciudadano que percibe 270 dólares al mes, clasificación que demuestra un intento de naturalización de la pobreza, pues el 1% de la población brasileña controla más de la mitad del PBI. Entonces esas medidas estructurales de reorientación del modelo económico liberal heredado del gobierno de Fernando Henrique hacia un modelo económico de desarrollo endógeno y de relaciones internacionales soberanas, permitió un ascenso y fue una virtud extraordinaria de los gobiernos del presidente Lula.

En la actualidad, las dificultades son muy grandes: el Estado brasileño está siendo destruido a partir de un proyecto privatizador brutal, existe un bloqueo a los derechos socialdemocráticos mínimos conquistados históricamente, se aprobó una reforma laboral brutalmente excluyente que desorganiza el mundo del trabajo sin colocar nada protector en su lugar.

Todo ello solo fue posible cuando lograron derrocar a la presidente Dilma, que fue una presidenta honesta. No tienen nada en contra

de ella desde el punto de vista moral ni tampoco desde el punto de vista de su ética pública, pero como es muy próxima al presidente Lula y la derecha quiere “quemar” a los dos, ella también entró en esa danza en la que fue depuesta. Fue depuesta porque no cedió en todo aquello que el liberalismo y el neoliberalismo quería hacer en Brasil y en la economía nacional, puesta al servicio de los grandes grupos internacionales y de esquema financiero global que dominan la vida pública mundial hoy y tienen una incidencia muy fuerte en América Latina.

Esta es mi contribución para reflexionar sobre el caso de los gobiernos progresistas en Brasil con el propósito final de que pueda ser útil, de alguna manera, para que Argentina mañana recupere su gobierno y su Estado para el pueblo.

Bibliografía

Capella, J. R. (1993). *Los ciudadanos siervos*. Madrid: Trotta.

Avances y desafíos pendientes en Chile a partir de los gobiernos progresistas del siglo XX

Carlos Ominami

Explicar los avances y los desafíos pendientes en Chile, a partir de los gobiernos progresistas no es una tarea fácil y es una historia larga que trataré de resumir en las cuestiones que me parecen más fundamentales, por de pronto veo que uno no puede entender la transición chilena que se inicia a partir de marzo de 1990, con el establecimiento del primer gobierno democrático encabezado por el presidente Aylwin, del cual tuve el honor de participar en la condición de ministro de Economía, sin ir un poquito más atrás en la historia.

Para no extendernos demasiado, es posible afirmar que el punto básico tiene que ver con la radicalización de la lucha social a finales de los sesenta del siglo pasado, el triunfo de la Unidad Popular, el triunfo del presidente Salvador Allende, que inicia su periodo gubernamental en el 1970 y que no alcanza a gobernar mil días porque su experiencia terminó derrotada bajo un golpe de Estado que ha hecho un clásico ya de la historia política no solamente de Chile y América Latina hoy día sino incluso del mundo.

La Unidad Popular fue efectivamente un proceso de alcance mundial, era la idea de que por la vía pacífica se podía llegar al socialismo,

una idea por completo nueva, distinta, que generó una gran expectativa en el mundo: una vía democrática al socialismo.

El presidente Allende, en ese sentido, se ubicó en una tradición reformadora. No era un guerrillero, era un político, parlamentario, un hombre de personalidad, que buscó generar transformaciones muy profundas en la sociedad chilena: nacionalizó el cobre, nacionalizó la banca, nacionalizó buena parte de la industria, profundizó la reforma agraria que se había iniciado durante el gobierno del presidente Frei, y todo eso por la vía democrática.

¿Qué fue lo que ocurrió con esa experiencia? Que terminó en sangre y fuego el 11 de septiembre de 1973. Hay todo una discusión respecto a qué fue lo que ocurrió. Personalmente creo que la explicación más importante se vincula con el hecho de que para hacer reformas estructurales de tanta profundidad, de tanto calado como las que planteó el presidente Allende, se requería de una gran mayoría social y política, y esa gran mayoría social y política, la verdad sea dicha, y lo dice un hombre de izquierda, nunca existió. El presidente Allende ganó con algo así como el 36% de todos los votos en la primera vuelta electoral, en Chile no existía segunda vuelta, excepto una segunda vuelta en el Congreso Nacional. Finalmente, el Congreso Nacional, luego de unas negociaciones muy complejas, le dio su aprobación al presidente Allende. En su mejor momento, en las elecciones del 1971, la Unidad Popular alcanzó el 50% de los votos, pero lo cierto fue que nunca tuvimos una mayoría lo suficientemente grande como para poder garantizar la proyección de esas reformas profundas, resultado de lo cual toda la campaña de desestabilización que generó la derecha, con fuerte apoyo internacional, en particular el apoyo norteamericano, que no es un cuento, es algo totalmente documentado, por ejemplo, en la Comisión Church del Senado estadounidense donde están claramente establecidas las líneas de intervención que generó la CIA, cómo le pagó a políticos chilenos, cómo financió movimientos que generaron un gran efecto desestabilizador, cómo fue la famosa vuelta de los camioneros de octubre de 1972, por la que paralizaron prácticamente el país. La derecha contó para ello con un gran apoyo

no solamente moral, un apoyo financiero directo, material, para que los huelguistas pudieran mantenerse en esa condición.

La experiencia de la Unidad Popular del presidente Allende terminó de esa manera: una experiencia triste, un presidente mártir, un presidente que en los años posteriores no ha hecho sino crecer, en la simpatía, en la significación universal de su persona; es prácticamente una de las grandes figuras de la izquierda mundial. Si en el día del golpe la confrontación por la vía militar la ganó Pinochet, en la vía de la historia, en la vía del recuerdo de los pueblos, en la vía de la recesión de los demócratas en el mundo, Allende la gana lejos.

En la actualidad Allende es un personaje de culto y Pinochet es alguien que quedó enterrado en el más bajo fondo de la historia del país, alguien incluso al cual no se ha podido dar casi cristiana sepultura porque en cualquier lugar donde sus restos se encuentren va a ser un lugar de manifestaciones, bien merecidas, porque no solo fue un dictador sanguinario, fue también corrupto, alguien que ha quedado demostrado que se enriqueció utilizando el poder del país. Es una historia trágica que tiene Chile y que es fundamental para entender todo lo que viene después. Los errores que cometió, que cometimos en la izquierda, nos costaron extremadamente caros: diecisiete años de dictadura, la dictadura chilena fue una dictadura que tuvo momentos muy duros, en Chile hay más de 1000 personas que fueron detenidas y que posteriormente desaparecieron, hay varios miles, más de 30 mil, 40 mil víctimas de prisión política y tortura. Muchos de nosotros tuvimos que abandonar Chile porque no teníamos ninguna posibilidad de vivir en estas condiciones. Fue un desastre gigantesco en materia de derechos humanos.

Diecisiete años de dictadura bajo un régimen militar que no se limitó simplemente a restaurar lo que había antes, sino que, por el contrario, emprendió una tremenda transformación, en particular del campo económico. Durante el régimen militar se produjo una especie de revolución capitalista que significó una fuerte reducción de la autonomía del Estado, otra medida fundamental fue la apertura de la competencia internacional. Chile tenía una economía

extremadamente protegida, con aranceles promedio sobre el 100%, y así era muy difícil poder acceder a cualquier producto importado, por la existencia de un régimen de protección que lo volvía prácticamente imposible.

Todos estos fueron grandes cambios que se desarrollaron durante tiempos de la dictadura. Se trata de cambios que fueron muy alentados desde el punto de vista teórico por Milton Friedman, por sus discípulos de la Universidad de Chicago, conocidos como los Chicago Boys. Se pasó de una economía altamente protegida, a esto que se dio en llamar en su época el modelo de sustitución de exportaciones, a una economía abierta, que competía en el mundo, a partir de una apertura que se hizo, además, de manera muy indiscriminada, con mucho ideologismo también, todo lo cual condujo a una fuerte crisis del régimen de la economía que había generado el Régimen Militar, por 1974 o 1975, y que llevó a una caída de más del 14% del producto de 1982, con un proceso de desindustrialización brutal.

Luego de eso vino un nuevo tipo de política económica que mantuvo, en todo caso, el principio básico de una apertura al mundo, el principio básico de garantizar un equilibrio macroeconómico que permitiera tener bajo control la inflación. Eso le permitió, hay que decir con franqueza para entender qué fue lo que sucedió, un repunte de la economía chilena a partir de 1984 que duró hasta 1988-1989, época en donde tiene lugar el plebiscito que significó el fin de la dictadura militar y el inicio del proceso de transición.

Para pensar en los desafíos que tenemos por delante, debemos recalar en esta historia de la cual hemos tratado de identificar simplemente alguno de los puntos más sobresalientes del régimen de la Unidad Popular, de las transformaciones que se llevaron a cabo, de los problemas que esa experiencia enfrentó, y de estas transformaciones de la economía chilena a través de una revolución capitalista durante el régimen militar que son los antecedentes del proceso de transición a la democracia en Chile.

La transición que se inicia en marzo de 1990, luego de que Pinochet fuera derrotado en un plebiscito organizado por él mismo, el

5 de octubre de 1988, como buena parte de los procesos históricos, tiene sus claros y también sus oscuros. Si uno dice cuál es el lado luminoso de la transición chilena, diría que se restableció claramente el Estado de derecho, respecto de las cuestiones básicas. A partir de 1990 comenzaron a asegurarse en Chile: la libertad de expresión, la libertad de circulación, todas las libertades que son parte elemental de un Estado de derecho. Se crearon también las condiciones para no solamente mantener el ritmo selecto de la economía del gobierno anterior sino que generaron un mayor dinamismo económico y, en esto también hay una suerte de paradoja, porque a la transición se le pidió que hiciera una gestión ordenada de la economía y que mantuviera un cierto nivel de crecimiento.

Existe una suerte de paradoja, decía, que hizo que en condiciones de democracia la economía haya sido particularmente dinámica durante el gobierno del presidente Aylwin y la misma se mantuvo hasta casi el final del gobierno del presidente Frei. Hubo, por cierto, una economía dinámica y un intento por superar también la visión neoliberal ortodoxa que había primado durante el periodo anterior. Se dice mucho que la Concertación mantuvo simplemente el modelo neoliberal de la dictadura. Me parece que eso es una afirmación un tanto ligera, un tanto frívola, porque fui parte de ese proceso, como explicaba al principio, fui ministro de Economía durante ese periodo de gestión del presidente Aylwin e hicimos cosas que no tenían nada que ver con la óptica neoliberal: aumentamos fuertemente el salario mínimo, aumentamos el costo del despido, fortalecimos dentro de lo que pudimos las organizaciones sindicales de manera que pudieran negociar en mejores condiciones y, por tanto, me parece injusto decir que la Concertación solo mantuvo el modelo neoliberal.

Hubo durante este periodo un hecho también indesmentible, que fue una importante reducción de la pobreza. Si al finalizar la dictadura, parte de la población chilena en condiciones de pobreza estaba entorno del 40%, ya hacia finales de los noventa, luego de los gobiernos de los presidentes Aylwin y Frei, ese porcentaje disminuyó sustancialmente y en la actualidad los niveles de pobreza en Chile

no superan el 15% de la población, por lo que resulta evidente que se produjo un gran avance en ese sentido.

Se ha hecho un esfuerzo también, diría importante, no todo lo que uno quisiera, pero se ha hecho un esfuerzo en materia de reparación y de justicia en relación con derechos humanos. Se organizó una primera Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, por la que se reconocieron muchas de las brutalidades que se cometieron bajo el Régimen Militar. El presidente Aylwin pidió disculpas en nombre del Estado chileno al conjunto del país, se han generado beneficios, con toda seguridad muy modestos, porque no reparan todo el daño que se les infligió a las personas, pero hay beneficios para los familiares de desaparecidos, hay también una pensión bastante modesta, pero pensión al fin y al cabo, para todas las víctimas de prisión política y tortura, hubieron también programas que buscaban favorecer el retorno de los exiliados y, un aspecto fundamental para recordar es que Manuel Contreras, el principal responsable de la policía política y de todo el régimen de terror que se instauró durante esos tiempos en Chile murió preso. Y hay todavía un conjunto de personajes siniestros que jugaron unos papeles atroces durante este período que están todavía presos, reclamando hoy día un trato que ellos no tuvieron con ninguna de sus víctimas.

Ese es también el lado glamoroso de la Concertación chilena, de haber sido capaces de gobernar Chile durante veinte años. Nadie, incluso ni el más optimista, pensó que iba a generarse una concertación que tuviera la capacidad de darle sucesión de puestos de gobierno a Chile: Aylwin, el gobierno de Frei y posteriormente los gobiernos del presidente Lagos y de la presidenta Bachelet. Nunca en la historia de Chile se había se había generado una experiencia política encabezada por las coaliciones que tuvieran tal capacidad de proyección en el tiempo. Cuando Chile entrega la Concertación en el 2010, ya es muy distinto del Chile que recibió en 1990, pero creo que también sería parcial quedarse con esa visión, llamada autocomplaciente; hay también una dimensión oscura, una dimensión compleja, una dimensión donde los éxitos son mucho menos evidentes.

Vayamos por partes. En primer lugar, así como tuvimos un tremendo éxito con la lucha de la pobreza no tuvimos el mismo éxito en la lucha contra las desigualdades. Cuando se dice que en Chile hay cada vez más pobres y los pobres son cada vez más pobres eso no es cierto, en Chile hay cada vez menos pobres y los pobres son cada vez menos pobres. Lo que sí es cierto es que los ricos son cada vez más ricos, porque pasa las dos cosas al mismo tiempo, producto de una economía que ha tenido un crecimiento alto, muy dinámico y eso, lo que significa, es que tenemos un sistema basado en una desigualdad que sigue siendo de las desigualdades más importantes entre los países de América Latina.

Tenemos, además, la cuestión previsional, que le garantiza una buena previsión a no más del 10 o 15% de la población, lo que es un serio problema. La perspectiva de ser adultos mayores en Chile es terrible, porque las pensiones medias que genera el sistema privado, que se construyó durante la dictadura, son pensiones que están por debajo del 50% del último salario y, por tanto, entonces, el hecho de jubilarse significa un factor de empobrecimiento enorme.

Tenemos en otros planos un sistema de medios de comunicación totalmente concentrado. Dos grandes cadenas dominan lo esencial, no se reconstituyó nunca el nivel de pluralismo que teníamos antes del golpe de Estado, donde había diarios de izquierda, diarios de centro, distintos tipos de revista. Hoy en día hay un oligopolio altamente concentrado y que está permanentemente entregando una visión conservadora de las cosas.

