

SOBRE LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

Raimundo Undurraga

Economista, Mágister en Políticas Públicas. U. de Chile

El último Premio Nobel de Economía, Paul Krugman, en carta abierta escrita al recién electo presidente de EEUU, Barack Obama, comienza señalando lo siguiente: “Usted está haciéndose cargo en un momento en el que todas las verdades establecidas han desaparecido y toda la sabiduría convencional demostró estar equivocada. Vivimos en un mundo que ni usted ni nadie esperaba ver”. A simple vista esta frase revela el cuidado y la profundidad de la crisis económica que actualmente se desarrolla en el mundo, sin embargo, lo que el autor en el fondo cuestiona son las consecuencias que puede traer confiar ciegamente en un sistema de gobierno económico (y social) sin control, como lo es el mercado en condiciones de desregulación. En nuestra región y el mundo, la realidad es que esta crisis está bloqueando el desarrollo de las economías y aumentando la privación de libertades de las personas, provocando menor crecimiento, más desigualdad, y aumentando la vulnerabilidad y la pobreza. Por esta y otras razones, esta crisis indudablemente ha abierto un debate ideológico en torno a las bondades del libre mercado como mecanismo de asignación de recursos de la economía, llegando al punto de que algunos intelectuales afirmen el fin del capitalismo al estilo estadounidense¹. ¿Significa esta crisis una puerta de entrada a una renovación del liberalismo como

ideología económica reinante o entraremos a una fase de desarrollo en que tendremos que reemplazar definitivamente el modelo? Cabe preguntarse si la actual crisis financiera internacional es un accidente ocurrido en un sistema financiero global básicamente bien diseñado o representa una ruptura fundamental y estructural con el sistema actual imperante en el eje de Estados Unidos y los mercados financieros, que exige un nuevo orden o incluso, un nuevo modelo.

La verdad es que el liberalismo económico, aquella ideología que sitúa en el centro de sus preocupaciones a la empresa y al individuo, bajo la premisa de que la libertad en el funcionamiento de los mercados es la manera más eficaz de generar crecimiento económico, junto a estados de tamaño mínimo y fuertes incentivos al emprendimiento individual; en promedio no ha tenido tan malos resultados en términos de desarrollo económico y social en América Latina durante los últimos 20 años, especialmente desde 2000 en adelante. Podemos criticar el espíritu exclusivista y residual del modelo, con democracias que muchas veces no hacen eco del poder de la ciudadanía. Sin embargo las recomendaciones sugeridas por el consenso de Washington y seguidas por la mayoría de los países latinoamericanos desde mediados de los ochenta hasta la actualidad, al menos durante los últimos 9 años, se han traducido en mayor crecimiento económico y avances importantes en el desarrollo humano de la población². Si bien existen diferencias

¹ Según Soskice and Hall en “Varieties of Capitalism” (2002), en torno al capitalismo existen dos grandes vertientes: las Liberal Market Economies y las Coordinated Market Economies. Los autores sugieren que las firmas no son esencialmente similares entre las naciones, y responden con diferentes estrategias y acciones dependiendo de cual de estos escenarios de política económica es el vigente. Estados Unidos lidera la vertiente liberal.

² Durante los 80 y los 90 la implementación del modelo neoliberal generó altos costos, principalmente por los severos planes de ajuste y la significativa reducción del tamaño del Estado que desprotegió a las mayorías.

considerables en el tipo de reformas económicas que se han venido implementando entre los distintos países³, y por tanto en el tipo de capitalismo que ha adoptado cada uno de ellos, lo cierto es que desde el comienzo de la última década, América Latina ha progresado mucho en objetivos como la reducción de carencias en la nutrición infantil, el aumento en índices de escolaridad, la mejora del acceso al agua potable, y la reducción del hambre, a pesar de que progresa lentamente en la reducción del fracaso escolar en la enseñanza primaria, la reducción de la mortandad en el parto, el control de la propagación del sida, la promoción de la sostenibilidad medioambiental y

