

AMÉRICA LATINA: CONSTRUIR NORMALIDAD

Ernesto Ottone

Tengo plena conciencia de que el título de esta ponencia no es excitante, pero quiero tranquilizarlos, no haré una apología del tedio. Su inspiración viene de Manuel Castells a propósito de las discusiones que se desarrollaban en los primeros años de la transición española, en las cuales muchos abogaban por una ardiente impaciencia, él les decía, de manera provocadora, que era deseable lograr una España “aburrída”, aburrída como el resto de Europa, con seguridad social, respeto a los derechos humanos, estabilidad democrática y prosperidad.

Algo parecido nos sucede con la mirada sobre América Latina, la cual viene desde fuera y, muchas veces, desde dentro. Nos complacemos, por momentos demasiado, con el alto colorido, las tremendas contradicciones, la política agitada, la retórica encendida, las crisis permanentes, la cercanía del drama, y describimos su futuro como una truculenta tragedia o como las mañanas que cantan con plena felicidad.

Mi invitación es a esforzarse por mirar de otra manera, más serena, menos altisonante, que explore caminos no tan abruptos, menos dolorosos, tras objetivos que sean sólidos y también modestos que nos conduzcan a democracias estables, economías menos volátiles, sociedades más igualitarias, en las que todos los latinoamericanos adopten la sana rutina indicada por Agustín Squella “de comer tres veces al día, por lo menos”.

Para lograr esta normalidad no se requiere inacción sino acción, y mucha, pues el panorama de la región tiene más sombras que luces, si analizamos el último cuarto de siglo.

Como bien sabemos los cambios que provocó el proceso de globalización en la economía mundial afectaron severamente a América Latina, la cual los percibió con retraso, ello explica porqué la región fue tan vulnerable en la crisis de los 80, cuando colapsó el financiamiento externo y se estremecieron las economías de la gran mayoría de sus países, debiendo reorientar la estrategia de desarrollo, para no desengancharse de un mundo que cambiaba rápidamente, en el marco de un rudo e inevitable ajuste de altísimo costo social.

Tan dura fue esta readecuación de América Latina que CEPAL llamó a la década de los 80 “década perdida” y, al menos parcialmente, fue así; las economías no crecieron y los indicadores del progreso social se desplomaron.

Sin embargo, nos parece que atrapa mejor lo sucedido en esos años, caracterizarla, además, como años de “aprendizaje doloroso”, pues también ese tiempo fue escenario de un proceso creciente de democratización de los sistemas políticos y de avances en el pluralismo democrático.

El balance de las transformaciones económicas en la región, transcurrida más de la mitad de la década del 90, mostraba adelantos y rezagos.

La mayoría de los países de la región habían experimentado una recuperación económica moderada, con una expansión promedio del 3.2%, entre 1991-1996; significativos avances en cuanto

a la estabilidad macroeconómica; un crecimiento dinámico y una creciente diversificación de las exportaciones; el acceso a mayores niveles de financiamiento externo y un marcado incremento de la interdependencia económica entre los países de la región, impulsado por una nueva generación de acuerdos formales de integración.

Sin embargo, el nivel de crecimiento todavía distaba de ser el necesario para abordar los rezagos tecnológicos y sociales. Las economías mostraban todavía un alto grado de vulnerabilidad, un incremento demasiado lento del ahorro interno, una expansión insuficiente de la inversión total y una agudización de la heterogeneidad estructural característica de los sistemas productivos de la región.

En relación con la pobreza, las diferencias nacionales eran muy profundas. Durante los primeros 5 años de los 90 la incidencia de la pobreza disminuyó de 41% a 39%, avance importante pero insuficiente para contrarrestar el incremento del decenio anterior, de 35% a 41%, y para superar, en términos absolutos, el número de pobres.

La medianía de los avances realizados por la región hacia la mitad de los 90, los volvió cada vez más frágiles. La crisis del Tequila del 95, posteriormente las asiática y rusa fueron aciagas para las economías latinoamericanas.

En efecto, las fases posteriores de la globalización trajeron perturbaciones que resultaron devastadoras para la región.

Los primeros años del siglo XXI se caracterizaron por una profunda crisis tanto económica, como política y social.

El Producto Interno Bruto de la región mostró un recorrido negativo.

Si bien el 2000 hubo una corta recuperación en el crecimiento, un (3.7%); el 2001 fue de 0.4%; el 2002 de -0.4%; y, el 2003 de 1.5%.

