



El Estado que América Latina necesita

Sergio Bitar ¹

Esta década 2011- 2020 asoma promisoriosa para América Latina. Dirigentes políticos y economistas anticipan que puede ser una gran década. Esta aspiración no se cumplirá con pura inercia, ni con más de lo mismo. ¿Qué cambios deben impulsar los países latinoamericanos?

El principal, y que sirve de basamento a los demás, es la profundización de la democracia, el fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad civil. Las importantes reformas económicas que deberán materializarse para crecer podrían frustrarse sin mayor solidez de las instituciones y de la cultura democrática de los ciudadanos.

En estas breves líneas señalaré cuales son, a mi juicio, esas reformas políticas democráticas necesarias para hacer de esta década una de más bienestar para todos.

Tres procesos fundamentales vienen desplegándose con ímpetu en el mundo e impactarán a cada país latinoamericano: la participación democrática, la globalización económica y la inclusión social.

Sugeriría a todo dirigente político concebir un plan para asumir esos tres grandes desafíos. Analizaré cada uno y señalaré algunas reformas, medidas y acciones que considero útiles y viables.

La participación democrática

La democracia latinoamericana ha progresado notoriamente luego del término de las dictaduras, que en los años 70 y 80, asolaron la región. Los acontecimientos del Medio Oriente permiten, por contraste, valorar lo alcanzado tras largos y difíciles años de luchas democráticas.

América Latina está iniciando una nueva etapa de su democracia, cuya germinación es más compleja que la implantación de elecciones libres. Una de las debilidades más patentes es la ausencia de espacios organizados de participación ciudadana. Hay un evidente agotamiento de las fórmulas únicamente representativas de la democracia, y los partidos políticos sufren de la indiferencia, sino menosprecio, y padecen de falta de programas y de arraigo entre los jóvenes.

Una juventud más educada, y el conocimiento de otras experiencias al instante gracias a las tecnologías de comunicación, han ampliado el horizonte de las libertades y el deseo de incidir en las decisiones. No es posible ya despachar leyes, materializar proyectos, decidir políticas de envergadura sin consulta ciudadana. El país que no abra espacios sufrirá de efervescencia social o de apatía en los asuntos públicos. La inexistencia de espacios formales llevará a expresiones callejeras con daño a la gobernabilidad.

Estos procesos, a ratos desconcertantes, deben ser analizados a fondo para comprenderlos y buscar las formas de canalización constructiva. Los gobiernos necesitan ser más sensibles a las nuevas aspiraciones ciudadanas y más ágiles para materializar lo que prometen. Por otro lado, quienes promueven movimientos ciudadanos deben contribuir a dar un sentido, transmitir un mensaje, buscar soluciones. No sirven las manifestaciones espasmódicas, sin líderes y sin continuidad, solo para despertar la reacción de los gobernantes. Saber articular los movimientos sociales con los partidos políticos es un enorme desafío, que también exige reformas para abrir, democratizar y financiar el desarrollo de los partidos políticos.

1 Chileno, Ministro de Obras Públicas (2008-2010); Senador (1994-2002). Fue Presidente del Partido por la Democracia.

Menciono algunas directrices que pueden guiar algunas reformas:

- Descentralización de autoridad y recursos a nivel local y municipal. Allí se vierte la creatividad ciudadana en temas que inciden en la vida cotidiana. Plebiscitos, consultas, cuerpos colegiados en materias de interés general, son una prioridad. Países como Suiza y Estados Unidos tienen una vasta y a veces intensa participación de los ciudadanos, no ocurre así en los latinoamericanos.
- Trasladar poder del centro a las regiones, poder político a través de autoridades elegidas por la región, poder financiero para su gestión descentralizada y capital humano para su administración.
- Asentar las instituciones, mejorar los sistemas regulatorios, garantizar transparencia y la rendición de cuentas, son requisitos para la legitimidad. Estamos aún lejos de ello. Poderes presidenciales desproporcionados debilitan las instituciones autónomas. Las reelecciones excesivas pueden ser germen de autoritarismo y populismo. Concentra aun más el poder. Los gobiernos elegidos democráticamente deben gobernar democráticamente.
- Fortalecer al Estado para garantizar la seguridad ciudadana, combatir el crimen organizado que socava las instituciones. México, América Central, y también Colombia, han sufrido los embates del crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo. La violencia es una de las heridas lacerantes en muchos países de América Latina. Los Estados habrán de acrecentar su capacidad operacional y fortalecer instituciones para dar la seguridad que los ciudadanos demandan a una democracia efectiva.
- Las normas democráticas y las consiguientes sanciones a quien las irrespete han de reforzarse. La Organización de los Estados Americanos (OEA) puede ser el espacio para acentuar su protección por todos los países, así como defender los derechos humanos, a través del papel crucial que juegan la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Una revisión de la Carta Democrática es necesaria, reforzando las acciones para actuar en casos como Honduras.
- Ampliar y crear nuevas instancias de participación, para recoger opiniones y propuestas, y explorar consensos en materias que se tornarán más acuciantes, como el medio ambiente y el cuidado de la naturaleza.

- Abrir más espacios a la participación juvenil en temas sociales y de interés público, y así cultivar los valores republicanos.

Globalización económica

La globalización económica avanza exponencialmente. La última crisis financiera internacional, nacida en los países desarrollados, sacudió las fundaciones de la economía mundial. Solo una intervención colectiva y masiva pudo contener un desastre, y los coletazos prosiguen. La emergencia de China, seguida de India, cambió en poco tiempo la distribución de poder económico internacional, abrió nuevas oportunidades para unos y riesgos para otros. A su vez, los temas planetarios del cambio climático, energía, agua, recursos naturales y alimentos claman por una mayor coordinación entre los Estados. Lo que vendrá será más veloz, extenso y sorprendente. Para encarar lo que viene no sirve el Estado Subsidiario ni la regulación automática del mercado. Las crisis internacionales son el mejor mentís.

¿Cómo prepararse y qué reformas de Estado realizar para aprovechar oportunidades y reducir riesgos?

La cuestión central es la relación entre globalización y gobernabilidad democrática o, mejor dicho, cómo organizarse para que las decisiones globales, que tanto afectan a cada país, no escapen al control de la democracia. Como la democracia se ejerce en los Estados nacionales, estos deben fortalecerse y participar activamente en las decisiones mayores. Así, paradójicamente, para aprovechar la globalización se necesita más Estado, no menos Estado.

- El mundo es y será más multipolar. Ya no existe una potencia hegemónica. Estados Unidos será dominante, más no hegemónico. Los Estados latinoamericanos deberán organizarse para coordinar una presencia en los espacios globales. Ello significa modificar la composición de los principales organismos internacionales léase Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio y Banco Mundial, y ver formas de coordinar a los llamados países emergentes para hacer más gobernable el planeta (G20 y otras organizaciones). Habrá alianzas regionales que negociarán entre ellas la gobernabilidad global.
- América Latina deberá acrecentar su unidad política y económica. La integración latinoamericana, tan esquiva, deberá tomar nuevo impulso. La región expandirá su mercado interno, y crecerán sus clases medias. La integración

2 CEPAL. La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Naciones Unidas. Santiago. 2010.

3 CLAD. Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI. Documento aprobado por el Consejo Directivo del CLAD. 2010.

comercial, de infraestructura, energía y las inversiones internacionales de empresas nacionales pueden ser más potentes si se acuerdan reformas institucionales y cambios de normas intralatinoamericanas. Los múltiples acuerdos de libre comercio pueden converger. En la actualidad las condiciones son favorables, aranceles promedio bajos, y es más fácil ir estandarizando progresivamente los Tratados de Libre Comercio en el marco de una Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) reformada.