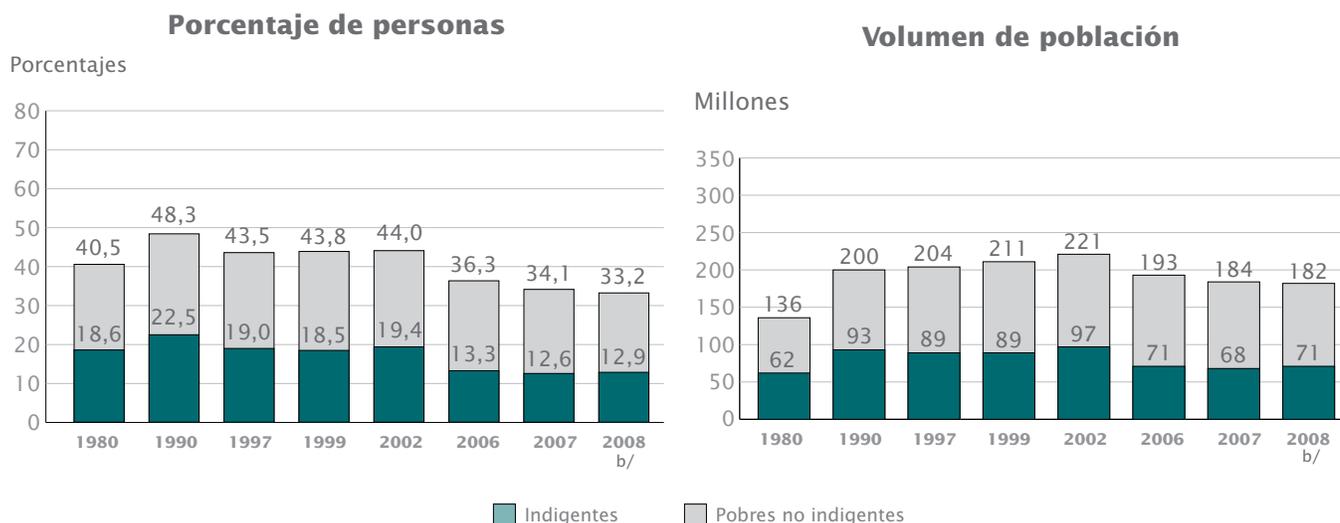
3 Al menos hay dos ejes identificables: las naciones ortodoxas como Chile, Brasil, Colombia y Perú; y las naciones heterodoxas como Bolivia, Argentina, Venezuela y Honduras. Los ejes se pueden diferenciar por el nivel de dependencia que tienen con los mercados internacionales (apertura de sus economías) y tamaño del Estado, pero tienen otros aspectos en común como el poco valor agregado de la producción con economías orientadas a la exportación de recursos naturales.

la mejora de la sanidad básica⁴. Esto ha permitido entre otras cosas que la incidencia de la pobreza y la indigencia en la región se reduzcan en 15 y 10 puntos porcentuales respectivamente durante las últimas dos décadas, logrando una marcada tendencia a la baja desde el año 2002 en adelante (Gráfico 1), explicado en gran parte por el alto y sostenido crecimiento económico que tanto persigue este modelo económico.

El liberalismo económico ha generado aumentos en los niveles de PIB por habitante y consecuencia de ellos, ha aumentando en alrededor de un 25% el ingreso per cápita de la región. El desarrollo de nuevos mercados ha permitido que el desempleo urbano disminuya paulatinamente desde 2003 en adelante, llegando a tasas que se aproximan a un 8% (Tabla N° 1). De alguna manera, estos cambios han traído progreso a la región, aunque no en las magnitudes prometidas por el neoliberalismo y su teoría del “chorreo”. A pesar de que exista cierto

4 www.worldbank.org/

GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA 1980 - 2008 a/



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigente más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