Cifras promedio que esconden situaciones de gravísima declinación en varios países. Es así como Argentina cayó en 2002 un -10.8%; Venezuela -9%, en el mismo año y -9.5% en 2003; y Uruguay -10.7% en 2002, según cifras de CEPAL. Pero, de alguna manera, todas las economías fueron golpeadas: Brasil corrió grandes riesgos, México sufrió estancamiento (6.7% el 2000, -0.3% el 2001, 0.8% el 2002 y 1.3% el 2003) e incluso la experiencia de crecimiento sólido y prolongado de Chile sufrió desaceleración (4.2% el 2000, 3.2% el 2001, 2.1% el 2002 y 3.2% el 2003).

Esta situación, cuya causa principal se encuentra en el funcionamiento de la economía mundial, y particularmente en la volatilidad de los mercados financieros, produjo naturalmente retroceso en la disminución de la pobreza y en el aumento de la brecha de distribución del ingreso.

En relación a la pobreza, siempre siguiendo las cifras de CEPAL, los avances alcanzados en los 90 fueron perdiéndose. El 2003 la pobreza llegó al 43.9% y en números absolutos a 225 millones de pobres.

Muchos países alcanzaron cifras desacostumbradas, como el caso de Argentina con un 40% de pobres y un 20% de indigencia. El único país que se sostuvo con un alto grado de excepcionalidad ha sido Chile, que logró mantener y disminuir en los 90 la pobreza desde un 40% a

un 18.8% y del 14% al 4.7% en indigencia gracias, sobre todo, a su capacidad de aplicar políticas contra cíclicas.

Esta situación comienza afortunadamente a revertirse a partir del nuevo ciclo económico mundial que surge a contar de 2004. En efecto, la economía de América Latina y el Caribe crece un 6% en 2004 y se espera que lo haga en un 4.3% el 2005 y en un 4% en el 2006 (CEPAL 2005). Ello ha permitido fuertes recuperaciones de las economías más afectadas por el ciclo negativo anterior: Venezuela 17.9% el 2004, 7% el 2005 (p), y 4.5% el 2006 (p), Uruguay 12.4% el 2004, 6.2% el 2005 (p) y 4% el 2006 (p) y Argentina 8.5% el 2004 y 7.3% el 2005 y 4.5% el 2006.

Este nuevo ciclo permite un respiro en el corto plazo y en él influye fuertemente un escenario externo favorable, las bajas de las tasas de interés, la revaloración temporal de las materias primas, causadas por la eclosión de fenómenos nuevos como la enorme demanda de economías gigantescas como China e India.

Pero sería miope cantar victoria, este respiro sólo será útil si América Latina es capaz de atesorar esta bonanza pasajera mediante cambios sistémicos que abarquen las economías, la política y la situación social y marquen una situación distinta para enfrentar los ciclos negativos, haciéndolas definitivamente menos vulnerables.

Debemos tener presente que el reciente documento de la CEPAL "Objetivos de Desarrollo del Milenio" nos señala que en relación al compromiso mundial para combatir la desigualdad hacia el 2015, habiendo transcurrido cinco años, el balance es más bien mediocre. Así, en relación a la

reducción de la extrema pobreza, sólo Chile la ha disminuido a la mitad, y cinco países: Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay han logrado avances importantes.

Cabe hacer notar que los países con más altos niveles de pobreza extrema son los que menos han progresado.

Por lo tanto, pese a esta mejor situación, el panorama latinoamericano no deja de ser preocupante, pues a la fragilidad económica y social se suma una fuerte debilidad política y hasta cierta desafección al sistema democrático, así como el resurgimiento de atmósferas sociales que pueden minar los sistemas de negociación de los conflictos y favorecer las ofertas populistas de origen corporativo; también reacciones identitarias antimodernas de distinto signo, caracterizadas por ser simplistas, esencialistas y unilaterales y no captar la necesidad de apreciar el mestizaje cultural de la región, que posibilite entender nuestra identidad de manera no estática ni dogmática, sino asumir su continua transformación e historicidad.

La aguda percepción de injusticia social de quienes pagan las crisis, “los de abajo”; la visión en varios países de las elites políticas como corruptas y de la globalización como una conspiración de los países ricos para explotar a la región es una realidad reflejada en el incremento de posiciones nacionalistas y extremas, como asimismo en el descrédito de muchos de los gobernantes ante la opinión pública, en el desprestigio de los partidos políticos y en la extrema volatilidad del voto.