- En los temas de cambio climático, huella de carbono, crecimiento verde, cuidado de las aguas y bosques los gobiernos deberán crear nuevas instancias de consulta, información y decisión. Quien no lo haga arriesgará su gobernabilidad y legitimidad. También los Estados deben organizarse mejor para enfrentar los desastres naturales, consecuencia del cambio climático y de un desarrollo urbano descontrolado que daña a los más pobres de la sociedad.
- Para encarar el desafío de una globalización exponencial, alimentada por las tecnologías de las comunicaciones, los países latinoamericanos deberán efectuar cambios en sus estrategias de desarrollo. El éxito de esas estrategias dependerán de variados factores, pero uno de ellos es esencial: regular el sistema financiero internacional, cuya dinámica descontrolada ocasiona graves daños a la democracia y a un desarrollo equitativo. Protegerse con buenas políticas domésticas es esencial.
- Nuevas estrategias de desarrollo exigirán nuevas reformas del Estado. Los gobiernos que busquen neutralizar los efectos negativos y aprovechar los positivos de esa globalización ineluctable deberán crear órganos capaces de operar eficazmente. Es cierto que América Latina enfrenta el futuro en condiciones más favorables que en el pasado. La política macroeconómica ha sido generalmente eficaz y responsable, los precios de recursos naturales generan nuevos recursos financieros, al igual que el sustancial ingreso de capitales extranjeros.

Pero nada está asegurado si se actúa con complacencia o populismo.

Hay riesgos de inflación y de despilfarro de recursos financieros. Evitar el descontrol fiscal y las presiones inflacionarias y una tasa de cambio revaluada que perjudique las exportaciones no tradicionales requerirá mecanismos e instituciones económicas fuertes y regulaciones financieras y controladores autónomos. No todos tienen los mecanismos adecuados.

- Pero el tema más promisorio es diseñar una estrategia ambiciosa que acorte distancias en educación, infraestructura, energías verdes, ciencia y tecnología e incrementa la productividad. Particularmente importante será la acción pública privada para emprender proyectos de especialización, nuevos productos e inversiones al exterior. Se deben crear mecanismos para concesiones en infraestructura, acuerdos sectoriales, en línea con exitosas políticas de países como Corea del Sur, en políticas industriales.

El mercado sin conducción estratégica, no cambiará la estructura productiva, por el contrario, puede terminar concentrando en commodities y aumentando la desigualdad.

- ¿Cuentan los Estados con las instituciones, recursos humanos y materiales para extender la red de banda ancha y dar acceso a todos los hogares, ejecutar un plan masivo de formación de profesores, apoyar la formalización de las pequeñas empresas e incorporarlas al circuito exportador? ¿existen organizaciones con gente adiestrada para llevar a cabo proyectos de investigación en áreas claves, energía solar, biotecnología? En general, el Estado no está preparado. Allí hay que volcar voluntad política para ser competitivos en la economía global. Particularmente importante será la acción conjunta público privada para emprender tareas de envergadura en sectores de especialización, innovación, infraestructura, investigación, nuevos productos, inversiones al exterior.
- La implementación de una estrategia exitosa exige superar una tremenda debilidad: la ausencia de planificación estratégica, mirada larga, estudios de tendencias futuras. Los Estados deberán crear entidades encargadas de reflexionar y elaborar una estrategia y un plan de largo plazo, como lo han hecho con éxito varios países asiáticos.

La Inclusión social

Además de las razones éticas, suficientes por sí solas para actuar y reducir la pobreza y la desigualdad, hay razones políticas, económicas y culturales que anticipan la creciente relevancia que adquirirán las políticas sociales.

En democracia se tornará imperioso incluir a todos, y esa inclusión, a su vez, fortalecerá la democracia. A medida que se extiende la educación y se superan los niveles de subsistencia, la ciudadanía, y los jóvenes en particular, demandarán bienes públicos que consoliden la protección social y provean una plataforma de apoyo para emprender y adquirir autonomía. La satisfacción ciudadana y su apreciación del bienestar dice relación con



dos variables: su propio nivel de vida y la diferencia con los otros. Los estudios sobre "felicidad" así lo reconocen a través de diversas mediciones. Por tanto, se acrecentará la presión política y la gente y los partidos políticos exigirán políticas resueltas para reducir la desigualdad.