Tenemos también una educación pública que es un drama, en general de mala calidad, también un muy fuerte proceso de liberalización de la educación, que actúa como potente mecanismo de reproducción de las desigualdades sociales. Así, si usted es parte de una familia de altos ingresos tiene la posibilidad de mandar a su hijo a un colegio donde se le va a asegurar cierto nivel de rendimiento y probablemente después va a poder echar una universidad que también le garantice una buena formación, entonces, si usted no tiene esos

recursos, la probabilidad de que sus hijos tengan una buena educación es desgraciadamente todavía bastante baja.

Y diría que también, como parte de este balance, padecemos una democracia de baja intensidad, que cumple con las normas básicas de la democracia: separación de poder, congreso nacional, partidos políticos, pero, en los hechos, mantenemos una democracia extremadamente presidencialista, con un gran desbalance en la distribución de los respectivos poderes y un congreso que está por completo subordinado a las facultades presidenciales.

Existe en la actualidad un gran desprestigio de las instituciones, todos estos temas de la corrupción han estado en el centro de la preocupación de muchos de los países de América Latina, y en Chile también han golpeado fuertemente el prestigio de las instituciones. Contamos con una élite que está en todos sus componentes muy cuestionada: está cuestionada la iglesia, cuestionados los políticos, cuestionados los empresarios, cuestionadas las Fuerzas Armadas, cuestionada la policía, y eso hace que, al final, la calidad de la democracia que hemos construido durante estos años sea de una calidad bastante discutible. Tenemos una democracia con poco prestigio por parte de la ciudadanía, una democracia que a poco andar, haya ido cayendo en un proceso de decadencia y que no goza de un prestigio.

Lo cierto es que estos son, para sintetizar, más o menos los claros y los oscuros de los procesos de transición chilena.

Recientemente atravesamos una elección presidencial, donde tuvo lugar algo que hay que analizarlo desde el punto de vista político pero también desde el punto de vista psicoanalítico. Tanto en el 2009 como en el 2017 el mundo democrático y las estructuras cometieron el mismo error: se dividieron violentamente, y esa división le permitió en el 2009 a Sebastián Piñera imponerse en la elección presidencial y, no obstante, que sabíamos que nuestras divisiones habían generado esa posibilidad de triunfo de la derecha, en 2017 volvimos a repetir exactamente lo mismo, nos volvimos a suicidar y, por eso digo, que esto tiene algo de dimensión psicoanalítica en beneficio de ese mismo personaje, Sebastián Piñera. Piñera ha sido

por segunda vez presidente de Chile, en virtud también de una cierta trayectoria: no ha sido un hombre de la dictadura y desde ese punto de vista tiene una excepcionalidad dentro de la derecha chilena, no es tampoco un gran combatiente de la democracia, pero no tuvo una implicación con la dictadura y más bien fue un empleadillo, lo que efectivamente fue así (votó por el “no” en el referéndum de octubre de 1988).

El hecho es que nuevamente es el presidente de Chile, está en una coalición básicamente conservadora y en la cual los desafíos que están planteados siguen siendo enormes. Por de pronto, Chile no tiene un pacto constitucional estructurado, lo que tenemos sigue siendo, en un aspecto muy importante, la Constitución que se heredó de la dictadura del general Pinochet y que, no obstante, en conjunto con la reforma, es una Constitución que en su aspecto básico que tiene que ver con el orden económico social, sigue siendo una constitución neoliberal, muy autoritaria, extremadamente presidencialista y, en algunos aspectos, racista en el sentido de que no reconoce la existencia de pueblos originarios en nuestro país.

Entonces, si tuviera que sintetizar cuáles son los desafíos que siguen pendientes hoy día mencionaría el desafío de dotar al país de un sistema de normas, de una constitución que sea legítima, porque ha sido producto de una desviación inteligente y no ha sido respaldada por una amplia mayoría nacional. La Constitución de 1980 sigue siendo la constitución de Pinochet en muchos aspectos que se impuso incluso a sangre y fuego bajo dictadura. En eso Chile es una anomalía completa. Todas las otras transiciones en donde se habían impuesto constituciones neoliberales autoritarias, esas constituciones fueron finalmente desechadas. Chile es la única transición donde la constitución de los militares ha mantenido su vigencia.

Otro gran problema es que tenemos una economía que ha sido dinámica, pero también, durante los últimos años ya no somos “el Jaguar de América Latina” como lo fuimos durante los noventa pero es una economía que mantiene dinamismo. Se trata de una economía que es poco moderna: está muy concentrada en un número

reducido de recursos naturales. Por ejemplo, el cobre sigue siendo el principal producto a nivel mundial. No hemos sido capaces de ampliar nuestra oferta exportadora. Surgieron, no obstante, algunas cuestiones interesantes a principios de la democracia, como la expansión de la industria del salmón o la industria vitivinícola, que son industrias de mucha mayor sofisticación y con valor agregado. Pero lo concreto es que no se han agregado nuevos motores de crecimiento, nuevos motores de desarrollo a una estructura productiva que sigue muy concentrada en este número reducido de recursos naturales.

Y si bien también tenemos un gran desafío social, el desafío de enfrentar las desigualdades, ya no nos contentamos simplemente con eliminar la pobreza sino que queremos generar mayores niveles de ecuación social, porque la distancia entre los más ricos y los más pobres en Chile es gigantesca. Somos uno de los países más desiguales de América Latina y, además, uno de los países más desiguales de la OCDE junto con México.

Creo que ahí hay tres grandes desafíos: un desafío político con la constitucionalidad, un desafío económico con el nuevo modelo de desarrollo y un desafío social también en la perspectiva de mayor cohesión social que permita dar un salto en ese plano.

Hoy día hay un gobierno conservador, por eso, las posibilidades que estos temas se resuelvan durante este período me parece que son nulas. Si bien no creo que sea un gobierno conservador que vaya a retroceder mucho en las cosas que se hayan avanzado, es evidente que no se interesa en la generación de un nuevo sistema político. El tema constitucional lo considera que es un tema del pasado, lo van a tocar en algunos aspectos que a ellos les interesa como, por ejemplo, la posibilidad de que el presidente de la república pueda reelegirse inmediatamente de terminado su primer período, una cuestión que hoy en Chile está prohibida, pero no hay, sin embargo, un debate constitucional de envergadura. Creo que, también, y quizás un aspecto interesante de destacar es que se perciben muchas divisiones, muchas querellas, la atomización de

distintos sectores incluso dentro de los partidos. Se evidencia, incluso, la emergencia también dentro de la izquierda, de una nueva izquierda que está confrontando a la izquierda tradicional.

Más allá de esa discusión dentro de la izquierda, tuvo lugar durante los últimos meses un movimiento de mujeres, un movimiento feminista que nadie anticipó y que ha tenido una gran significación, al punto de cambiar, de influir muy seriamente en la agenda nacional. Todos los temas de igualdad de género, temas de violencia contra las mujeres, temas de discriminación en el trabajo, han tenido una gran exposición pública y, desde ese punto de vista, hoy día Chile ha hecho también un progreso muy importante en esa dirección. Se consiguió, con muchas dificultades, un proyecto de ley de aborto por tres causales, que desde el punto de vista de los estándares mundiales la verdad que es bastante modesto, pero en relación con lo que ha sido la lucha en Chile, es un progreso significativo.

Para concluir, quiero decir que hay que analizar la transición chilena con mucha sutileza, porque tiene claros, tiene oscuros y aspectos realmente complejos. La conducción política, incluso en las condiciones en que se hizo, podría haber tenido una transición más profunda con la resolución de muchos problemas que no se resolvieron, producto fundamentalmente también de nuestros traumas, del miedo, del conflicto, del miedo de volver a poner a Chile en una condición como la que había significado la propia democracia durante el gobierno del presidente Allende.

Planteados los temas, hay un tremendo desafío para las fuerzas progresistas pero creo que puedo ver el futuro con algún optimismo, un optimismo moderado, cuando uno ve que, por ejemplo, sin que nadie lo anticipara mucho, tuvimos grandes movilizaciones estudiantiles en 2011 que pusieron todo el tema de la educación pública en el centro de las preocupaciones así como hemos tenido recientemente grandes movilizaciones también de las mujeres, que han impuesto una nueva agenda. Con lo cual uno puede tener una visión optimista porque la sociedad chilena tiene todavía, y logra

demostrar en circunstancias excepcionales, que tiene una cierta capacidad de sorprendernos –no solo generando movilizaciones–, y que abre nuevos espacios para los cuales pueda transitar la causa del progresismo.

El papel de Colombia en la integración latinoamericana y el proceso de paz

Ernesto Samper

La Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, nació como un nuevo escenario político de integración frente a la crisis producida, a finales del siglo pasado, por la aplicación del modelo neoliberal de desarrollo que dejó más de 120 millones de pobres, la crisis institucional que atravesaba entonces el sistema interamericano de integración liderado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y por la apremiante necesidad de llenar un vacío de relacionamiento entre los países de Sudamérica.

Los ejes vertebrales del proyecto político de UNASUR desde sus inicios fueron, por ello, la paz, la democracia y los derechos humanos.

¿Por qué éstos últimos?, porque frente a la recortada visión de su protección solo en el ámbito político, aparecía la necesidad de ampliar su defensa a los derechos humanos económicos y sociales, hasta llegar a los derechos asociados a la consecución de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) proclamados por Naciones Unidas, como la nueva carta de navegación en materia de derechos globales contemporáneos.

¿Por qué la democracia? Porque no debe olvidarse que la región –hace escasas cinco décadas– estaba gobernada por dictadores militares. El esfuerzo que ha hecho la región, desde entonces, por

consolidar la democracia se evidencia en los procesos exitosos de elección sus gobernantes y la legitimación de estos a través de procesos de inclusión social, particularmente durante los gobiernos progresistas electos. El esfuerzo democratizador suramericano se ha visto reiterado, a través de más de ciento veinte elecciones durante los últimos cuarenta años y el despliegue de misiones electorales integradas por delegados de los organismos técnicos electorales, autónomos, de los países que conforman el Consejo Electoral Suramericano. No menos importante ha sido, en el propósito de reiterar la vocación democrática regional, las intervenciones del Consejo Presidencial de UNASUR para conjurar amenazas de ruptura democrática en Bolivia, Venezuela, Paraguay y Ecuador.

¿Por qué la paz como eje fundacional? Porque la condición regional de ser un oasis de paz en un mundo azotado por conflictos étnicos, guerras religiosas y enfrentamientos propios de la Guerra Fría así lo amerita. Por el contrario, varios de los factores que hoy nos identifican como nación tienen que ver con la posibilidad como manejamos los conflictos en tiempos de la conquista y la colonia apelando a figuras como la del mestizaje que actuó como una fragua étnica de diferencias, el sincretismo religioso que permitió la convivencia de distintos imaginarios religiosos y el diálogo como forma de solución pacífica de diferencias que hizo posible el florecimiento del movimientismo social como dinámica política. En los años noventa, la ocurrencia de conflictos internos en América Latina fue de 40 por año frente a 130 en África y 140 en Asia.

Dicha condición de ser una región con vocación de paz se ha hecho manifiesta en episodios importantes como la declaración de Tlatelolco en 1968, en la cual Suramérica como parte de América Latina se adscribió a la prohibición mundial de armas nucleares o cuando, varios años más tarde, en Bariloche, se discutió y prohibió la posibilidad de establecer bases militares extranjeras en Colombia o en cualquier parte del hemisferio.

Así mismo, se hizo evidente en las políticas acordadas por el Consejo de Defensa Suramericano que, a diferencia del Consejo

Interamericano de Defensa, no ha estado concentrado en estudiar hipótesis de conflictos, sino de confianza frente a amenazas contra la seguridad regional como el narcotráfico, el terrorismo, el armamentismo y la corrupción. El reciente proceso de paz en Colombia ha sido una excelente oportunidad para reiterar esta vocación pacifista suramericana.

El conflicto armado colombiano lleva más de cincuenta años, ha costado alrededor de 287.000 vidas y ha generado más de 8 millones de víctimas, la mayoría de ellos, desplazados por la violencia. El conflicto armado colombiano se podría considerar como uno de los más antiguos en el mundo. Por fortuna, su resolución se hizo posible durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, todos los que fuimos expresidentes antes, buscamos honestamente salidas pacíficas de la violencia. En este caso se dieron una serie de factores afortunados que ayudaron al propósito pacificador.

El primero de ellos, fue como resultado de las acciones militares a comienzos de este siglo se produjo un equilibrio entre las fuerzas regulares del Estado y las de la subversión que las llevaron al convencimiento de que nadie estaba ganando la guerra y que todos la estaban perdiendo.

En segundo lugar, se abrió la posibilidad de empezar por una prenegociación muy discreta que tuvo más de ciento veinte sesiones, a través de la cual se identificaron cuáles eran los factores objetivos de la violencia y se llegó a concertar una agenda sobre las causas inmediatas del enfrentamiento armado. No se plantearon entonces cambios como el modelo de desarrollo o reformas sobre el régimen de propiedad que hubieran tomado un larguísimo espacio de tiempo. Se acordó una agenda sobre lo básico.

El primer punto se vinculó con el régimen de tierras. Los conflictos relacionados con la apropiación de las tierras han estado asociados con los conflictos históricos que han enfrentado los colombianos desde la época de la Colonia, como la apropiación indebida de las mejores tierras por parte de los colonizadores y los generales ganadores de las guerras de independencia. Así mismo, lo fueron con los

procesos de concentración agraria del siglo XX que desencadenaron procesos importantes de reforma agraria en muchos de los países sudamericanos. En Colombia es particularmente importante porque en los últimos treinta años, como consecuencia de la acción del narcotráfico y de los llamados grupos paramilitares, se ha producido una concentración mayor de las tierras hasta el punto que duplicó los tímidos esfuerzos de medio siglo en materia de reforma agraria. Por eso el tema de las tierras estaba en el primer orden de la agenda en La Habana.

El segundo punto de la agenda tuvo que ver con el tema de los cultivos ilícitos. Para nadie es un secreto que el narcotráfico está asociado a los cambios políticos que se han producido –muchos de ellos de manera violenta– en Colombia durante los últimos años. Los dineros de la droga han sido el común denominador de financiación de las distintas formas de violencia que se han visto en el panorama colombiano en los últimos años. No solo han financiado sus propios ejércitos de sicarios, también han financiado la extensión del paramilitarismo, los cultivos ilícitos de drogas y la expansión de la propia guerrilla. De allí la importancia del punto sobre la sustitución social de los pequeños cultivos de coca y amapola de los cuales se nutren los carteles del narcotráfico.