Fuente: Panorama Social, Cepal, 2008

TABLA 1. PIB E INGRESO POR HABITANTE 1990 – 2007

Año	PIB/habitante (en dólares del 2000)	Ingreso por habitante (en dólares del 2000)	Desempleo Urbano
1990	3516.3	3 335	5.8
1999	3976	3 818	11.0
2000	4075.2	3 948	10.4
2001	4033.6	3 882	10.2
2002	3966.4	3 819	11.0
2003	4001.2	3 866	11.0
2004	4190.1	4 087	10.3
2005	4338	4 279	9.1
2006	4526.4	4 525	8.6
2007	4722.4	4754	8.0

Fuente: Anexo Estadístico Panorama Social Cepal 2008

escepticismo de que la gente hoy vive mejor, lo cierto es que vive más. La esperanza de vida al nacer calculada para ambos sexos, refleja que en 25 años la gente habrá logrado en promedio aumentar en 10 sus años de vida, llegando a cifras cercanas a las de países desarrollados que bordean los 80 años en este indicador, es decir, el año 2010 la población latinoamericana tendrá un promedio de vida de 75 años⁵.

Aún cuando estos cambios demuestran avances importantes en el desarrollo de América Latina, la región continúa en deuda en materia de distribución del ingreso, no sólo por los efectos que generaría en la profundización de las democracias, la igualdad de oportunidades y aumento de la libertad de las personas, sino también por los impactantes efectos que tiene la redistribución de ingresos en la reducción de la pobreza. Al observar los índices de elasticidad – ingreso de la pobreza (Tabla 2), podemos notar que en la totalidad de los países latinoamericanos, el crecimiento económico ha afectado positivamente a la reducción de la pobreza, excepto en el caso de Uruguay. También hay economías en que el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza fue más agresivo que otros. Entender de mejor manera estas diferencias requiere analizar las distintas modalidades de crecimiento de los países, o de manera más específica, la forma en que el crecimiento económico se tradujo en cambios en el nivel y la distribución de los ingresos de los hogares.

La relación entre la variación en el ingreso percibido por los hogares y su impacto sobre la tasa de pobreza puede ser analizada efectuando una descomposición que considera, por una parte, el crecimiento en el ingreso medio de las personas, o “efecto crecimiento”, y por otra parte

los cambios en la forma en que se distribuye dicho ingreso, o “efecto distribución”. Ambos componentes dan cuenta de la totalidad de la variación de la tasa de pobreza en un período determinado. Según datos de la Cepal de 2002 a 2007, podemos observar, por ejemplo, que el crecimiento de los ingresos medios ha sido el factor predominante en la reducción de la pobreza y la indigencia en Argentina (área urbana), Colombia, Ecuador (área urbana), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, y Venezuela, que son parte del grupo de países que tuvieron una mayor reducción de las tasas de pobreza e indigencia en esta década. No obstante, estos avances habrían sido bastante menores si no hubiesen habido mejoras redistributivas, ya que en la mayoría de los países en los que predominó el efecto “crecimiento”, entre un 30% y un 40% de la disminución de la pobreza es explicado por el efecto “distribución”, y porcentajes algo mayores explican la disminución de la indigencia. Por su parte, en los casos de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Paraguay más de un 50% de la reducción de la pobreza es explicado por la redistribución de los ingresos⁶. Estos resultados demuestran que dado que el crecimiento y la redistribución de los ingresos son factores complementarios en la reducción de las tasas de pobreza e indigencia, las deudas en materia de desigualdad en la región no se pueden mirar como objetivos secundarios, ya que afectan de manera directa el bienestar de la mayoría de la población, especialmente a los grupos de menores ingresos. Esto no debilita la idea de que para repartir primero hay que crecer, y que el crecimiento económico es y debe ser la primera prioridad de los países en desarrollo. Precisamente en eso ha consistido la estrategia de desarrollo de la mayoría de

⁵ Anuario Estadístico, Panorama Social 2008, Cepal

⁶ Panorama Social 2008, Cepal

TABLA 2: AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ELASTICIDAD - INGRESO DE LA POBREZA
Y LA INDIGENCIA 2002 – 2007