Sigue sin resolverse la crisis de sus Estados-Naciones confrontados al fin de sus antiguas formas de legitimación, pero incapaces aún de reconstruir nuevas identidades que le den cohesión

social y les permitan hacer frente al tremendo desafío que plantea la sostenibilidad de la globalización (Manuel Castells).

Sin duda son múltiples los problemas de América Latina para superar el actual estado de cosas, pero quisiera señalar la importancia de la fragilidad política. Esta es mucho mayor de la que hemos solido pensar en el pasado y tiene que ver profundamente no sólo, según señala Rodrik, en el sentido de que la economía está inmersa en un conjunto de políticas ajenas a ella, sino porque en un mundo difícil y competitivo, donde cada vez más los esfuerzos de los países deben ser sistémicos para tener éxito, el déficit de los sistemas políticos se convierte en un obstáculo insalvable para el desarrollo.

América Latina tiene una historia muy lábil en materia democrática, baste señalar que en 1930 la región contaba con sólo 5 gobiernos democráticos; en 1948, con 7; y en 1976, con apenas 3 (PNUD 1994). Los profundos avances en este terreno en las últimas décadas, en las que prácticamente en América Latina el conjunto de los países, con mayor o menor solidez, ha adoptado el sistema democrático, constituyen un patrimonio a la vez precioso y precario.

En la fragilidad de la construcción democrática en la región se reflejan tanto problemas comunes a los sistemas democráticos en todo el mundo como asimismo los límites históricos de su propio desarrollo y su pesada herencia de discontinuidad democrática.

A nivel universal la democracia se encuentra presionada tanto por el proceso de globalización y de revolución de la información, acompañados por la centralidad de la imagen, la tendencia a una "doxocracia" sin límites y los peligros de una relación perversa entre política y

espectáculo, que origina cuestionamientos no menores al rol de los partidos políticos, del Parlamento, a la relación entre electores y elegidos y a la producción de sentido de la política; como asimismo por el proceso de dualización en sociedades donde los mecanismos de integración tienden a bloquearse y en los que aparecen fenómenos crecientes de exclusión y fragmentación social.

Estos problemas se presentan en América Latina y el Caribe, agravados por la desigualdad y la exclusión social, a los que se suman fenómenos de creciente extensión como la economía criminal generada por el narcotráfico y prácticas extendidas de corrupción que tienen un efecto cancerígeno sobre el funcionamiento del sistema político.

Los problemas más arriba señalados explican el porqué en la región, en los estudios dirigidos a medir la percepción de la gente sobre la democracia, aparece que, si bien esta sigue siendo considerada mayoritariamente como el sistema preferible, los niveles de satisfacción con ella son sensiblemente más bajos cuando se refieren a su funcionamiento y eficacia para responder a las demandas de la población.

Sin embargo, pese a todas estas dificultades no es justo tener una visión catastrofista de América Latina. Existen también muchos logros en tendencias positivas profundas acumuladas por años, ya sea en estructura demográfica, en salud, en educación y en infraestructura.

El reciente documento antes citado de CEPAL señala avances en equidad de género, reducción de la mortalidad infantil, educación primaria y descenso del hambre.

Además, por un periodo, hasta el 2025, se producirá una disminución de la dependencia demográfica que genera un “bono demográfico” que ayudará al desarrollo si es bien aprovechado.

Vale decir no todo es negativo y hay experiencias positivas.

Se suele poner a Chile como una experiencia provechosa y con razón pues sus resultados son notables en lo económico, lo social, lo cultural y lo político. En ocasiones se insinúa un cierto sesgo ideológico mostrándolo sólo como el éxito del buen alumno del “Consenso de Washington”. En su reciente libro *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Manuel Castells ha desacreditado tal majadería al plantear que el Chile de la democracia constituye un modelo diferente al de la dictadura militar denominándolo como “democrático, liberal e incluyente”, en contraposición al “autoritario, liberal y excluyente”, característico del periodo anterior. Ello no quiere decir que lo realizado en 15 años de democracia no tenga carencias y no presente problemas económicos, sociales, políticos y que carezca de exigencias y nuevas tareas por delante si quiere sostenerse en el tiempo y alcanzar el umbral del desarrollo en un periodo prudente.

En todo caso, ninguna experiencia positiva, y menos la de un país más pequeño que grande, y más a trasmano que céntrico, constituye un recetario aplicable a una América Latina tremendamente diversa y heterogénea.