El tercer tema se relacionaba con las víctimas: si algo permitió conceptualmente que pasáramos de lo que se consideraba hasta hace muy pocos años en Colombia una amenaza terrorista a la de un conflicto armado negociable fue la de haber aceptado, como interlocutores de la negociación, a las víctimas de la violencia para ser atendidas con la verdad, la justicia y la reparación de sus ofensas. El hacerlo les dio a los acuerdos de La Habana una gran legitimidad y protección ética. Por primera vez dejamos de hablar en un proceso de paz sobre los victimarios para hablar de la atención de las víctimas como el gran referente moral.

El cuarto punto tenía que ver con la obligación de permitir que los que estaban en la guerra hicieran política y tramitaran a través de la democracia lo que antes estaban desarrollando con las armas.

Este acuerdo incluía la apertura de espacios de la democracia formal para que se respetara el derecho a la oposición a tener las mismas garantías que las fuerzas políticas del establecimiento para defender e implementar su proyecto alternativo de cambio. Se abrió así la posibilidad de que las FARC se convirtieran en partido y que, en dicha condición, pudieran utilizar los canales de televisión del Estado y hacer política con garantías. Se superaba así la etapa del llamado Frente Nacional –durante el cual los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, se repartieron el poder durante cuarenta años sin permitir que fuerzas alternativas se expresaran–. Gracias a este nuevo espacio, en las últimas elecciones se manifestaron dos proyectos políticos distintos, un bloque de centro derecha –que fue el que ganó– y uno de centro izquierda, en el cual se agruparon distintas fuerzas alternativas, movimientos sociales y la izquierda tradicional sin el estigma de la “combinación de formas de lucha” con el cual la deslegitimaban en el pasado.

El quinto que, quizás, resultó ser el más sencillo de negociar, pero era el más complejo, tenía que ver con la carpintería de los acuerdos: la desmovilización de los alzados en armas, su concentración en unas zonas donde su permanencia fuera verificable, la dejación de las armas y finalmente su conversión en partido político.

¿Qué es lo que ha pasado hasta el momento en Colombia con el proceso acordado en la Habana?

Se ha cumplido lo referente a la paz negativa, o sea, la dejación de las armas, el silencio de los fusiles. Los 15 mil combatientes de las FARC entregaron en promedio 1.8 armas por cada uno, cifra récord en materia mundial. Además, se concentraron en sitios señalados, solicitaron los indultos acordados, para poder empezar a moverse libremente en el territorio colombiano, y se convirtieron en partido conformando una bancada de cinco senadores y de cinco representantes que ya están actuando en el Congreso colombiano.

A partir de este momento comienza a operar la justicia transicional que, a diferencia de la justicia ordinaria, los juzgará a partir del concepto complejo de verdad, justicia y reparación. Las personas

que se sometan a esta justicia transicional recibirán una pena por su conducta, que será mayor o menor en la medida en que hagan un aporte efectivo a la verdad sobre qué pasó en el conflicto y ofrezcan una reparación a las víctimas, que será más de carácter moral que económico. También deberán asumir el compromiso de que no van a volver a incurrir en acciones violentas.

Hoy la sociedad colombiana está respirando paz. Solamente durante los años en que duró la negociación nos hemos economizado alrededor de 4.500 víctimas mortales por año, el secuestro cayó a un 10%, cuando antes las minas antipersonas cobraban la vida o la integridad personal de 2 personas involucradas en el conflicto por día, hoy el número de personas afectadas por ellas no pasa de 20 por año.

¿Cómo sostener estos acuerdos?, ¿cómo no regresar a lo que teníamos antes? y, sobre todo, ¿cómo avanzar en la etapa que nos falta que son las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que tienen su propia dinámica y sus propias características?, es la cuestión que hoy nos interesa. Sobre todo, el papel que puede jugar la comunidad sudamericana en la consolidación de la paz en Colombia, a través, de la sostenibilidad de los acuerdos de las FARC y por medio de del avance de las negociaciones con el ELN.

Vivimos tiempos difíciles en Sudamérica. La crisis económica del año 2014 produjo, como era esperable, una crisis política que a su turno se reflejó en una difícil gobernabilidad que le abrió el camino a unos poderes fácticos que están produciendo coyunturas de ruptura, como la que se vivió en Brasil con el golpe de Estado a la presidencia de Dilma Rousseff, o la que están confrontando algunos compañeros en América Latina, sometidos a “guerras jurídicas” con la violación del debido proceso. Ellos están siendo víctimas de lo que podríamos llamar la judicialización de la política que consiste en la utilización de la justicia como un instrumento para producir resultados políticos.

La participación de algunos países de América Latina en la consecución de los resultados que hemos mencionado fue muy significativa. Estuvieron presentes Venezuela y Cuba como protagonistas.

Otros como Ecuador y Brasil también hicieron sus aportes. Ahora necesitamos unificarnos todos para fortalecer la paz y allí es donde entran a operar distintas agendas de trabajo relacionadas con la vigencia de los derechos humanos y la continuidad democrática.

La agenda económica, por ejemplo, tiene que ver con nuestra capacidad para sacudirnos el modelo extractivista de desarrollo que ha venido limitando nuestras posibilidades de crecimiento. Seguimos viviendo, los países sudamericanos, de lo que le sacamos a la tierra: de la venta y exportación de recursos mineros y productos agropecuarios. No le estamos agregando valor a lo que tenemos. De allí que la propuesta fundamental sea la de crear cadenas sociales de valor que sean incluyentes para no seguir dependiendo, de forma casi esquizofrénica, de los ciclos internacionales de precios de los productos básicos. A través de estas cadenas podemos avanzar en otras metas como la reindustrialización y el mejoramiento de las condiciones de acceso a los canales globales de comercio para competir por el conocimiento y utilizar ese saber para procesar los bienes primarios y crear nuevos canales logísticos que nos permitan entrar en el mundo de la comercialización que es el de las nuevas oportunidades.

Colombia por cuenta de la paz ha sufrido en términos de sus posibilidades de crecimiento. Los estudios mencionan que el costo de la violencia en estos años de conflicto fue alrededor del 2% del PIB. Con la terminación del conflicto, las posibilidades de ayer se convierten hoy en oportunidades para el crecimiento y el desarrollo. Vamos hacia una etapa mucho más difícil, la de la construcción de la paz positiva: reconstruir los tejidos social, económico e institucional para conseguir unas mayores cifras y niveles de crecimiento.

¿Por qué el tejido social? Para reinsertar a los combatientes de la guerrilla y los ocho millones de víctimas que quedaron como en el limbo de sus posibilidades de progreso.

Estas oportunidades económicas están sincronizadas con la posibilidad que tengamos dentro de la región de lograr un modelo de desarrollo que privilegie ante todo lo propio. No sigamos esperando que otros países se recuperen para considerar si podemos crecer:

encontremos dentro de nuestros límites y fronteras las posibilidades de crecimiento mediante un mayor comercio, la explotación del turismo, el procesamiento de los bienes agrícolas, la petroquímica.

La agenda social del Sur gira alrededor del tema de la inclusión: no somos, como se ha dicho muchas veces, la región más pobre del planeta pero sí la más injustamente distribuida que resulta de asimetrías entre regiones, entre clases, naciones y género.

Crear unas mayores condiciones de inclusión, es también el propósito que se tiene en Colombia como parte de su estrategia para enfrentar el posconflicto y construir un nuevo país. Para conseguirlo debemos superar los obstáculos que se oponen a la gran tarea de inclusión, por ejemplo, reducir la informalidad laboral, mejorar la fiscalidad para que haya más recursos recaudados de más impuestos progresivos y menos indirectos como el IVA. Finalmente, debemos recuperar el concepto de educación pública como el gran generador de igualdad en la región.

En la agenda política sobresale el objetivo de construir ciudadanía. La integración regional no solo depende de la movilidad de bienes capitales, tecnología. También tiene que ver con la movilidad de las personas dentro del espacio abierto de los 18 millones de kilómetros cuadrados de su superficie. Moverse para trabajar, estudiar, conocer o pasar su vejez, si es su anhelo. La agenda política también incluye la participación ciudadana y reforzar nuestra identidad profunda como latinoamericanos: hablamos la misma lengua, compartimos orígenes, luchamos juntos por nuestra independencia Esa identidad que Voltaire definía como la mismidad, la podemos convertir en una razón de ser para estar y vivir juntos y tramitar nuestras diferencias a través de la solución pacífica de controversias, que es el otro principio que anima la condición de paz de esta región del mundo. La ciudadanía es el derecho a tener derechos y considerar la casa grande como la propia casa.

Para finalizar: Colombia está viviendo un mejoramiento sensible de sus índices de inseguridad. La tasa de homicidios, que en época del conflicto podía superar los 80 o 100 homicidios por cada 100.000

habitantes, hoy día se ha reducido a 24 a 28 homicidios por cada 100.000 habitantes. Por primera vez en medio siglo sabemos lo que es un país seguro, frente a lo que era un país inseguro, pero nos falta todavía muchísimo por avanzar, por crear nuevas y mejores condiciones de vida, de igualdad y de crecimiento.

Termino diciendo que, lamentablemente para mí como colombiano, mi país ha tomado la decisión de retirarse del proceso de integración de UNASUR. No creo que estos sean tiempos de desintegración, sino de integración para enfrentar retos grandes y graves como los que se derivan de la agresiva agenda del señor Trump, presidente de los Estados Unidos. En su agenda figuran amenazas como la expulsión de millones de emigrantes latinoamericanos que han encontrado posibilidades de vida en los Estados Unidos o su renuencia a aceptar los acuerdos de cambio climático, cuyo incumplimiento se va a traducir en un mayor calentamiento global. También está la guerra de aranceles con China que terminará por afectarnos.

Hemos hecho muchos esfuerzos, compañeros latinoamericanos, para salir del oscurantismo en que nos encontrábamos hace más de medio siglo y ahora tenemos que renovar esos esfuerzos para que todos los mecanismos de integración converjan hacia una mayor integración, no hacia lo contrario, para que podamos incluir en agenda común los que son “nuestros” temas. En esa tarea debemos comprometernos todos, fortaleciendo un oasis de integración en medio del caos global así como nos convertimos en oasis de paz en un mundo tan conflictivo y convulsionado como este en el cual nos encontramos.

El proceso de transformación en Ecuador y los desafíos a futuro

Rafael Correa

El encuentro se produce en las afueras de Bruselas. Febrero del 2019. Rafael Correa nos espera junto a algunos compañeros en una organización juvenil obrera que colabora con la Revolución Ciudadana. Tomamos café y mientras nos preparamos para su clase, intercambiamos pareceres de la coyuntura regional y de la situación en Ecuador. Se lo ve bien, motivado, con fuerza para esta nueva etapa.

DANIEL FILMUS: Rafael, primero, muchas gracias por recibirnos y conversar con nosotros. Contanos las transformaciones que experimentó Ecuador a partir de que asumiste la presidencia, y cuál fue la base fundamental de ese cambio.

RAFAEL CORREA: Primero, muchas gracias por esta oportunidad. Hace unos días estaba pensando en este encuentro y, de las 21 causas que ya se han iniciado en mi contra, como la más reciente es por emitir decretos de emergencia, me puse a revisar ese tema y recordé como recibí el país. Mirá que curioso, porque a la semana de ser Presidente tuve que hacer un decreto para renovar la emergencia eléctrica que ya venía desde hacía años, porque el sistema eléctrico estaba hecho pedazos. También tuve que renovar la emergencia de la sierra central, que estaba amenazada por

un volcán; antes de los 3 meses de gobierno tuve que poner en estado de emergencia el sistema sanitario, el sistema educativo, el sistema vial, la distribución de combustible, porque todo era un desastre.

Realmente el neoliberalismo había destrozado al país. En 1999, en Ecuador tuvimos una crisis muy grave, dos millones de compatriotas se fueron del país en esa tragedia que llamamos “migración”. En 2007, cuando llegue al gobierno, el país todavía no se recuperaba de eso, no se habían cobrado las cuentas a los banqueros tramposos, no se había compensado a los depositantes estafados. Reinaba aún la impunidad en prácticamente todos los temas. El país en el mayor desorden.

Nos pusimos a trabajar y ¿cuáles son los resultados? En diez años duplicamos el tamaño de la economía en términos nominales, en términos de dólares. Crecimos pese a tener moneda dura –los economistas saben lo difícil que es eso–, pese a no tener moneda nacional propia sino el dólar –una moneda extranjera–, crecimos un punto más que el promedio de América Latina. Fuimos el país que más redujo pobreza: por primera vez en la historia la pobreza extrema fue de un solo dígito en mi país, menos del 6%, si la memoria no me falla 5,6%, mientras que estaba en 12 puntos cuando asumí. Pasamos de ser uno de los países más desiguales de América Latina a uno de los más equitativos, según la CEPAL. El Banco Mundial nos reclasificó de un país de renta baja, a un país de renta media; las Naciones Unidas hicieron lo mismo y Ecuador pasó de ser un país de desarrollo humano medio, a uno de desarrollo humano alto. Yo no estoy de acuerdo con esas mediciones por otros motivos, pero quiero advertir con esto que no es algo que decimos nosotros, sino que lo reconocen los organismos internacionales.

En sus publicaciones anuales sobre competitividad, el foro económico nos posiciona como el 2do país con mejor infraestructura y, particularmente, con una de las mejores redes viales de toda América Latina, cuando teníamos de las peores. Llegamos a ser

el segundo país más seguro de América Latina, solo superado por Chile, medido por homicidios por cada 100.000 habitantes. Importábamos energía, solo el 40% de nuestra energía era de origen hidráulico, el resto era térmico o incluso importada de Colombia y Perú. Ahora exportamos energía a Colombia y Perú, y más del 90% de nuestra energía es de origen hidráulico, que es energía renovable, limpia, amigable con el medio ambiente.

El país realmente se transformó. ¿A qué se debió eso? El desarrollo no es solo un problema técnico. Es técnico porque hay que saber y tener capacidad, pero hay que tener la voluntad también. El voluntarismo incompetente ha hecho más daño a América Latina que la mala fe. Yo tuve un gran equipo de gobierno y la voluntad de cambio. Entonces, lo que quiero resaltar es que el desarrollo también es un proceso político porque cambia las relaciones de poder.