País	año inicial	año final	Variación Porcentual Anual			Elasticidad – ingreso	
			Tasa de Pobreza	Tasa de Indigencia	PIB per capita	Pobreza	Indigencia
Argentina	2002	2006	-18%	-23%	7,8%	-2.2	-3
Bolivia	2002	2007	-3%	-3%	1,9%	-1.5	-1.8
Brasil	2001	2007	-4%	-7%	2,1%	-1.7	-3.3
Chile	2000	2006	-6%	-9%	3,1%	-2	-2.8
Colombia	2002	2005	-3%	-7%	3,5%	-0.9	-1.9
Costa Rica	2002	2007	-2%	-8%	4,6%	-0.4	-1.8
Ecuador	2002	2007	-5%	-9%	3,3%	-1.4	-2.6
El Salvador	2001	2004	-1%	-5%	0,3%	-3	-15.6
Guatemala	2002	2006	-2%	-2%	1,0%	-2.3	-1.5
Honduras	2002	2007	-2%	-3%	3,8%	-0.6	-0.9
México	2002	2006	-5%	-9%	2,4%	-2.1	-3.6
Nicaragua	2001	2005	-3%	-7%	1,9%	-1.5	-3.7
Panamá	2002	2007	-5%	-8%	5,9%	-0.8	-1.4
Paraguay	2001	2007	0%	-1%	1,7%	-0.1	-0.5
Republica Dominicana	2002	2007	-1%	0%	5,2%	-0.2	0.1
Uruguay	2002	2007	3%	4%	6,9%	0.4	0.6
Venezuela	2002	2007	-10%	-17%	5,7%	-1.8	-3
Promedio Simple						-1.2	-2

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares y de cifras oficiales de los respectivos países

los países latinoamericanos: crear una economía social de mercado basada en el crecimiento económico como motor de generación de empleo e ingresos para el desarrollo de políticas públicas que mejoren el nivel de oportunidades de los individuos⁷. El problema es que este modelo en todas sus versiones no alcanza a satisfacer la búsqueda de oportunidades de toda la población. Es un modelo que no da abasto. He aquí la urgencia de elaborar una estrategia de desarrollo a escala humana, coherente con las necesidades de las personas, partiendo por aquellos que aún no han logrado acceder de manera permanente a las condiciones mínimas para vivir.

La actual crisis económica siembra serias dudas sobre

⁷ Nuevamente es importante señalar que los países obedecen a formas de implementación del capitalismo que difieren entre ellos. Los países más ortodoxos funcionan bajo un capitalismo anticíclico con política fiscal responsable y Estados que focalizan las políticas sociales en los sectores más vulnerables, mientras que los países más heterodoxos obedecen a modelos de capitalismo cíclico (gasto depende del ciclo económico) con estructuras con Estados más fuertes que acogen de manera más universal las demandas de la clase media.

las futuras bondades del modelo de economía liberal al estilo estadounidense. Mientras América Latina y El Caribe debatían sobre las estrategias para enfrentar el choque de los precios de los alimentos y la energía, sus efectos inflacionarios y efectos sobre la pobreza y el crecimiento; la anunciada crisis financiera estalló. Lehmann Brothers declaró la quiebra y bastaron dos semanas para que el sistema financiero global se declarara en colapso, con una magnitud no vista en ochenta años. Serán varias las versiones que interpreten las causas de esta crisis, pero no hay duda que el Estado tuvo una incidencia preponderante con el déficit en su acción regulatoria, y diseños institucionales débiles que no permitieron controlar los riesgos tomados por las empresas calificadoras de deuda. Pero independientemente de ese debate, que obviamente es de suma importancia, lo cierto es que el mundo ha sufrido este contagio y esto ha afectado notablemente a Latinoamérica y el Caribe y especialmente a los que menos han contribuido a esta situación: los pobres, los vulnerables.