No obstante, si un componente de la experiencia chilena pudiera destacarse es el de su obstinado caminar reformista gradual, constante y progresista, alejado del desvarío retórico, que le ha permitido reforzarse institucionalmente y actuar con éxitos notables sobre la pobreza y el crecimiento de oportunidades, recordando, al mismo tiempo, los tiempos largos que se requieren

para modificar problemas estructurales como el de la desigualdad, evitando así los atajos que suelen terminar con los sueños y abrir paso a las pesadillas.

¿Cómo avanzar? ¿Cómo retomar para América Latina la vía del desarrollo? ¿Cómo romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad social?

Siguiendo mi razonamiento podría existir la tentación de reemplazar el famoso *it's economics, stupid* por un *it's politics stupid*, pero no sería justo. Como siempre, los problemas están constituidos por una combinación de factores, pero mi convencimiento es que el obstáculo político – institucional constituye el eje insoslayable de cuatro grandes problemas a superar.

El primero está dado por la asimetría en las relaciones internacionales que hace particularmente vulnerable a los países en desarrollo, cuyos esfuerzos están siempre amenazados por un nivel de incertidumbre demasiado alto.

Se requiere, por tanto, permitir que el esfuerzo de los países de la región por ordenar sus economías y alcanzar el desarrollo sea protegido de la volatilidad financiera internacional y que se generen condiciones para una nueva arquitectura financiera internacional.

Un orden económico internacional que garantice mayores defensas contra las turbulencias financieras, una apertura comercial efectiva del mundo industrializado, transferencia tecnológica más acelerada. Si bien todo esto no depende, para su cristalización, de los latinoamericanos sino, de manera muy parcial, y las dificultades para expandir la agenda de la actual administración de EE.UU. a otros “males globales” que no sean el terrorismo, son bien conocidos, se pueden hacer esfuerzos.

En primer lugar, a través de acciones que tiendan a reforzar la unidad latinoamericana, mediante un “regionalismo abierto” que mejore su capacidad de negociación, no en un sentido defensivo, sino de integración al mundo. Resulta absurdo oponerse a la globalización, es como haberse opuesto a la electricidad en la revolución industrial. Pero no hay una sola forma de vivir la globalización. La que me parece deseable es aquella protagónica, activa, crítica y no aquella otra pasiva e indolente, como bien lo ha señalado Fernando Savater “una cosa es ser partidario de la electricidad, y otra de la silla eléctrica”.

En esta dirección no son contradictorios, sino complementarios, los esfuerzos de los países latinoamericanos por llegar a acuerdos bilaterales, sub-regionales y con países de fuera de la región.

Un segundo problema a superar es la baja competitividad de América Latina. Se requiere de un impulso gigantesco para desarrollar nuevos niveles de competitividad, buscar distintas actividades, dar un salto decisivo en formación, reciclaje, perfeccionamiento de los mercados, eliminar las disfuncionalidades del ámbito público, fortalecer las instituciones, eliminar los obstáculos burocráticos que impidan mayor emprendimiento; romper las desconfianzas entre el sector público y el privado y generar una potente plataforma de impulso al crecimiento.

Un tercer problema es el de la desigualdad y la pobreza que requieren la generación de políticas sociales dirigidas a la cohesión social, y el rompimiento de los encadenamientos intergeneracionales de la desigualdad, en particular a través de políticas sociales dirigidas a los más pobres.

Con el fin de generar sociedades, donde la adscripción sea reducida al mínimo, donde las desventajas no se acumulen en las mismas personas y se transmitan por generaciones.

El cuarto problema a superar es el de la actual debilidad política de los países de la región y esta es tarea de los latinoamericanos en la cual desgraciadamente no tenemos a nadie a quien echarle la culpa. Se hace indispensable el desarrollo de sistemas políticos que permitan capturar la diversidad pero que generen cohesión social, reglas del juego respetadas y transparentes, “más gobierno de las leyes, menos gobiernos de los hombres”, como nos señala Norberto Bobbio. Reivindicación de lo público y de un sistema democrático fuerte que sólo pueda ser fruto de un sistema político con gran capacidad de agregación y con una vocación de integración al mundo y a la vez de reducción de las desigualdades en sus múltiples manifestaciones.

Surge entonces como tarea fundamental realizar un gran esfuerzo de fortalecimiento de la democracia. Tal esfuerzo pasa necesariamente por aumentar la capacidad inclusiva del sistema democrático y generar una ciudadanía efectiva.