¿Por qué el norte del Río Grande se desarrolló y el sur no? Si en ambos extremos empezamos nuestras vidas como repúblicas independientes prácticamente al mismo tiempo. Si Cristóbal Colón hubiera sido economista, hubiera pronosticado que el sur se iba a desarrollar más, o al menos más rápidamente, y no el norte, porque en el sur teníamos igual o más cantidad de recursos naturales y civilizaciones mucho más avanzadas que los pobladores indígenas de América del norte, aztecas, mayas, incas. Sucedió lo contrario. Este es uno de los grandes enigmas del desarrollo, pero sin duda parte de la respuesta a esa pregunta son las relaciones de poder, la clase de élite que lo dominó, herencia de la corona, élites que no buscaron el bien común, que no buscaron el progreso para todos, sino tan solo para diferenciarse y excluir a las grandes mayorías. Entonces, rompiendo esas perversas relaciones de poder, teniendo por fin un gobierno que gobierne en función del bien común, de esas grandes mayorías, y con capacidad técnica logramos los cambios que el mundo entero reconoce.

DF: En esa línea, recuerdo haber tenido una entrevista con vos, cuando apenas habías asumido y, a diferencia de otros presidentes, hacías mucho hincapié en el tema de la eficiencia.

RC: Esa es de las cosas que la izquierda no habla, como tampoco de seguridad, como que tenemos ciertos escrúpulos, ¿no? Como que nosotros tenemos que hablar de justicia social y de los pobres. Creo que también tenemos que hablar de las bases productivas, para mantener las políticas sociales; y tenemos que hablar de la eficiencia, para poder hacer con menos, más. Fuimos una izquierda que empezó a hablar de todo eso y demostramos que nuestras políticas eran más exitosas que las políticas de la derecha, tanto en épocas de expansión, cuando nos fue bien, cuando tuvimos el barril de petróleo a 100 dólares, como en épocas de recesión, de problemas, cuando el precio del barril estuvo a menos de 20 dólares.

El 2015 fue la tormenta perfecta, se nos desplomó el precio del barril y todas las exportaciones, acabamos el 2016 con 64% de las exportaciones del 2014. Eso, más lo que se perdió en impuestos producto de la recesión, perdimos como 12% del ingreso fiscal neto, porque por primera vez en lugar de recibir dinero de las petroleras públicas, teníamos que darles dinero para que no quiebren, como estaban quebrando todas las petroleras alrededor del mundo. Frente a esto, se necesita depreciar la moneda, pero el dólar se apreció con respecto al euro cerca del 30%, Colombia depreció el peso cerca del 70%, eso tritura la economía. Perdimos cerca de 3 puntos del PBI en destrucción de bienes. Eso nos hizo decrecer 2.7 solo como efecto del terremoto.

Pese a eso, superamos la crisis en un plazo muy corto. El último trimestre del 2016 empezamos a crecer nuevamente, sin aumento de pobreza ni de la desigualdad. Eso es inédito en la historia latinoamericana. Es decir, el peso del ajuste que tuvimos que hacer recayó sobre los más ricos y no sobre los más pobres. ¿Por qué? Porque se gobernaba para los más pobres, se gobernaba para las grandes mayorías.

Hay un ejemplo muy representativo de esto. En esa época de dificultades económicas, un periódico sacó un gran titular por los ajustes que hacíamos desde el gobierno, criticando que aumentó el precio de la *Nutella*. Lo que pasó fue que aumentamos los aranceles a la importación de productos de lujo, como la *Nutella*. Pero esa fue la gran crítica, ¿por qué? Porque el ajuste recayó sobre los que más dinero tenían. Los pobres no consumen *Nutella*.

Las políticas heterodoxas que nosotros aplicamos demostraron ser mejores tanto en épocas de expansión como de contracción o recesión.

DF: ¿Cómo definirías las políticas heterodoxas?

RC: En términos de relaciones de poder, prácticamente todo lo que te presentan como “ciencia”, es por ideología y en función de ciertos intereses, es lo que se llama la “Economía Política”. La “economía” nació con la economía política, pero el mayor daño que se le hizo a esta disciplina fue olvidar en el camino su parte política y hacernos creer que es una ciencia más exacta que la física, lo cual no es verdad. La economía a lo sumo es una ciencia inexacta. Pensemos en un ejemplo sencillo. Siempre nos dicen que “el grave problema de los países en desarrollo es el sector fiscal”. Mentira, es el sector externo. El gran Talón de Aquiles de los países en desarrollo se llama sector externo. ¿Por qué nos dicen eso? Porque cuando dicen que es el sector fiscal, la conclusión es que para resolverlo es necesario reducir gasto público, es decir, menos Estado y más espacio para el mercado, para el negocio privado. Ahora bien, si nos dicen que el problema es del sector externo, eso vuelve necesario controlar importaciones, es decir, menos negocio para el sector privado. Entonces la economía es “economía política”.

Otro ejemplo es lo que ocurre con la inflación. Obviamente una alta inflación es mala, pero una inflación moderada, anticipada, con compensaciones salariales, prácticamente tiene un efecto nulo salvo en aquellos que tienen grandes niveles de activos líquidos, quienes

se van a ver perjudicados porque disminuye su valor real. Si tienes 10% de inflación y 100 dólares en el bolsillo, casi ni sientes la pérdida, pero si son 100 millones, estás perdiendo bastante dinero. Pero pensemos, ¿quién tiene esa cantidad de dinero? ¿El ciudadano común y corriente? No, el sistema financiero. La obsesión por la inflación es una construcción en base a los intereses del capital financiero. Lo que señalaba anteriormente no es dinero que se pierde en términos económicos o productivos, es lo que se llama el “impuesto inflacionario” que pesa sobre el emisor de la moneda. Para ese emisor, la moneda es una obligación, entonces tiene menos obligaciones cuando se reduce el valor de esa moneda. Así, ni siquiera es pérdida social neta, es simple transferencia de riqueza y el perjudicado es el capital financiero. Como el único costo que no se puede obviar es el de la inflación, instalan la idea de que la reducción de la inflación es una prioridad de la economía política.

Son ejemplos que demuestran que siempre hay opciones, que no hay un único camino, una única forma de lidiar con las dificultades económicas. Los economistas pretendemos evitar los juicios de valor porque creemos que así nos convertimos en científicos, equiparamos la economía a una ciencia positiva, exacta. Por ejemplo, como pasa en la física, la manzana cae a una determinada aceleración, pero nadie supone que si es de izquierda o de derecha esa aceleración cambia. Bueno, eso no pasa en la economía, porque es una ciencia social y, como tal, es inexacta. Con esto qué quiero decir, por supuesto que debe haber un juicio de valor, pero pretender que este no debe existir no la convierte en una ciencia positiva sino en amoral, que es distinto.

Uno de esos juicios de valor consiste en que el riesgo debe caer, principalmente, sobre el capital. Miremos lo que pasó en la crisis de la hipoteca en España: había exceso de liquidez, boom inmobiliario, entonces subieron los precios de la vivienda, lo que generó una burbuja. Los bancos llamaban a la gente para prestarle dinero, ellos mismos valoraban tu casa; por ejemplo, la casa que valía 50 mil dólares, te la valoraban en 200 mil dólares y te prestaban 40 mil más para los

muebles, para el coche. Cuando revienta la burbuja, a la persona que se queda sin trabajo le exigen que pague todo. Tenía que devolver la casa pero ya no valía 200 mil dólares, valía de nuevo 50 mil dólares. Entonces, se quedaba sin casa y endeudado para toda la vida.

No solo que eso es inmoral y es pura economía política, sino que como no es una ley física, no tiene por qué ser así. Estas son obras humanas, son las instituciones que han creado seres humanos en función de su beneficio, todo en función del capital. No solo que eso es inmoral y antiético, sino que es antitécnico porque construye el peor de los mundos: casas vacías en mano de los bancos que no necesitan casa, y gente que necesita casa, sin sus hogares. El peor de los mundos, desperdicio social, subempleo, etc.

Estos son algunos ejemplos que demuestran que, en materia de economía, siempre hay elección, siempre hay alternativas. Lo que se te presenta no es ley física, no es ley natural, son opciones. Pero ese es el problema, te presentan ideología disfrazada como ciencia.

DF: La CEPAL sostiene, en un libro que seguramente leíste, que la primera década de este siglo, cuando la región fue gobernada por gobiernos del campo nacional y popular, fue la primera vez que América Latina crece e incluye simultáneamente. Este es el elemento más positivo. Sin embargo, lo que plantea Alicia Bárcena como crítica, es que crecimos pero dentro del mismo modelo, que no logramos cambiarlo y seguimos siendo economías primarias. ¿Que pensás que ocurrió en Ecuador?

RC: Alicia admira mucho el modelo ecuatoriano, principalmente porque fuimos conscientes de esa necesidad de cambiar el modelo económico e intentamos cambiarlo. Lo que ocurre es que eso no se logra en una década. De aquí surge muchas veces un error de concepción. Por ejemplo, se dice que en Estados Unidos, el 70% de la gente que gana la lotería, quiebra. ¿Por qué? No es porque sea una maldición ganar la lotería, sino porque esas personas no supieron manejar

los recursos que se ganaron. Entonces, la solución no es rechazar el premio sino aprender a administrar esos recursos.

Llevado al terreno de nuestro país y nuestra región: nuestro país es rico en recursos naturales, en petróleo, entonces, hay que servir-se de esos recursos, esa economía primaria exportadora, para salir del modelo primario exportador. Pero si pretendés cambiar de golpe, probablemente te salgas de la economía primaria exportadora para regresar a la economía recolectora. Eso plantea la izquierda infantil, que exigía terminar con el petróleo, las minas... ¡Dile a Evo que cierre las minas! ¡Bolivia quiebra! Luego, peor, viene la derecha y explota los recursos naturales sin ninguna consideración social ni ecológica.

Yo gané así la elección del 2013 diciéndole a la gente cómo es nuestro estilo, frontal y honestamente al pueblo ecuatoriano, que explotáramos hasta la última gota de petróleo, sacaríamos hasta el último gramo de oro, pero con absoluta responsabilidad social y ecológica, precisamente, para así acabar la miseria, sacar al país del subdesarrollo y proteger la naturaleza. También hay mucho mito en relación con esto. Por ejemplo, se dice que el principal problema de la Amazonia es la explotación petrolera que está devastando la selva. Eso no es cierto, el principal problema de la Amazonia es la extensión, la expansión de la actividad de la frontera agropecuaria. Para evitar aquello necesitas crear alternativas de empleo, y eso puede provenir de la actividad petrolera. La minería no contamina y acaba con el agua dulce, nuestra agua dulce se está destruyendo porque no tenemos sistemas de tratamiento de aguas servidas y las grandes ciudades botan esas aguas servidas.

Paradójicamente, los recursos de la minería sirven para reciclar el agua y recuperar el impacto ambiental en un 95%, también puede servir para financiar el procesamiento de aguas servidas, es mucho más lo que se recupera de la naturaleza que lo que sacrificaste.

Entonces, en otras palabras, hay que utilizar el extractivismo en economías agroexportadoras, para salir de ellas. Hay que usar la economía agroexportadora para desarrollar otros sectores de la economía. Es absurdo decir vamos a dejar de ser agroexportadores

o vamos a dejar de exportar nuestros recursos naturales no renovables, eso significa retornar a la economía recolectora.

DF: Ante este desafío, ¿cuáles son los pasos hacia la industrialización que dió tu gobierno en Ecuador?

RC: Muchísimos, sobre todo poner énfasis en la educación para pasar a la economía del conocimiento. El siglo XX nos enseñó, tal vez el siglo XIX, que los países que más se desarrollaban fueron las economías del conocimiento. Es el enigma del desarrollo, en principio pudieron ser los países con mayores recursos naturales, pero no ha sido así. Pregúntate por qué Estados Unidos, que fue colonia, empezó su vida como República independiente treinta años antes que México y ya en 1846 derrotaba totalmente a México en la guerra. En la década de los 30, solo Texas derrotaba a México cuando quiso independizarse como estado, ¿qué pasó y qué sigue pasando? Al final del siglo, Estados Unidos ya había aprovechado toda la revolución industrial y América Latina no. Entonces, son factores culturales, son factores de relaciones de poder. Asumamos que los recursos naturales, como es real, en ese momento tenían mucha más importancia. Si algo nos enseñó el siglo XX, es que el principal recurso (aunque no me gusta esa palabra porque no es un recurso más de producción) se llama ser humano, el talento humano. Con talento humano se puede hacer florecer el desierto, como lo hace Israel; sin talento humano desertificás hasta el jardín más florido, como ha pasado lastimosamente en América Latina.

Una forma de superar la economía primaria exportadora, más que agroexportadora, y sobre todo extractivista, es desarrollando el talento humano. No me gusta hablar de recursos humanos, ni de capital humano, el ser humano no es un instrumento más de acumulación, el fin mismo de la producción.

Hablemos de talento humano, ¿qué significa esto? Apostar a la educación, a la universidad, a la ciencia, a la tecnología, a las becas. En Ecuador creamos el programa de becas más grande de América

Latina, medido en relación a nuestro producto interno bruto y el segundo más grande del planeta entero. En diez años de gobierno, dimos más becas que en toda la historia del país.

Lo que te quiero decir es que para superar la economía primaria exportadora, precisamos de la economía extractivista exportadora, es decir recursos naturales no renovables y movilizar esos recursos para desarrollar otros sectores, la sociedad del conocimiento. Ese es el futuro, es la única economía que se fundamenta en recursos infinitos, ilimitados, el talento humano, las ideas, el cerebro humano. También desarrollar turismo, buena agricultura, buena industria. Esa es otra crítica sin sustento que suele hacerse: el petróleo ha contaminado. Yo digo, claro, lo que contamina es la mala explotación petrolera. También la agricultura con fertilizantes químicos dañinos es mala para la salud, entonces, ¿dejamos de tener agricultura? Puedes tener turismo sexual, ¿entonces dejamos de tener turismo? No, hay que tener buen turismo y buena agricultura, buena industria y buen petróleo. Ese es el desafío.

DF: ¿En qué área de la industria pensás que Ecuador tiene condiciones como para desarrollarse?

RC: Eso también es clave y no es espontáneo, ni siquiera hay que dárselo al mercado. Yo soy especialista en esto, mi doctorado lo realicé en desarrollo. Conozco algo de la historia del desarrollo, es tan importante eso, porque estudia la historia del desarrollo. Industrialización no equivale a desarrollo, pero no nos engañemos, es fundamental, tiene que aumentar la productividad para tener más libertad, para tener opciones, y está muy bien tener lo suficiente para mantener tus costumbres, perfecto, pero tienes opciones, si tienes capacidad de producción, no, eso es fundamental. Y eso lo da en parte no totalmente el sector industrial.