Los avances experimentados durante la década en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza

se verán mermados por la crisis. Lamentablemente América Latina va a retroceder, lo cual obligará a emprender nuevas estrategias para ubicarse ojalá en el mismo lugar en que se encontraba hace un año. Queramos o no, la crisis viene a destruir parte del camino recorrido. En un informe de enero de este año publicado por la CEPAL (Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe), titulado "La actual crisis internacional y sus efectos en Latinoamérica y el Caribe" se prevé que el impacto de la crisis económica y financiera mundial en las economías de la región y el Caribe, se canalizará principalmente por el contagio financiero del desequilibrio de las economías desarrolladas y el aumento del endeudamiento externo, lo cual limita la liquidez de las empresas (principalmente las pequeñas y medianas) generando un fuerte aumento en el desempleo, especialmente para los trabajadores más pobres con bajos niveles de capital humano. Otros canales importantes son la disminución de la inversión extranjera directa; la disminución de la demanda externa y consecuente disminución de las exportaciones e ingreso de las empresas locales; el debilitamiento de los mercados laborales; la caída en las remesas de los trabajadores (que para algunos países latinoamericanos representan casi un 40% del PIB); y la caída de los precios de los productos básicos, que daña una proporción considerable de las canastas de exportación de los países latinoamericanos, generando un cambio en los términos de intercambio y una disminución en los ingresos públicos y privados. Los efectos de la crisis se propagarán tanto a nivel macroeconómico como microeconómico y los grupos sociales más vulnerables serán los más afectados. Pero el impacto sobre las condiciones de empleo y pobreza en la región dependerá de la estructura productiva de los diferentes países. Se espera que a corto plazo aumente el desempleo y el salario real se estanque, mientras que a mediano plazo la tasa de participación laboral disminuya dado el bajo incentivo a buscar trabajo en condiciones adversas. La crisis generará una disminución en la demanda de trabajo, lo cual afectará en mayor magnitud a los trabajadores con menores niveles de productividad, los cuales se concentran principalmente en sectores de menores ingresos con bajos niveles de capital humano. Al respecto hay que considerar que gran parte del empleo es absorbido por empresas pequeñas y medianas, las cuales irremediablemente son las más afectadas en escenarios de baja liquidez. Mientras tanto, tomando en cuenta que la tasa de informalidad se encuentra en torno a un 52%, la mayoría de los trabajadores tendrán que atravesar la crisis en trabajos de mala calidad, inestables, mal remunerados y sin cobertura de seguridad social, si es que logran encontrar trabajo. En 2006, el 33,2% de los trabajadores informales eran pobres, en comparación con el 15,9% de los trabajadores formales⁸. Tomando en cuenta que la informalidad

y la pobreza van de la mano, se prevé que esta última aumente ante un escenario de crisis que eventualmente afecte las condiciones de empleo y haga crecer la informalidad. Por otra parte, si los hogares de menores ingresos pierden otras posibles fuentes de ingresos (como las remesas), sin duda aumentarán aún más la pobreza. Ante estas predicciones, el año 2008 bien puede haber marcado el fin de una década de descenso de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en la región. CEPAL proyectó al inicio del 2008, entre 10 y 15 millones más de personas por debajo de la línea de pobreza para ese año (esencialmente afectados por la crisis de los alimentos y el precio de la energía) y podría tener aún mayores repercusiones sociales y distributivas en el 2009 producto de la crisis financiera mundial, impactando de manera desproporcionada a las poblaciones con mayores niveles de rezago y marginación.

Otro Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, especialmente influyente en materia de justicia indicaba que "terminar con la pobreza, la indigencia, la enfermedad y la desigualdad de oportunidades es la base de mi trabajo". Seguramente la ciencia económica seguirá siendo fundamental para el progreso de las sociedades, pero tal como el liberalismo económico cambió el mundo, es coherente proponer que quien debe cambiar ahora es el liberalismo económico. Esta crisis obliga a repensar la economía del bienestar y reflexionar en torno al tipo de evidencias en las cuales hay que centrarse para hacer frente a prioridades que en el tiempo aparentaron ser prioridades, pero que en la realidad no se hicieron efectivas. Falta abrir la ciencia económica al aporte de otras disciplinas. Pues si la economía como institución no está siendo benéfica para todos ¿dónde está la multidisciplinaria y la ciencia en general para hacer frente a estos problemas? ¿Dónde están las nuevas propuestas de política económica y social para reinventar nuestro modelo? ¿Hasta cuándo veremos el mundo que nadie quería ver?