Si la institucionalización de la democracia tiende hoy a girar en torno a la idea de amplios acuerdos, esto contrasta con la falta de presencia pública y de acceso a decisiones de una parte importante de la población. Amplios sectores marginados del desarrollo productivo, territorialmente segregados y sin capacidad para ser representados por los partidos políticos, no acceden al diálogo político.

De otra parte, la falta de confianza ciudadana en los organismos de justicia, protección y seguridad, genera condiciones para la trasgresión de la ley y la instalación de cimientos de violencia.

Finalmente, una forma no menor de obstáculo al fortalecimiento democrático se encuentra en la falta de acceso de una parte de la población al uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación, indispensables para adaptarse a los nuevos escenarios productivos, a la participación en el intercambio comunicativo de la sociedad y a un acceso igualitario a la vida pública.

Reforzar el orden democrático supone, en consecuencia, desarrollar un compromiso de todos los actores y sectores sociales de respeto a las reglas de procedimiento de las institucionalidad democrática, articular los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizar políticamente las mismas y traducirlas en intervenciones que asignen recursos para alcanzar niveles de equidad aceptables, desarrollar mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan relaciones de solidaridad y responsabilidad social, impulsar una cultura pluralista que favorezca mejores niveles de inclusión, confianza, convivencia y comunicación, y alentar la filiación progresiva de grupos sociales a redes de apoyo o interacción que les permitan una mayor integración y participación (CEPAL 2000).

Fortalecer entonces la democracia en América Latina y el Caribe se liga fuertemente al logro de una mejor calidad del proceso de desarrollo que permita generar niveles de equidad que establezcan una “línea de civilización” por sobre la cual se encuentre el conjunto de la sociedad.

Es, por lo tanto, un esfuerzo que supera ampliamente la sola modernización del Estado o una batería de políticas públicas por justas que ellas sean.

Significa generar espacios públicos más amplios de voz ciudadana que doten a todos los sectores sociales de mayores oportunidades y establezcan una relación contractual que pueda determinar, de manera regulada, el alcance, el ritmo y la profundidad de las transformaciones económicas sociales. Significa también defender y potenciar la existencia de un ámbito público y republicano que conviva con el mercado y la globalización, asegurando la igualdad de oportunidades y redes de protección frente al infortunio.

El tema de la confianza es un tema central de la democracia, desterrar la relación amigo-enemigo, desarrollando los espacios y posibilidades donde los conflictos naturales de intereses puedan resolverse. Pasar de la pluralidad al pluralismo y de la tolerancia pasiva a la tolerancia activa sólo se puede resolver transitando un camino laborioso gradual, pero urgente frente a las crisis que hoy vivimos en la región, que, como bien sabemos, son demasiadas y demasiado dramáticas.

Agregaré algo que puede sonar un poco brusco a nuestro oídos que detestan, con justa razón, el autoritarismo, que tanto hemos sufrido los latinoamericanos.

No sólo de participación, pluralismo y derechos vive la democracia, también de deberes y ejercicio de la autoridad en el marco de la ley.

Una democracia para funcionar y ser efectiva necesita una autoridad, por cierto legitimada por reglas de procedimientos democráticos, con capacidad de conducción. Una democracia

incapaz de negociar y resolver los litigios internos de una sociedad sólo puede resultar en estancamiento y ruina.

En mi opinión debemos trabajar obstinadamente por lograr democracias sólidas y metas realistas más cercanas, como señala Levi Strauss, a un humanismo modesto que a un humanismo exasperado.

Concluyo reafirmando lo señalado al comienzo, los cambios en América Latina, por el mismo hecho de ser urgentes y hasta dramáticos, requieren reemplazar la retórica vacía por la acción concreta, las grandes palabras por el quehacer, sólido y permanente.

Llegaremos antes y mejor si avanzamos sin histerias ni saltos al vacío, reforzando nuestras democracias, aumentando la confianza de nuestras sociedades en ellas, disminuyendo la arbitrariedad y aumentando un sentimiento de justicia, confianza y credibilidad.

Que nuestra cultura, nuestra vida ciudadana, nuestra creatividad y el ejercicio de nuestras libertades, sean cada vez más amplios y multicolores pero que nuestros sistemas políticos sean eficientes y honorables, aún cuando sean un tantito grises y ojalá, con el tiempo, hasta un poquito aburridos.

Muchas gracias.