Pero revisemos la historia del desarrollo: jamás el mercado espontáneamente ha logrado el desarrollo, porque se requieren tantas

condiciones, tantas sinergias, tantos factores fundamentales que el mercado por sí solo no puede lograrlo.

Se intentó en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, pero no lo hicimos bien. Corea prácticamente hizo lo mismo, con algunas diferencias, buscaban la modernización a través de la industrialización y tal vez una diferencia fundamental fue la geopolítica, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur no podían fracasar, era la época de la Guerra Fría. Hong Kong estaba al lado de China, Taiwán en frente de China, Singapur al frente de Malasia, amenazada por las guerrillas comunistas, entonces tuvieron todo el apoyo internacional. Lo lograron con políticas industriales adecuadas, con adecuada intervención del Estado, entonces el desarrollo no surge espontáneamente del mercado. Hay, además, una idea básica que es concentrar los recursos sociales en las industrias claves. Por ejemplo, en el proceso de industrialización latinoamericano se hizo lo más fácil, no se hizo lo principal, entonces se priorizó la industria ligera, los bienes de consumo, y al final hubo una reproducción de importaciones, porque tanto el televisor, piezas y partes, todo era importado y no teníamos integración vertical y todos los problemas que ya conocemos del modelo de industrialización sustitutivo de importación latinoamericana.

En todo caso, se necesitan políticas industriales, esto no lo hace naturalmente el mercado, y necesitas los recursos sociales, escasos por definición, concentrados en industrias claves, lo que se llama industrias industrializantes, nada de lo que te estoy diciendo son ideas nuevas. Los polos de desarrollo, e industrias que generen otras industrias, como lo hizo Corea que se puso a producir barcos, no tenían ni acero, no tenían ingenieros, no tenían nada, pero fue la voluntad de todo un pueblo, sabiendo que eso generaría mucho más industria.

Contestando tu pregunta, ¿qué se hizo en Ecuador? por ejemplo, ahora tenemos soberanía energética, algún estudio nos puso entre los cinco países con mayor seguridad energética del mundo. Cuando yo llegué al gobierno teníamos apagones porque no había suficiente energía eléctrica, hoy exportamos energía, tenemos energía barata

de origen hidráulico y eso te permite abrir otras industrias. Hicimos estudios para esas industrias claves, pero diez años no es suficiente, sobre todo cuando uno no comienza de 0 sino de bajo 0. Por ejemplo, para producir aluminio, hicimos estudios, cuando decían “se está equivocando Correa porque la materia prima para el aluminio es la bauxita y Ecuador no tiene bauxita”, nosotros sabíamos que el mayor costo de la producción del aluminio es energético, es la energía. Y eso es lo que tenemos en abundancia, y barata. Y podemos importar la bauxita. Es lo que se llama las industrias industrializantes, ciertos sectores estratégicos que te generan espontáneamente otras industrias sin que tú tengas que estar atrás, y puedas concentrarte en estos pocos grupos industriales, por ejemplo, la industria petroquímica.

DF: En esta línea de lo que estás hablando, ¿qué papel juega el Estado? Durante tu gobierno también modificaste en buena medida el papel del Estado.

RC: Lo fundamental es entender que el mercado no va a generar el desarrollo. El mercado es buen asignador de recursos parcialmente, para ciertos bienes, no para todos, no todo es mercancía. Pero una vez que sos un país desarrollado, puedes dejar en manos del mercado ciertas cosas, cuando tienes consumidores informados, más o menos distribución del ingreso y cuando estamos hablando de ciertos bienes, como un *compact disc*. Pero tú no puedes dejar en manos del mercado la educación, la salud, los sectores estratégicos, porque el mercado es miope.

El mayor error de la industrialización de América Latina fue la sobrevaloración de la moneda. En el caso de Ecuador, 8 años pasamos con 24.8 sucres por dólar, cuando teníamos inflaciones del 22%, eso significa que se abarataba brutalmente el bien importado y nuestras exportaciones no tenían competitividad y, efectivamente, las importaciones aumentaron más rápido que las exportaciones y eso que ponemos un arancel por aquí, un arancel por allá. Entonces, la brutal apreciación real de la moneda equivalía a haber

anulado todos los aranceles, y abaratar muchísimo los bienes importados. Para mí, el mayor error que generó tantas distorsiones en el proceso industrializador latinoamericano fue el mal manejo cambiario. Corea lo entendió, tuvo un tipo de cambio sobredepreciado, China lo entiende y tiene un tipo de cambio sobredepreciado, entonces, el mercado no ve esto.

Como teníamos recursos del petróleo y acceso a crédito exterior por los petrodólares, cuando dicen que es buen negocio endeudarse, endeudamiento agresivo porque había abundancia de liquidez en el primer mundo y no sabían dónde colocar los dólares.

Entonces incluso en el mercado libre, el dólar estaba más barato que en el mercado oficial, porque el mercado es una asignación de corto plazo, tiene una miopía en el largo plazo, el mercado no está viendo lo que necesitan generar estas industrias para después de 20 años, es el corto plazo y así no se desarrolla un país.

El segundo problema del mercado, es la falacia de la composición, lo que es bueno para las partes, no es bueno para el todo. Para un industrial es bueno que importe muy barato sus insumos por una moneda nacional sobrepreciada, pero si la economía solo consume dólares y no produce, colapsa toda la economía, para eso necesitas un ente coordinador y ese es el Estado. No se trata de sustituir al mercado, se trata de complementarlo, tampoco subordinarse al mercado. Yo creo en sociedades con mercados, no sociedades de mercado. Dónde todo se subordina al mercado, no. Sociedades con mercado, donde el mercado está subordinado a las necesidades sociales, pero obviamente se requiere ese ente regulador, que es el mercado y para el desarrollo y particularmente políticas industriales, pero revisa la historia, o sea no hay vuelta que darle. El que te diga lo contrario está atentando contra la historia o está engañando deliberadamente o ambas cosas, y el rol del Estado es fundamental.

DF: Uno de los cambios más importantes que hiciste, y que nosotros valoramos enormemente, fue la reforma constitucional. Contanos en qué se basó ese cambio.

RC: Fue una constitución de vanguardia basada en derechos. A la izquierda le encanta hablar de derechos –y yo estoy de acuerdo– pero necesito una base productiva para garantizar esos derechos, sino se convierten en letra muerta. Nosotros, los movimientos nacionales, populares y progresistas, tenemos que hablar también de conceptos como eficiencia, base productiva, de justicia social y libertad; tenemos que disputarle ese lenguaje a la derecha, no hay que tener miedo. La diferencia está en que, para la derecha, esto se vincula con la no-intervención del Estado y, para nosotros, se basa en la no-dominación. Para nosotros, el Estado tiene que intervenir para dar salud, educación, igualdad de oportunidades.

Tenemos también que hablar de seguridad. Parece que a la izquierda nos diese miedo hablar de seguridad porque significaría atentar contra los derechos humanos, y no es así. Nosotros convertimos al Ecuador en el segundo país más seguro de América Latina respetando estrictamente los derechos humanos, pero también creamos, por ejemplo, el sistema integral de seguridad más completo de América Latina, cubre todo el país y es el único que tiene certificación europea (ni Argentina lo tiene que es un país de desarrollo relativo mucho más alto). Creamos un modelo de gestión para la policía, en estricto apego a los derechos humanos, dónde los oficiales eran promovidos de acuerdo a sus éxitos en el distrito, es decir, en función de la mejora en seguridad en el circuito que le correspondía comandar.

Transformamos el Ministerio de Gobierno que antes se encargaba de múltiples y distintas materias sin relación entre ellas, yo digo que era un Ministerio “todólogo”, se ocupaba del culto, la justicia, las cárceles, los gobiernos autónomos y también de la policía, en Ministerio del Interior, encargado solo de la policía y de la seguridad ciudadana. Es muy importante la seguridad interna. Yo creo que la gran diferencia con el nivel de vida de las ciudades en los países desarrollados, no

es tanto la riqueza, sino la seguridad, en esas ciudades tú y tus hijos pueden pasear con razonable tranquilidad, incluso a las 2 de la mañana. Esa es la gran diferencia y es fundamental para la gente.

Desde la izquierda moderna tampoco debemos tener miedo de hablar del mercado. No debemos negar su existencia sino gobernarlo; el mercado debe existir en función de la sociedad y no la sociedad en función del mercado. Ese es el desafío, y saber hasta dónde debe llegar el mercado. Quiero decir, por ejemplo, no importa si en relación a los discos compactos, el libre juego de la oferta y la demanda ubica su precio en 100 o 10 dólares, pero distinto y muy importante es convertir en mercancía derechos o que el mercado intervenga en asuntos estratégicos, servicios básicos para la población, etc. Todo eso tiene que ser regulado o directamente suministrado por el Estado.

En ese sentido, hicimos una constitución basada en derechos, con grandes avances y una nueva estructura para el Estado. Tenemos cinco poderes del Estado, eso fue una innovación, que como tal implicó riesgos, pero yo creo que hemos tenido un razonable éxito.

En cuanto a la economía también logramos grandes avances, por ejemplo, se reconoció por primera vez al sector de la economía popular y solidaria. Antes la economía era solo sector público y/o privado, lo que ocurre es que dentro del sector privado, hay un sector que no comparte la lógica capitalista de la búsqueda racional de utilidad, de acumulación, sino que busca tener lo suficiente para mantener sus costumbres. Ese sector, la economía popular, debe ser considerado y respetado, más que protegido por el Estado este debe permitir que tenga oportunidades. Creo, entonces, que hubo muchos avances en esa Constitución del 2008.

DF: También hubo cambios en lo político. Me refiero a la ampliación de la participación popular. Contanos un poco sobre eso también.

RC: Bueno, eso tiene mucha analogía con lo que explicaba de la economía popular y solidaria, se puso mucho énfasis en la participación ciudadana. No quería ahondar en tantos detalles pero te comentaba

que en la reforma constitucional contemplamos cinco funciones del Estado: ejecutiva, legislativa, electoral, judicial, y participación ciudadana y control social. Esta última representa un grupo de instancias de control de las cuales, la más representativa es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que tiene como funciones luchar contra la corrupción, pero también generar la participación ciudadana, observatorios y la selección de autoridades con comisiones ciudadanas. Estas últimas se hacen a través de concursos nacionales de mérito de las diferentes autoridades de control, el procurador fiscal, el consejo electoral, el consejo de legislatura. Antes los elegía la Asamblea Nacional, que es el ente más politizado de un país, y si el fiscal quería ganar la nominación, el candidato fiscal tenía que pactar con cierto partido, o el contralor a sus alcaldes, y llegaban ya condicionados. Para separar esa influencia política partidaria en la elección de autoridades de control, que son claves para la independencia de funciones, se creó también esta quinta función del Estado.

DF: Compartiste la presidencia con distintos presidentes latinoamericanos, muchos de los cuales que ya no están en el poder, como Lula, Néstor y Cristina Kirchner, Michelle Bachelet. Ha cambiado la situación de América Latina. Mirando hacia atrás, ¿te parece que los esfuerzos de integración latinoamericana fueron suficientes o podríamos haber hecho más?

RC: Siempre se pudo haber hecho más, pero hicimos lo que pudimos. Hubo errores de origen, por ejemplo la UNASUR, que lo estamos pagando muy caro, y que lo advertimos en el momento.

Un error fue delegarle los estatutos de UNASUR a la burocracia, porque hicieron lo de siempre. Designaron como máxima autoridad del organismo al Consejo de Presidentes, de ahí dependía el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, de ahí los Consejos sectoriales de altos funcionarios y de ahí, recién de ahí, el Secretario General; con lo cual, el representante del organismo más importante era poco menos que un tomador de notas y, peor aún, las decisiones se

tomaban por la regla del consenso. La fórmula del desastre, porque uno que se oponga y paraliza todo, todos tienen poder de veto. Lo que deberíamos haber elegido es la regla de las mayorías, calificada para decisiones más complejas y mayoría simple para decisiones más operativas y/o cotidianas. Pero no, eligieron la regla del consenso, es decir, unanimidad para todo, y así nos bloquearon al Secretario General de UNASUR. Así ves, hemos estado sin Secretario y es el pretexto para eliminar la UNASUR. Ese fue un problema de origen.

Otro problema fue creer que la cercanía geográfica de nuestros países nos daba, automáticamente, coincidencia de visiones, de realidades. Por ejemplo, en UNASUR tenemos cuatro idiomas oficiales, español, portugués, inglés –por Guyana– y neerlandés –por Surinam–, y de repente el presidente de la UNASUR era el presidente de Surinam, neerlandés, Bouterse, ¿quien lo conocía? Ahora es un querido amigo, pero ¿para América Latina? todos esos fueron errores.

En todo caso, siempre se puede hacer más, pero si tú analizas, se avanzó más con UNASUR que lo que se avanzó en un inicio con la Unión Europea. Lamentablemente cambiaron las circunstancias, en esa época con los gobiernos de derecha compartíamos mínimos indispensables, por ejemplo, el respeto por la democracia, por los derechos humanos, una vocación integracionista. Hoy no se respeta nada. Ni la democracia, ni los derechos humanos, y no solo que no se respeta la vocación integracionista, sino que deliberadamente se trata de destruir todo intento de integración.

DF: ¿No te parece que UNASUR quedó focalizada en integración política? Nos faltó explotar la potencialidad que tiene la integración económica.

RC: Por el contrario, UNASUR es integración integral, así le llamábamos, porque no era solo mercantil como el MERCOSUR o la Comunidad Andina de Naciones (CAN). UNASUR era también el ámbito para crear políticas comunes –aunque eso también lo hacía CELAC–, como la creación del Consejo Sudamericano de Defensa; para construir

proyectos de desarrollo comunes, como la conexión eléctrica regional; para armonizar cuestiones tributarias y así evitar que nuestros países entren en una competición por quien baja más los impuestos para que ingresen los capitales, cuando al final en estas situaciones el único que gana es el capital. UNASUR estaba pensada para homogeneizar la seguridad social, incluso humanizar los sistemas, pensar en la posibilidad de establecer un salario mínimo regional y así evitar la competencia entre nosotros en quien más baja los salarios para que venga la inversión. Entonces era una integración integral, era económica, política, social.

DF: ¿Te parece que fue suficiente?

RC: No, ¡si estábamos empezando! Sin embargo íbamos rápido. Si tú analizas, en diez años de existencia de UNASUR se avanzó más que lo que avanzó la Unión Europea en su inicio.