A simple vista, un nuevo trato con el mercado significaría irremediablemente configurar un nuevo trato con el Estado y la ciudadanía. El mercado podría perfectamente seguir funcionando por sí mismo y seguir generando incertidumbre y desprotección a las mayorías empobrecidas, y lo lógico es pensar que es rol del Estado regularlo de una manera tal que incorpore a la ciudadanía y la haga partícipe de una nueva estrategia de desarrollo. Por más que construyamos una ética del desarrollo que motive valores como la inclusión social, la igualdad de oportunidades y capacidades o la libertad, lo cierto es que esos cambios no provendrán de otro lugar que no sea el Estado. El Estado está más vigente que nunca, no sólo como última garantía social sino también como regulador. Nunca en la historia los cambios se han generado desde otra institución. Tal como en algún momento fue decisión de los Estados recurrir a estrategias de libre mercado para mejorar el desarrollo económico de sus

⁸ "La actual crisis internacional y sus efectos en LAC", CEPAL

naciones, hoy son esos mismos Estados quienes tienen que decidir que camino seguir ante el dilema que presenta esta crisis. Sin embargo, una nueva estrategia de desarrollo requiere una participación íntegra de los ciudadanos. El desafío de una mayor participación política y transparencia en las decisiones públicas toma un lugar preponderante no sólo para las autoridades de gobierno sino también para parlamentarios, partidos políticos, medios de comunicación y actores del sector privado y público en general. Porque antes de tomar un nuevo rumbo es necesario escuchar a los ciudadanos, receptores del desarrollo. Pero ¿a qué tipo de sociedad aspiramos los latinoamericanos?

Más allá de las diferencias entre países, en base a datos provenientes de la Encuesta Latinoamericana de Cohesión Social 2007 aplicada por CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica) en siete países latinoamericanos, entre ellos Argentina, México, Guatemala, Perú, Brasil, Chile y Colombia, se constata que no hay claridad respecto al tipo de desarrollo que queremos emprender. Lo preocupante es que si bien hay confianza en la democracia como sistema electoral, los cargos de poder están sumamente deslegitimados y la política y sus representantes han perdido credibilidad.

A partir de los datos de la Tabla 3, se observa que los latinoamericanos en su mayoría abogan por una sociedad en que la igualdad social como valor tiene mayor preponderancia que las recompensas a los esfuerzos individuales, aspecto propio de los modelos liberales (liberal market economies). Sin embargo, en su mayoría no creen que sea obligación del Estado entregar a cada

individuo las oportunidades para generar esa igualdad, sino más bien consideran que es misión de cada persona encontrar esas oportunidades para desarrollarse. En el fondo podríamos decir que los latinoamericanos quieren más igualdad, pero no en base a un Estado asistencialista. Respecto al dilema crecimiento versus igualdad no existe consenso. Un 38% considera que “una sociedad es mejor mientras más igualitaria, aunque esto frene el impulso de los más capaces”, mientras que un 37% opina que “una sociedad es mejor cuanto más pueda progresar cada individuo, no importando si ello crea desigualdades”. Es decir, pareciera que existe resistencia a pensar que las oportunidades deben distribuirse de manera inversa al nivel de capacidades de los individuos (que aquellos con menos capacidades reciban más oportunidades), aspecto esencial para un desarrollo inclusivo de los sectores más vulnerables. Tampoco hay consenso respecto al tamaño del Estado. La ciudadanía no se pone de acuerdo en si hay que bajar los impuestos o subirlos para financiar más programas sociales, aunque se inclinan a pensar que el esfuerzo estatal debe centrarse en los sectores de menos recursos. Esto último es relevante en tanto aclara la tendencia que tienen los latinoamericanos por preferir estados de bienestar residual (liberal anglosajón), es decir, apoyarían la construcción de un Estado que cubra sólo los riesgos de los más pobres, dejando al mercado dilucidar sobre los riesgos de los no pobres. Esto contrasta con la idea de construir un Estado de bienestar universalista (social demócrata al estilo de los países europeos nórdicos), donde los riesgos se cubren a nivel de toda la sociedad, igualitariamente y