En el plano económico, la inclusión es un factor potente de impulsión del crecimiento. Las estrategias de desarrollo de las década 2011-2020 deben priorizar los elementos que contribuyan a la productividad. La capacitación y preparación de los trabajadores es uno de esos elementos. Especialmente relevante será la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado y formal. Para que ello ocurra, los gobiernos han de crear más salas cunas y jardines infantiles para el cuidado y formación de los niños de las familias modestas, y en hogares encabezados por mujeres. El éxito económico futuro dependerá del talento de los habitantes, el capital humano. La exclusión desperdicia ese talento, de allí la importancia de igualar la cancha y dotar a las personas de condiciones materiales básicas que los habiliten para desplegar ese talento.

Los países más poblados, al intensificar las políticas de inclusión, ganan también por el crecimiento de los estratos medios y la expansión de la demanda interna, motores del crecimiento.

La inclusión compromete también la cultura. Muchas barreras de acceso son invisibles. El color de la piel, la etnia, el apellido, el barrio de proveniencia, el género son factores que aun juegan un papel importante para excluir y dañar la autoestima de amplios sectores sociales. Es indispensable una arremetida que despierte la conciencia de cada persona para combatir el elitismo, el clasismo y el racismo, aun latente en los países latinoamericanos.

Los obstáculos son sustanciales. Tener éxito en la meta de la igualdad exigirá resolución política y reformas importantes. Veamos algunas de las políticas necesarias:

- Fortalecer el Estado para disponer de instituciones capaces de aplicar políticas de subsidio focalizado a las familias más modestas, en servicios públicos, sistemas educacionales eficaces, atención masiva de salud y provisión de vivienda. Las políticas sociales a menudo fracasan por falta de recursos, pero también por la incapacidad de montar y operar sistemas que funcionen, garanticen calidad y controlen la corrupción. Esta situación deslegitima la democracia.
- Creación de órganos de coordinación y participación, como consejos económico sociales, que integren a empresarios y trabajadores, con la

presencia del Estado, para convenir medidas que mejoren rentas y eficacia.

- Cambios legales que mejoren la capacidad de negociación y organización de los trabajadores, junto a planes macizos de capacitación, para generar trabajos de calidad y condiciones seguras y armónicas.
- Medidas que faciliten e incentiven la formalización de pequeñas empresas y apoyo financiero y tecnológico a las mismas, a fin de impulsar el emprendimiento, compensar las tendencias a la concentración y democratizar la actividad económica
- Completar cobertura desde preescolar hasta universitaria, mejorando aprendizajes de niños, formación continua de maestros.
- Reformar sistemas previsionales a fin de dar un piso básico a los adultos mayores de bajos ingresos, cuyo número va en aumento
- Extender en breve plazo la banda ancha a todos los sectores de la sociedad, subsidiar su acceso a los hogares más pobres y facilitar equipos a todos los niños que no posean.
- Conectividad por tierra, aire o agua a todos los rincones de cada país, para mejorar la actividad productiva y el empleo.
- Llevar a cabo reformas tributarias y combatir la evasión para juntar recursos que permitan llevar a cabo estas políticas de inclusión. Esta tarea, esencial, requiere de importantes reformas de los sistemas tributarios e instituciones encargadas de recolectar.

En suma, en esta década America Latina se asoma al desarrollo con mejores perspectivas que nunca. Se puede alcanzar un nivel superior de bienestar humano en plazos más breves. Así lo constatan los notables éxitos de algunos países del Asia, que debemos estudiar y aprender de ellos.

El liderazgo se probará llevando a cabo las reformas del Estado que permitan encarar con éxito los tres procesos mencionados: la mayor participación de los ciudadanos para ingresar a una nueva etapa democrática; la globalización económica que abre oportunidades para forjar nuevas estrategias de desarrollo, y la inclusión social que proporcionará la unidad interna. Siguiendo este camino se puede lograr una gobernabilidad capaz de encauzar la participación y navegar en la globalización, con identidad y unidad, con creatividad tecnológica y eficiencia productiva. Las proyecciones optimistas de los economistas solamente serán alcanzables con una institucionalidad democrática más sólida que la que existe en la actualidad. Requerimos de más y mejor democracia.