DF: Pero, ¿los flujos comerciales de Ecuador crecieron más con los países de la región o con los países centrales?

RC: Es que no se trata solo del comercio. No obstante eso, había grandes propuestas financieras y comerciales que no fueron aceptadas o simplemente no lograron el entusiasmo necesario para impulsarlas, lamentablemente y sobre todo de parte de Brasil que es el país hegemónico a nivel regional. Por ejemplo, una gran iniciativa fue el sistema de compensación para el comercio: esto es, si yo le vendo a Brasil 100 millones de dólares en exportaciones, es un absurdo pagar con una moneda extranjera, sobre todo porque ahí hay transferencia de riqueza para el emisor de la moneda, o sea Estados Unidos. Pero, si yo le vendo 100 millones a Brasil y el me vende 150 millones, en lugar de utilizar 250 millones en moneda extrarregional para nuestros intercambios, compensamos nuestro comercio y le quedaría debiendo a Brasil 50 millones. Entonces, le pago solo los 50 millones en moneda extrarregional. El le paga el resto a sus exportadores en moneda

nacional, yo le pago a los míos en moneda nacional y se acabó el lío, solo utilizamos 50 millones de moneda extrarregional. Más aún, ¿por qué no crear una moneda regional? Estoy haciendo una propuesta, pero se hizo el sistema SUCRE, Sistema Único de Compensación Regional, aunque solo para ciertos países.

También, integración financiera. Es absurdo mandar centenas de miles de millones de nuestras reservas al primer mundo, esos mismos billetes nos los prestan luego al 8% de interés y nos pagan 0.5%. En lugar de eso, nosotros deberíamos crear un fondo común regional donde acumular esas reservas y con menos plata lograríamos mayor seguridad financiera. Eso, asimismo, nos deriva a otra cosa, el Banco de Desarrollo del Sur. Con esa herramienta de financiamiento para el desarrollo podríamos costear esos proyectos de integración regional como la interconexión eléctrica. Esos eran nuestros ideales.

Otro ejemplo, crear políticas comunes en ciencia y tecnología, así Perú no investiga lo mismo que está investigando Ecuador, sino que nos distribuimos y después juntamos conocimiento. Eso es muy importante porque, como decía Bernard Shaw, si yo te doy una manzana y tú me das una manzana, al final quedamos cada uno con una manzana; pero, si tú me das tu idea y yo te doy mi idea, al final quedamos cada uno con dos ideas. El conocimiento es un bien no rival en el consumo, no es que si tú utilizas mi idea yo no la puedo utilizar y viceversa. Entonces, teníamos que planificar porque es costoso generar ciencia y tecnología. América Latina no es una región generadora de ciencia y tecnología, y ese es el nuevo colonialismo, depender de los que generan conocimiento. Debíamos hacer un esfuerzo optimizando y había toda una agenda, pero todo ya quedó en la nada.

DF: Me interesa enfatizar ese aspecto, responder por qué no lo hicimos. Yo estuve en la firma del Banco del Sur, eso fue en el 2007, y en 8 años nunca se implementó.

RC: En ese tema, la responsabilidad fue de Brasil que no lo quiso sacar adelante. Ellos tienen el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES),

que financia proyectos de Brasil y del resto de países también. Entonces es cierto que todavía tenemos esos problemas de intereses de ciertos países. Algunas veces también existe falta de comprensión de ciertos gobiernos, agendas ocultas, había gobiernos de derecha que probablemente estuvieran esperando que pase la ola progresista para volver a las políticas de siempre: el libre comercio, la competencia, el sálvese quien pueda, el bobo aperturismo.

DF: Para ir cerrando, dos últimas preguntas. Hoy tenemos una realidad en América Latina muy distinta a la que imperaba, la pregunta es ¿qué nos pasó? ¿Qué cosas no hicimos bien para tener esta realidad, más allá de los aciertos de deben haber tenido las fuerzas de la derecha?

RC: Nosotros hicimos mucho, no podemos hacer todo, no somos magos. Algunas veces nos dicen, por ejemplo, faltó organización popular. Yo respondo a eso, que no se puede gobernar, resolver todos los problemas y además construir organización popular. También suelen criticarnos que no cambiamos el comportamiento de la gente, que todavía son consumistas. Yo pienso, en relación con eso, que entonces ya no quieren que seamos líderes políticos sino líderes espirituales, Ghandi o el Dalai Lama. No podemos hacer todo.

Ahora, suele ser la propia izquierda la que hace estas críticas, incluso con doble estándar. Por ejemplo, los casos de corrupción. En diez años es inevitable tener algo de corrupción, pero un gobierno honesto no es aquel que no tiene casos de corrupción, eso es imposible; un gobierno honesto es aquel que no tolera la corrupción. Ahora, si la derecha tiene casos de corrupción, la misma izquierda actúa como si no hubiera problema, porque es normal que eso les ocurra a los gobiernos de derecha; pero si nuestros gobiernos tienen casos de corrupción, todos son corruptos y la culpa es de Correa, de Lula, de Chávez, de Maduro, de Cristina, porque debieron adivinar. Como si los corruptos, tuviesen marcado en la frente “corrupto”.

Entonces, nos exigen mucho más que al resto y, algunas veces, cosas imposibles. Estamos luchando contra poderes fácticos muy fuertes, que logramos controlar, derrotar, pero no definitivamente. De hecho, el mayor poder fáctico son los medios de comunicación. Nuestros grandes opositores no fueron los partidos de derecha, fueron sus medios de comunicación. La derecha no es tonta, se apropió de los medios de comunicación y con ellos hacen creer a la gente cualquier cosa. Por ejemplo, si haces una encuesta en Ecuador, todo el mundo seguramente diga que los impuestos son altísimos. Sin embargo, América Latina es una de las regiones con los impuestos más bajos de todo el mundo. La paradoja es que con todo esto, queremos tener los mismos servicios que existen en el primer mundo, pero sin pagar los mismos impuestos, lo cual es imposible.

Esto muestra lo difícil que es gobernar frente a esos poderes fácticos. Avanzamos, pero el desafío es derrotarlos.

Con la prensa que tenemos en la región no saldremos del subdesarrollo. El desarrollo no es un proceso continuo, sino que funciona como si se fueran abriendo ventanas de oportunidad. La propia independencia fue una ventana de oportunidad: cuando se debilitó España por la invasión napoleónica, la nueva constitución y todo lo que ya conocemos, eso dio la oportunidad para que se independicen nuestras naciones. Pero tengamos presente que aún en ese momento no es que todo el mundo quería ser libre, había grandes conflictos al interior de nuestros continentes.

Entonces, otra ventana de oportunidad se abrió después de la Segunda Guerra Mundial, y con el término “ventana” me refiero a esos momentos en donde se relajan las restricciones internas que domina la élite, y las externas, la dependencia, los abusos de los países hegemónicos.

Así, después de la Segunda Guerra Mundial todo el mundo quería ser comunista, porque el gran triunfador de la Segunda Guerra Mundial fue Rusia, pese a lo dicen las películas norteamericanas. Hitler fue derrotado por la Unión Soviética, el Ejército Rojo fue el primero en llegar a Berlín. Lo que pasaba era que la URSS había sido derrotada

a principios del siglo XX por Japón en la Guerra de las Islas Kuriles y era una vergüenza para toda Europa, pero sorpresivamente sale como la potencia vencedora de los nazis, cuando los nazis habían derrotado al resto de Europa. Algo increíble si se pone en perspectiva. Entonces, para evitar que las nuevas repúblicas que se estaban independizando de las potencias europeas –en decadencia–, se inclinen por la Unión Soviética, se habilita el inicio de sus procesos de autonomía y desarrollo. No obstante, este proceso también hubo que limitarlo y es ahí donde se inicia la etapa de golpes de Estado en toda nuestra región.

Luego se abre nuevamente una ventana de oportunidad al inicio de este siglo, debido a la deslegitimación del neoliberalismo y sus efectos perversos. Esa “ventana” dura hasta el 2014, aproximadamente. En mi opinión fue la época de oro de América Latina, 2002-2014, porque no fue únicamente en Ecuador que se dió, sino que en toda la región, 90 millones de latinoamericanos salieron de la pobreza, éramos la única región del mundo que crecía disminuyendo desigualdad, como decíamos al inicio. Europa no crecía y aumentaba desigualdad, Estados Unidos aumentaba desigualdad, nosotros crecíamos disminuyendo desigualdad, éramos ejemplo para Europa.

En el 2014 cambia el ciclo y se derrumba el precio de las *commodities* –las materias primas– y la prensa, muy hábilmente, construye la idea de que es a raíz del fracaso de las políticas de los gobiernos de izquierda, cuando eran cuestiones del mercado. Generaliza los casos de corrupción que estaban apareciendo y aplica una nueva estrategia, el *lawfare*, la persecución judicial de los líderes progresistas. ¿Cómo logró la prensa convencer de esto a los Poderes Judiciales? Primero te juzgan a través de los titulares y luego los tribunales de justicia, pero lo que hacen los jueces es utilizar los titulares para sus sentencias, no mucho más que eso. Esa es la situación actual, una embestida feroz que, en el 2014, yo denominé “restauración conservadora”. Viendo ahora la profundidad y la gravedad del asunto, le he cambiado el nombre a “Plan Cóndor 2”.

Se cerró entonces la ventana de oportunidad. Los países hegemónicos tienen esa capacidad. Las élites no nos van a perdonar que en

diez años cambiamos las relaciones de poder, dimos dignidad, bienestar, educación y salud a toda la población, y cual César del mundo moderno, nos bajaron el pulgar y están dispuestos a llegar hasta la exterminación física si es necesario, Pero aún no lo necesitan, es más eficiente destruir la reputación, la honra de los dirigentes de izquierda. Pero, entendamos, se cerró esa ventana de oportunidad, y tenemos que luchar para, con ventana o sin ventana, seguir adelante, aunque las condiciones actuales sean muy distintas a las que teníamos hace cuatro o cinco años.

DF: Para terminar, ¿cómo ves el futuro cercano, la disputa actual en América Latina? Y pensando en más adelante, ¿qué aprendizaje crees que debemos haber hecho de toda esta etapa como para poder recuperar los procesos progresistas en nuestra región?

RC: Primero, me gustaría que la izquierda modernice su lenguaje, su estética. Te comentaba recién, antes de la entrevista, que en plena persecución política y encarcelamiento arbitrario de nuestros dirigentes, en medio de este avasallamiento a la Constitución, en Ecuador la izquierda se pone a discutir los límites de la moral. Nos falta sentido común... Justamente, una de las grandes responsables de lo que ha pasado, del debilitamiento y el desgaste de nuestros gobiernos, fue esa izquierda purista del todo o nada. Yo creo que la reflexión que deberían tener es sencilla: ¿hay algún proyecto político viable más cercano a tu aspiración? Entonces vota a ese. Probablemente no logremos colmar las aspiraciones de todos, pero seguro hay algún proyecto político viable más cercano, entonces, la izquierda purista tenía que apoyar a Cristina, a Lula, a Chávez, a Evo, a mí. Si no lo hizo, entonces, le hizo el juego a la derecha. Esa es la izquierda farsante, de izquierda no tiene nada, son los partidos más conservadores que no quieren que nada cambie, tan solo conservar sus espacios de poder. Esa izquierda es increíble, por ejemplo, se empieza a incinerar la casa y, en vez de buscar la toma de agua más cercana para apagar el incendio, se ponen a pensar qué hicimos mal, si habría que institucionalizar el

cuerpo de bomberos, etcétera. Yo creo que debemos ser más pragmáticos y tener fe en nosotros mismos, con eso, cualquier diferencia la discutiremos al día siguiente de la victoria.

Entonces, una izquierda infantil es enormemente culpable de lo que está pasando. Yo le llamaba la izquierda ecologista, indigenista e infantil, porque también promueven ese ecologismo a ultranza, donde el ser humano no solo no es lo más importante de la naturaleza sino que es un estorbo. E indigenista, porque sostienen que todo indígena por ser tal, tiene la razón y le tenemos que obedecer. Los indígenas han sido víctimas y debemos reparar esa injusticia histórica, pero eso no les da supremacía moral, no le da respuesta a todas las cosas y no lo pone de referencia moral. Por supuesto que también hay infiltración de la CIA y la derecha norteamericana en la herencia indígena ecuatoriana y de toda América Latina, no nos engañemos. Esa izquierda infantil nos hizo mucho daño.

También creo que hicimos lo que teníamos que hacer, pero que debimos poner más énfasis en cosas como, por ejemplo, buscar herramientas de protección frente a los medios de comunicación porque mientras ese poder no tenga contrapoder no podemos avanzar. Algunos de nuestros dirigentes no lo entendían, Lula entre ellos. Lógicamente, lo que alguien piensa de mí sin haberme conocido es lo que dijeron los medios de comunicación. La información nos cohesionan o nos divide como sociedad. No nos engañemos, la prensa burguesa está para defender a sus amigos, para hundir a los enemigos y al resto, tal vez, alguna vez decirle la verdad.

Si no cambiamos esa realidad será muy difícil que un proyecto de izquierda tenga éxito y será muy difícil, incluso, salir del subdesarrollo.

DF: ¿Cómo imaginas estos años que vienen? ¿Imaginas la evolución de este proceso neoliberal?

RC: Me hiciste esa pregunta y se me olvidó contestarte. Yo soy especialista en mercado, pero no soy astrólogo. Cualquier cosa puede pasar.

Que nos roben todo menos la esperanza y tenemos que estar listos. Son momentos durísimos. Podría pasar como en la época de las dictaduras de los 70, que nos condicionaron los siguientes treinta años, o todo puede cambiar sorpresivamente en tres meses. En países particulares como Ecuador, los ciclos políticos se han reducido, vuelto más cortos. Así han sido los procesos de desarrollo históricamente.

Te hice un rápido recuento histórico, avance y retroceso, pero nunca se vuelve al punto original. Siempre queda algo de lo sembrado. Que hay esperanza; que algo se hizo; que hay gente buena, que se da cuenta de lo que ocurre pese al bombardeo de la prensa que dice que todo está mal, que todo ha sido corrupción; gente que también ve las escuelas, los hospitales, los caminos; y recuerdan que con nuestro gobierno se vivía mejor. En el caso argentino se ve esto muy claramente, también en el caso brasileño. Entonces, creo que hay que estar preparado y hay que buscar esas oportunidades, crear esa ventana de oportunidad si no se abre espontáneamente. Eso significa compromiso, convicción, capacitación y organización popular.