TABLA 3: VISIONES Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Más de acuerdo con la idea de la izquierda	1	2	3	4	5	Más de acuerdo con la idea de la derecha
En este país debería haber mayor igualdad social	40%	14%	14%	10%	21%	En este país deberían haber mayores recompensas al esfuerzo individual
Es tarea de cada uno buscar oportunidades para tener éxito en la vida	33%	16%	19%	10%	20%	Es obligación del Estado darle a cada uno las oportunidades para tener éxito en la vida
Una sociedad es mejor mientras más igualitaria, aunque esto frene el impulso de los más capaces	22%	16%	23%	14%	23%	Una sociedad es mejor cuanto más pueda progresar cada individuo, no importando si ello crea desigualdades
Es mejor reducir los impuestos aunque ello signifique gastar menos en salud, educación y beneficios sociales	20%	13%	27%	16%	23%	Es mejor subir los impuestos y gastar más en salud, educación y beneficios sociales
Todos los ciudadanos deben recibir la misma ayuda del Estado	23%	12%	16%	15%	33%	La ayuda del Estado debe destinarse solo a los más pobres y vulnerables

Fuente: Encuesta ECOSOCIAL 2007, Cieplan.

no contributivamente. Si bien los gobiernos latinoamericanos están lejos de contar con recursos públicos para financiar universalmente los servicios sociales, contar con un estado de bienestar social democrata evita un vicio propio de los estados residuales, que es la implícita discriminación que se genera sobre los grupos vulnerables. El Estado, al preocuparse sólo de ellos, construye identidades diferenciadas que estigmatizan y separan, reforzando la idea de la estratificación basada en el mercado, en vez de amortiguarla⁹.

Lo anterior evidencia que si bien los latinoamericanos quieren más igualdad social, no quieren que esta provenga por vía de estados grandes que repartan oportunidades para todos, sino más bien a partir de estados pequeños que se centren en los grupos más vulnerables. Esto, sumado al hecho que no quieren repartir oportunidades diferenciadas para los menos capaces ni tampoco aumentar la capacidad del Estado (impuestos) para acoger a los grupos más vulnerables, revela desde mi punto de vista una estrategia que es insostenible. No podemos pensar en equidad si se está dispuesto a entregar gran parte de la distribución al mercado. Es difícil concebir equidad con estados mínimos, a excepción de que estos realmente regulen en beneficio de los ciudadanos-consumidores y no de las empresas. Pero ¿qué puede llevar a los latinoamericanos a rechazar una estrategia de desarrollo que involucre la construcción de estados fuertes con alta presencia en los mercados, si la vulnerabilidad que genera el sistema no es sostenible para todos? Tal vez la búsqueda de un estado mínimo es reflejo de la desconfianza que tienen los individuos en los reales aportes que pueda generar el Estado en el actual sistema. La hipótesis en ese sentido sería que los ciudadanos no quieren más Estado porque definitivamente consideran que como institución, éste último no reúne las condiciones para solucionar sus problemas, y más bien constituye un obstáculo para el desarrollo¹⁰. Y la verdad es que los datos no muestran algo muy distinto, eso sí con un matiz: el problema no sería la naturaleza del Estado, sino más bien sus representantes y administradores. En un contexto en que un 70% cree que los pobres tienen una probabilidad baja o muy baja de salir de la pobreza, nos encontramos con que los ciudadanos opinan en su mayoría que “a la gente que dirige el país no le importa lo que pase a personas como yo” (ver Tablas 4 y 5).

⁹ Esping Andersen (1999)

¹⁰ Este era el argumento que daban Reagan y Thatcher para desmantelar el Estado en los 80, instalando la idea del Estado problema, no solución.