El proceso de transformación del PT en Brasil

Actualidad y desafíos a futuro

Dilma Rousseff

Nos encontramos con Dilma en abril de 2019 el marco de una nueva visita a la Argentina en su incansable lucha por la libertad de Lula y la defensa de las garantías constitucionales en Brasil. No descansa un minuto. Entre actividad y actividad logramos sentarnos a conversar sobre la actualidad de la situación en Brasil, en nuestra región y aprovechamos para preguntarle cómo está el Presidente Lula. Esta reunión se da justo el día en que la justicia brasileña concede por primera vez a Lula la posibilidad de dar una entrevista a los medios de su país.

LUCILA Rosso: Si te parece comenzamos hablando un poco sobre lo que fueron para vos, según tu criterio, las grandes transformaciones y/o los logros más importantes del PT durante todos estos años de gobierno.

DILMA ROUSSEFF: Creo que el principal logro fue en el área social. Retiramos a Brasil del mapa del hambre de la ONU. Brasil era uno de los grandes países del mundo en que había hambre. Y cuando se habla de hambre se está hablando de miseria extrema, de niños y jóvenes

en condiciones alimentarias mínimas. Entonces, retirar a Brasil de ese mapa fue una de las grandes conquistas nuestras.

La otra conquista fue la ampliación de las oportunidades dadas a través de la educación. En la educación construimos una especie de camino de oportunidades, no solo ampliando la educación pública, en el caso del gobierno de la unión nosotros hicimos crecer a las universidades, invirtiendo en la ampliación de las existentes pero también creando otras y con esto internalizamos las universidades en Brasil. Pasamos de 3,5 millones de alumnos a 8 millones. Calculábamos alcanzar los 10 millones hacia el final de mi gobierno, pero el *impeachment* del 2016 nos detuvo y no llegamos al 2018.

A pesar de eso, igualmente tuvimos grandes conquistas en el área de educación y en la de ciencia y tecnología. Desarrollamos programas que llevaban brasileños para estudiar en las mejores universidades del mundo, porque teníamos la certeza de que Brasil debía ingresar a la economía del conocimiento, y la economía del conocimiento solo puede existir si tienes acceso a una educación de calidad, principalmente en ciencias básicas, lo cual permite que se cree tecnología y se difunda transformándola en innovación en las empresas para mejorar la calidad del trabajo. Por eso también le dimos mucha importancia a la educación técnica y tecnológica. Con el Proyecto Ciencias sin Frontera, que formó más de 100 mil brasileños, dimos prioridad a la ingeniería, las ciencias médicas, de la naturaleza, física y química, matemáticas y biología. ¿Por qué? Porque queríamos hacer el *catch up* y precisábamos de científicos. Brasil necesitaba de esto porque la educación tiene un doble papel: tanto por cuenta de la pobreza, porque es una garantía de que se tendrá la oportunidad de salir de la pobreza si existe acceso real a la educación, como por la riqueza, porque solo se vuelve un país rico aquel que genera tecnología. Fue una verdadera conquista de nuestro gobierno.

También creamos infraestructura en Brasil. Por ejemplo, nosotros hicimos un ferrocarril (Brasil es predominantemente carretero) que es como si fuera una espina dorsal, sale de los puertos del norte y llega hasta San Pablo, al sur del país. Esto es muy importante porque

si se tiene una columna vertebral, a partir de ella se pueden crear las ramificaciones de esta columna y así se integra el interior de Brasil. Para eso fue hecho. Y, sobre todo, por el descubrimiento del presal, porque no impusimos a ningún Estado esta visión financiera que exige lucros inmediatos, que tienen que ser aprobados cada cuatro meses. Petrobras siempre fue lucrativa, todos los años, es mentira que entró en crisis. Petrobras tuvo en el período final del gobierno, desde 2011, lucros sistemáticos y reservas de caja que variaban entre 13 y 25 mil millones. Nunca fue menos que esto. Y tuvo entre 25 y 27% de movimientos que explican por qué la empresa estaba entre las mejores del mundo, y ahora bajó a ser la séptima. Porque no fue la renta financiera, no se hace petróleo en tres años, se hace en trece años. Por la misma razón, se producen cambios en trece años y no en dos.

Además, siento orgullo de que se haya ampliado la participación ciudadana, por la lucha por las mujeres, por los derechos humanos, por el derecho a la expresión de las poblaciones LGBTI, por la lucha ambiental que nosotros garantizamos e incorporamos dentro de nuestras visiones por la cual llegamos a ser responsables del Acuerdo de París.

Pero también de que los gobiernos del PT utilizaran la participación social, a partir de conferencias que comenzaban en el medio de la ciudad y crecían a lo largo de los Estados hasta llegar a la unión, conferencias de salud, de las mujeres, de los negros (porque la cuestión racial en Brasil es gravísima). No hay cuestión social en Brasil en la que no esté involucrada la cuestión de género y la racial. Esas tres cuestiones siempre están juntas en nuestro país. Y creo que dimos un paso que debería haber sido seguido de otros, de muchos otros. No se puede considerar que lo que estábamos haciendo se podía solucionar en un lapso de trece años. Por ejemplo, nosotros tenemos el orgullo de haber integrado más a la población negra, que es la que viene de la esclavitud, la más duradera del mundo (nosotros tuvimos más de 300 años de esclavitud, hasta el final del siglo XIX, la formal, pero la real duró mucho más). Acabar con la esclavitud es también

reconocer que está íntimamente relacionada con la cuestión racial en Brasil. Una parte importantísima del pueblo brasileño es negra. Somos el mayor país negro fuera de África y, sin considerar a África, somos el segundo país negro después de Nigeria.

Otro punto que nos enorgullece se vincula con nuestra política externa, que fue independiente y que dio preferencia a América Latina, creando espacios fundamentales como CELAC, UNASUR y MERCOSUR, teniendo clara la importancia de la relación entre Brasil y Argentina, los dos grandes de nuestra parte del hemisferio, que siempre fueron inducidos a separarse, a no dialogar. Por ejemplo, nuestra estructura ferroviaria no se relaciona con la de Argentina. Las redes eléctricas no tienen la misma relación de tensión, lo que nos volvería más fácil relacionarlas, tenemos que instalar estaciones de conversión. Todo esto hace nuestra integración física más difícil y compleja. No obstante, nosotros también avanzamos hacia otros modos de integrarnos como el intercambio de energía. Pero también tenemos que profundizar la integración cultural, como países del Atlántico. La Argentina y Brasil tenemos la obligación con los demás países, porque somos los más grandes y no somos imperialistas, por supuesto.

LR: Entonces, tenemos estos logros que marcás que, incluso, podemos ver que con sus matices y sus formas particulares, se fueron dando en toda la región. No obstante, ahora estamos ante una restauración conservadora en América Latina. Surge entonces la pregunta difícil e inevitable, ¿qué pasó?

DR: El nombre “restauración conservadora” es demasiado bonito para lo que está ocurriendo, por lo menos, en mi país. En mi país nunca tuvimos esta mezcla de los resquicios de la dictadura militar con el neo-fascismo. Es algo muy difícil de explicar. Creo que ellos se aprovechan de aquello que Milton Friedman intentó aplicar en Chile y consiguió en el período de Pinochet, que dice lo siguiente: “Usted tiene que aprovechar ciertas condiciones de crisis, cuando las personas

están más frágiles y menos atentas, y transformar esa coyuntura, en una propicia para los cambios que usted quiera imponer”.

Creo que ellos aprovecharon el final de la crisis 2008-2009 –que llegó acá en 2014– y el impacto de ella en los países de América Latina, esto explica la oportunidad. Pero la crisis en Brasil también es porque ellos percibieron que no llegarían más al poder por la vía electoral, por lo tanto, la única manera de conseguirlo era a través de un golpe de Estado. Esto es lo que llevó a mi *impeachment* sin crimen de responsabilidad. Es como una puerta por la cual entraron todas las medidas que hirieron la democracia, como el *lawfare* –la persecución política usando la ley para crear la justicia del enemigo que pretende destruir al adversario–, el uso de la prensa como un juicio que no admite el derecho de defensa, el uso de varios mecanismos para criminalizar la política y crear una situación política de “campo destruido”. No solo el PT y Lula son el enemigo, también lo es la política en general. A nosotros nos dirigieron el tiro fundamental, pero había fuego amigo de los adversarios de los otros partidos del centro hasta la derecha, limpiando el camino para la extrema derecha.

Lo que pasó también fue que querían encuadrar el Brasil en el neoliberalismo, porque nosotros veníamos de una situación en que éramos el país que no tenía privatizaciones sustantivas, que tenía derechos sociales, derechos laborales, un sistema de jubilación por reparto del Estado y no con capitalización, que es lo que dejó los recursos de Chile a la miseria. También que teníamos, en términos de geopolítica, una política completamente independiente, que priorizaba Latinoamérica, África, los BRICS y el G20.

Entonces ¿cómo fue posible todo esto? Ellos lograron el *impeachment* sin crimen de responsabilidad, no tenían necesidad de votos, asumieron el poder y ejecutaron esta política. A partir de ahí tenían un nuevo problema: en el 2018 debía haber una elección presidencial y todo lo que hicieron se terminaría si de ella Lula resultara reelecto. Entonces, era necesario silenciar a Lula, arrestarlo, juzgarlo y condenarlo. Pero durante ese proceso no solo buscaban silenciarlo, sino también desmoralizarlo, destruir su legitimidad popular. No

lo consiguieron. Con cada acción de desacreditación, aumentaba el apoyo a Lula, medido por todas las encuestas.

Había una única forma de silenciar a Lula, impedir que sea candidato. Así, realizaron una maniobra judicial y lo impidieron. Luego, no lo dejaron hablar por la prensa, porque si hablaba transfería votos y al transferir votos ganaba Fernando Haddad, y volvía todo su esfuerzo absolutamente inocuo. Entonces, ¿qué hicieron? Lo censuraron, Lula no podía hablar con la prensa, algo extraño dado que todos los prisioneros de Brasil, cualquiera fuera la gravedad de su delito, pueden hablar con la prensa.

Hoy Lula habló por primera vez con la prensa¹. ¿Por qué? Porque está habiendo un conflicto entre el Supremo Tribunal Federal y la Fiscalía. El Supremo sospecha que alguien filtra información, no dice que es la Fiscalía pero muchos sostienen que sí lo es. La Fiscalía habría filtrado información sobre los ministros del Supremo a dos medios de prensa de la ultra derecha, entonces, el Supremo censuró a esos dos medios de la extrema derecha. Reaccionó. El Supremo sigue investigando quién filtraba y retiró la censura. Al retirar la censura quedaba muy extraño que Lula no pudiera hablar, entonces, enseguida cancelaron la censura a Lula. Hoy Lula dio la primera entrevista. Es esto lo que pasa en Brasil.

Nos preguntamos, ¿qué es la restauración conservadora? Es el neoliberalismo representado por la escuela de Chicago con Paulo Guedes al frente, más el punitivismo y la *lawfare* de Sérgio Moro, los militares que creen que hay un marxismo cultural en Brasil y Bolsonaro que tiene una raigambre neofascista. ¿Esto se puede llamar una restauración? No, es más que una restauración. Es instaurar un régimen que tiene orígenes complejos, que puede tener partes de la dictadura militar, partes de democracia y partes del neofascismo. Tal vez, dentro de un gran grupo, puede ser considerado una restauración conservadora en el sentido de que ellos volvieron.

¹ Se refiere a la entrevista del 26 de abril de 2019 que Lula concedió a los diarios *Folha de São Paulo* de Brasil y *El País* de España. [N. de la E.].

LR: Ayer mencionabas que Brasil era un “caso de estudio” dentro de la región...

DR: Efectivamente. Creo que en el mundo hay una tendencia compleja que parte del hecho de que todos los países están sobre un tipo de capitalismo que transformó la financiarización de la actividad económica en la prioridad. Ella es más importante hoy que la producción. La financiarización del lucro es principal en relación a la producción. Esto está en todas las empresas y produce una de las mayores concentraciones de renta. Los Estados Unidos en esto son emblemáticos. Ya no tienen la tasa de movilidad social que hacía posible que una persona fuese más rica que su antepasado, que sus hijos sean más prósperos que ellos. Hoy hay un gran aumento de la concentración de la riqueza y de la desigualdad. El 1% concentra una cantidad bestial de riqueza que se explica por esto y por la presencia de herederos, más del 40% de los más ricos fueron hijos de personas muy ricas. Esto significa que aumentó el nivel de concentración económica y de desigualdad y transformó a la sociedad.

Esto implica un gran impacto sobre la democracia, porque deja a las personas sin perspectivas de futuro. También explica algunos movimientos como Brexit y explica la elección de Trump. Explica la extrema derecha y el crecimiento de alternativas que deviene de ella.

Brasil es un caso especial que muestra que los procesos no son solo estos. En mi país también hay otra cuestión, la del llamado marxismo cultural. ¿De dónde viene la ideología de esta gente de extrema derecha? De la llamada izquierda neoconservadora americana que es la extrema derecha. Esta se retrotrae a los años veinte y treinta, son aquellos que en esos años se opusieron al *New Deal*, después, en los años ochenta y noventa defendieron el Estado mínimo. Consideraban que a pesar de haber caído el Muro de Berlín y la Unión Soviética, existían nuevas formas de marxismo –principalmente vinculadas a Gramsci– que implicaban ingresar en todas las instancias y crear intelectuales orgánicos. Ellos creen que los movimientos de mujeres, de los negros, de defensa del medioambiente, todos los movimientos

sociales que conocemos son fruto de este resurgimiento soviético. Esto explica porque quieren intervenir las universidades, no solo para privatizarlas sino porque los intelectuales orgánicos a los que hacían referencia son las universidades. También una parte de los periodistas y los movimientos sociales. ¿Quién piensa así? Una parte de la derecha americana, que conversa con la parte neofascista de nuestra derecha y con los militares. En Brasil tenemos un militar, el General Coutinho, que tiene toda una tradición en esa área y que también junta esto con la llamada guerra de cuarta generación.

Entonces hay una base ideológica en común, por eso Brasil tiene que ser estudiado, porque mañana esto puede pasar en cualquier país de la región ya que las fuentes de influencias están todas intactas.

LR: ¿Y cómo resistir?

DR: Yo creo que la resistencia va a partir de la necesidad pero también debe partir de la iniciativa de cada uno. Siempre preguntan cómo hacer. Cada uno tiene que buscar su forma de hacer, debe tener su iniciativa. Igualmente, creo que nosotros tenemos que reconstruir y resistir. Son las dos cosas que siempre se hacen. Hoy cité a un gran escritor brasileño, João Guimarães Rosa, que identificó la forma de hablar del interior de Brasil y creó un lenguaje muy bonito, que es una forma de decir las cosas, no es solo una terminología, él decía algo como esto: la vida mezcla todo, es a veces caliente, a veces fría, ella es calma, después inquieta, tiene todos los opuestos, pero lo que cada vida de nosotros tiene es coraje. Entonces la política es la misma cosa, no hay como vivir sin coraje. Es difícil tenerlo, pero es imprescindible.

LR: ¿Qué lugar ocupa el movimiento de mujeres en esa resistencia? ¿Cómo ves lo que está pasando con nuestra lucha en el mundo en este momento?

DR: Las mujeres son muy corajudas. Si hay gente corajuda es la mujer, porque, de otro modo, no se levanta por la mañana. Tiene que criar a

los hijos, procurar su comida, su educación, garantizar que tengan una vida saludable y, al mismo tiempo, tiene que realizar sus sueños. Creo que las mujeres tienen un papel muy grande.

En Brasil, estoy teniendo una clara impresión de que los movimientos de mujeres son más efectivos, movilizan más, tienen un poder mayor, vamos a llamar “un poder de fuego” en el sentido de que tienen una capacidad de organización propia. Las mujeres no pueden dejar de ver que las contradicciones son sociales, de género, de cada historia, de cada país. Y no son las únicas problemáticas que enfrenta. La mujer trabajadora tiene problemas iguales a las mujeres de clases más ricas, de violencia y de discriminación, aunque para cada una tiene un nivel distinto. Por ejemplo, la violencia mata mujeres de clases medias, medias altas, igual que mata mujeres trabajadoras. Sin embargo, las mujeres trabajadoras tienen una peor condición de vida dada por su condición social, por su falta de dinero y por una inmensa presión. Debemos luchar nosotras para todas, pero siempre más para aquellas que no son iguales, por condiciones que no son de género. No se puede negar que una mujer de clase más alta sufre la misma violencia que una mujer empleada doméstica, es golpeada por el marido y la otra puede no ser golpeada pero va a ser asesinada. En Brasil hay casos todos los días, asesinatos, violaciones, estupro, todos los modos de la violencia que se puedan concebir.

Estoy viendo una gran presencia de las mujeres en la escena no institucional, en la escena de las manifestaciones, de las movilizaciones, de las luchas sociales. En Argentina también fue muy grande la movilización del 8 de marzo. Nosotras hicimos un movimiento político masivo llamado “Ele não” que ellos trataron de frenar. El movimiento de las mujeres reacciona a la política de Bolsonaro de este modo porque entiende que no denigra a la mujer porque se lo indican, él piensa que las mujeres y el movimiento de las mujeres son responsables de la destrucción de la familia y usa eso, inclusive, como un puente que lo une con determinados movimientos religiosos muy reaccionarios.

Sobre los compiladores y autores

Daniel Filmus Licenciado en Sociología (UBA), con especialización en Educación de Adultos (Crefal, México) y Máster en Educación de la Universidad Federal Fluminense (Niterói, Brasil). Profesor titular regular de la UBA e investigador del Conicet. Fue Secretario de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, de la Cancillería (2013-2015), Senador Nacional (2007-2013), Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2003-2007), Secretario de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000-2003) y Director de Flacso (1992-2000). Publicó libros, entre los que más se destacan *Presidentes. Voces de América Latina* (Aguilar, 2010), *Educación para una sociedad más justa* (Aguilar, 2012), *Pensar el kirchnerismo* (Siglo XXI, 2016), *Educación para el mercado* (Octubre, 2017). Desde 2017 se desempeña como Diputado Nacional por la Ciudad de Buenos Aires.

Lucila Rosso Abogada especializada en Derecho Internacional Público (UBA), Máster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO, Universidad de San Andrés y Universidad de Barcelona) y doctoranda en Ciencias Sociales (FLACSO). Fue docente en la Facultad de Derecho (UBA), el Instituto del Servicio Exterior de la Nación y CLACSO. Becaria en El Colegio de México (COLMEX) y la New School University (New York, EE.UU), participó de distintas publicaciones relativas a las relaciones internacionales, la economía internacional y la integración regional. Fue Directora General de Cooperación Internacional de la Cancillería (2012-2015), Jefa de Departamento de

la Dirección Nacional de Cooperación Internacional Jurídica y en Sistemas Judiciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2010-2012) y asesora en distintos organismos públicos como la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Seguridad (2007-2010) y la Secretaría de Culto (2005-2007). Actualmente se desempeña en la Cámara de Diputados de la Nación.

* * *

Laís Abramo Directora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Socióloga, Master y Doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo. Fue profesora de sociología en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo y en la Escuela de Sociología y Política de São Paulo, y Coordinadora de la comisión de movimientos laborales de CLACSO. Ha trabajado como investigadora en el CEDEC en São Paulo y en PREALC de OIT, ILPES en CEPAL y en el Equipo técnico multidisciplinario de la OIT en Chile. Entre 1999 y 2005 se desempeñó como Especialista senior de la OIT en temas de género y trabajo para América Latina. Es autora de innumerables publicaciones sobre mercado laboral, sindicatos, trabajo decente y género en el mundo del trabajo.

Dora Barrancos Socióloga y Doctora en Historia por la UNICAMP-Brasil. Profesora Consulta de la Universidad de Buenos Aires, Directora de la Cátedra Abierta de Género y Sexualidades de la Universidad Nacional de Quilmes, ex Directora del CONICET en representación de las Ciencias Sociales y Humanas (2010-2019), e investigadora del CONICET. Sus trabajos sobre las historias de las mujeres son piezas claves para interpretar los feminismos de la región. En su amplia producción figuran, entre otros libros, *Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres* (2002) y *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos* (2007). Como editora y coordinadora publicó *Historia de las mujeres en España y América Latina* (2006) y *Moralidades y comportamientos sexuales. Argentina 1880-2011* (2014).

Rafael Correa Fue Presidente de Ecuador durante dos mandatos (2007-2013 y 2013-2017) y Ministro de Hacienda (2005). Economista por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Magister en Economía por la Universidad Louvain-la-neuve, Bélgica, Magister y Doctor en Economía por la Universidad de Illinois. Entre sus publicaciones figuran *Ecuador: de la Banana Republic a la No República* (2009) y *La vulnerabilidad de la economía ecuatoriana. Hacia una mejor política económica para la generación de empleo, reducción de la pobreza y desigualdad* (2004).

Álvaro García Linera Matemático y autodidacta en Ciencias Sociales y Políticas. En 1992, fue detenido, tras ser acusado de alzamiento armado, luego de participar en la organización de los Ayllus Rojos y en la dirección ideológica del Ejército Guerrillero Tupak Katari (EGTK) elaborando documentos de formación política e investigaciones sobre las comunidades indígenas, y pasó cinco años en prisión. Desde 1997, se dedicó a la docencia y a la investigación social y dictó cátedra en varias universidades bolivianas. Paralelamente al trabajo intelectual y docente, incursionó en el área comunicacional como analista político-social. Ha publicado varios libros sobre teoría política, régimen económico, movimientos sociales y sistema democrático. En 2004, recibió el premio en Ciencias Sociales “Agustín Cueva” otorgado por varias universidades de Ecuador. Es vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia (2006-actualidad) y miembro del partido Movimiento Al Socialismo (MAS). Actualmente se encuentra exiliado en México debido al Golpe de Estado que ocurrió en Bolivia.

Tarso Genro Dirigente político, miembro del Instituto de Abogados Brasileños y de la Academia Nacional del Derecho Laboral. Fue profesor invitado en universidades brasileñas y europeas. Entre 1989 y 1990, fue Diputado Federal. Electo, en 1992, Alcalde de Porto Alegre, fue reelegido en 2001. En los gobiernos de Lula, fue Ministro de la Secretaría Especial del Consejo para el Desarrollo Económico y Social (2003), Ministro de Educación (2004-2005), Ministro

de Relaciones Institucionales (2006) y Ministro de Justicia (2007) y elegido Gobernador del estado de Rio Grande do Sul (2010). Fue Presidente Nacional del Partido de los Trabajadores (2005). Autor de libros y artículos sobre Teoría del Derecho, Teoría Política y Filosofía del Derecho. Publicó, entre otros libros, *Introdução à Crítica do Direito, Direito Individual do Trabalho, O futuro por Armar, Esquerda em Processo*, y más recientemente: *Degradação e Resgate do Direito do Trabalho* y *A Dogmática do Concreto: Reformismo Liberal, Direito do Trabalho e Interpretação Constitucional*. Tiene artículos y libros publicados en EEUU y Europa. Actualmente preside el Consejo del Instituto Novos Paradigmas.

Rebeca Grynszpan Secretaria General Iberoamericana desde el 2014, cargo renovado en 2018. En 2010 fue elegida secretaria general adjunta de las Naciones Unidas (ONU) y administradora asociada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entre 2006 y 2010 fue directora regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Antes de incorporarse a la ONU fue vicepresidenta de Costa Rica (1994- 1998). También se desempeñó como ministra de Vivienda, ministra coordinadora de Asuntos Económicos y Sociales, y viceministra de Finanzas. Reconocida defensora del desarrollo humano, ha contribuido a centrar la atención del mundo y de América Latina en temas importantes como la reducción de la desigualdad y la pobreza, la equidad de género, la cooperación Sur-Sur como instrumento para el desarrollo y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre otros. En 2014, asumió como presidenta del Consejo de Administración del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo. Es Licenciada en Economía de la Universidad de Costa Rica y Master en Economía de la Universidad de Sussex.

Sacha Llorenti Licenciado en Derecho por la Universidad de San Andrés y la Universidad de Aquino Bolivia. Se desempeñó como viceministro de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil entre 2007 y 2010 y fue elevado a Ministro de Gobierno en

2010-2011. Entre 2003-2005 fue presidente de la Asamblea Permanente de Bolivia para los Derechos Humanos. Es Representante Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante la Organización de las Naciones Unidas. También fue Presidente del Comité Ad Hoc de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Proceso de Reestructuración de la Deuda Soberana.

Mercedes Marcó del Pont Es presidenta de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE) y es Coordinadora del Programa de Innovación Productiva y Desarrollo del Campus Tecnológico de la Universidad de San Martín (UNSAM). Entre 2010 y 2013 tuvo a su cargo la Presidencia del Banco Central de la República Argentina. Previamente ejerció la Presidencia del Banco de la Nación Argentina (BNA), la entidad financiera de capital público más grande del país. Fue electa Diputada en diciembre de 2005 y ejerció su mandato en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación hasta enero de 2008, momento en el que accedió a la Presidencia del BNA. Marcó del Pont ha publicado extensamente sobre política industrial y desarrollo y fue profesora en la Universidad de Buenos Aires. Fue consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Marcó del Pont es Licenciada en Economía de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Master en Desarrollo Económico de la Universidad de Yale, en los Estados Unidos.

Juan Carlos Monedero Sociólogo y politólogo de la Universidad Complutense de Madrid, Doctor en Politología por la Universidad de Heidelberg, ensayista y político español, co-fundador del movimiento Podemos (2014) y exsecretario de Programa y Proceso Constituyente. Dirige el Departamento de Sociedad Civil Global en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales, y es responsable de formación del Centro Internacional Miranda (Caracas). Colabora en diversos medios de comunicación. Entre sus publicaciones más recientes destacan *El gobierno de las palabras* (2009) *La rebelión de los*

indignados (2011), *La Transición contada a nuestros padres* (2011), *Curso urgente de política para gente decente* (2013), *Los nuevos disfraces del Leviatán* (2018).

Leandro Morgenfeld Doctor en Historia y Profesor regular de la Universidad de Buenos Aires. Investigador Adjunto del CONICET. Autor de *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina* (2018). Co-editor de *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica* (2018). Dirige el sitio www.vecinosenconflicto.com.

Cecilia Nahón Economista de la Universidad de Buenos Aires, magister en Desarrollo Económico de la London School of Economics y Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana FLACSO. Fue Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales de la Argentina (2011-2012), Embajadora ante los Estados Unidos (2013-2015) y Sherpa de Argentina ante el G20 (2012-2015). Actualmente se desempeña como fundadora y Directora Honoraria del “Programa Modelo G-20” de la American University y consultora del Banco Mundial en Washington, Estados Unidos.

Carlos Ominami Licenciado en Ciencias Económicas. Doctor de Tercer Ciclo (Ph.D.) y doctor de Estado en Economía de la universidad de Paris X Nanterre. Se desempeñó como investigador del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) de Francia. Entre 1981 y 1983 fue asesor de los ministros de Industria y Cooperación de Francia. En 1984 fue investigador del Programa de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI). Ex ministro de Economía entre 1990 y 1992, y desde 1994 al 2010 se desempeñó como senador de la Republica por la V Región Cordillera.

Dilma Rousseff Economista por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Fue ministra de Minas y Energía durante el gobierno

de Luiz Inácio “Lula” da Silva entre el 2003 y el 2005, y Jefa de gabinete del 2005 al 2010. En el 2011 fue la primera mujer en lograr la presidencia de su país, cargo por el que fue reelecta en 2014. Dos años después fue destituida de su cargo mediante un *impeachment*.

Ernesto Samper Abogado y economista por la Pontificia Universidad Javeriana. Entre 1994-1998 asumió la presidencia de Colombia. Fue secretario general de la UNASUR entre 2014 y 2017. Anteriormente fue ministro de Desarrollo del presidente César Gaviria y embajador de su país en España. Publicó estudios sobre la globalización y gobernabilidad en América Latina, entre los que se encuentran *Nosotros, los del Sur. Agenda de los No-Alineados para el siglo XXI* (1999) y *El Salto Global. Retos de América Latina frente a la globalización* (2004).

Jorge Taiana Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. En 1996 fue designado Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, cargo que desempeñó hasta 2001. Entre 2005 y 2010, fue Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina. En 2013 encabezó la lista de legisladores de la Ciudad de Buenos Aires por el FpV-PJ, cargo que ejerció hasta 2015, cuando fue electo Diputado Nacional para el PARLASUR, actualmente en funciones. Es Congresal Nacional, Miembro del Consejo Nacional y Responsable del Área de Relaciones Internacionales del PJ. Además es Director General del Centro Internacional de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de San Martín y Director de la Maestría en DDHH y Democratización para América Latina y el Caribe de esa casa de estudios. Profesor en distintas universidades, ha realizado numerosas publicaciones en temas de Relaciones Internacionales y Derechos Humanos; y recibido importantes distinciones y condecoraciones a nivel internacional.