TABLA 4: CONFIANZA EN EL SISTEMA

¿Que probabilidad cree usted que tiene un pobre de salir de la pobreza?	%
Muy Alta	3
Alta	15
Ni Alta Ni Baja	12
Baja	48
Muy Baja	22
Total	100

Fuente: Encuesta ECOSOCIAL 2007, Cieplan

TABLA 5:
CONFIANZA EN LOS QUE DIRIGEN EL PAÍS

“A la gente que dirige el país no le importa lo que pase a las personas como yo”	%
Muy de acuerdo	15
De acuerdo	45
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	12
En desacuerdo	25
Muy en desacuerdo	2
No sabe / No responde	1
Total	100

Fuente: Encuesta ECOSOCIAL 2007, Cieplan

A esto se suma que el índice de desaprobación a los políticos es muy alto. Observando los datos de la Tabla 6, ni alcaldes, ni diputados, ni senadores, ni presidentes obtienen niveles de confianza mayores al 50%. Peor aún, un 80% declara tener poca o ninguna confianza en los partidos políticos, y porcentajes no muy distintos se observan respecto al congreso y los tribunales de justicia. Podríamos decir que el gobierno y la policía son las instituciones “mejor evaluadas” (Tabla 7).

Es realmente sorprendente el desprestigio de las instituciones políticas y públicas. Sin embargo, a pesar de este panorama de desconfianza, un 60% sigue prefiriendo la democracia a cualquier otro sistema de gobierno y sólo un 20% optaría por gobiernos autoritarios. El resto se declara indiferente. Es decir, la gente confía en la democracia, pero no en el sistema económico ni en el Estado y sus dirigentes. Ante este escenario no queda otra que pensar que los ciudadanos en su mayoría prefieren confiar en ellos mismos y no esperar mucho del Estado. Esto

TABLA 6: CONFIANZA EN LOS POLÍTICOS

¿Cuanta confianza tiene usted en...?	Mucha	Bastante	Alguna	Poca	Ninguna	No lo conoce	No Sabe / No Responde	Total
Alcalde de su comuna	7	12	21	31	25	3	1	100
Diputados de su distrito	2	5	17	34	32	9	1	100
Senadores de su distrito	1	4	16	34	34	10	1	100
Presidente de la República	10	15	22	28	24	1	0	100

Fuente: Encuesta ECOSOCIAL 2007, Cieplan

TABLA 7: CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos	Policía	Tribunales de Justicia
Porcentaje de personas que tienen poca o ninguna confianza en...	58%	75%	80%	63%	71%

Fuente: Encuesta de Cohesión Social 2007, Cieplan.

evidentemente afecta las proyecciones de futuro de los latinoamericanos. Ante un sistema económico injusto, excluyente y en crisis, que trae inestabilidad e incertidumbre, donde el Estado no les da confianza y no les garantiza un equilibrio, es esperable que los ciudadanos sientan que el destino que tienen por delante depende de ellos mismos y de nadie más. Pregunto, ¿podrá este modelo hacer frente al desafío de la cohesión social? ¿En base a qué imagen de futuro estamos pensando los latinoamericanos esta nueva estrategia de desarrollo?

Según Pedro Güell, experto en sociología del desarrollo, "sin una buena imagen del futuro es difícil actuar para construirlo. La imaginación de lo que queremos que ocurra y la anticipación de lo que creemos que ocurrirá son necesarias para orientar las acciones en el marco de lo posible. Desear un futuro es una condición del cambio. Supongo que está en el corazón de cualquier antropología progresista creer que pueden construirse reflexiva e intencionalmente futuros distintos a los que dicta la simple adaptación a ley de la evolución"¹¹. Esto implica que un cambio en nuestra estrategia de desarrollo nos obligaría a definir un futuro que no se base sólo en las condiciones externas, sino que también en la incorporación de la imagen de futuro que está dentro de las personas, aquella fuerza que organiza la subjetividad individual, la acción individual y las relaciones sociales. Es la manera en cómo las personas se están pensando a sí mismas y en relación a los demás. Esto es impor-

tante, pues finalmente las personas emplean las imágenes de futuro para definir su acción presente. Lo que ha sucedido con el sistema económico y con el Estado en América Latina es que las promesas de futuro han perdido eficacia, y el problema no es que el modelo no haya cumplido lo que prometió, sino que las expectativas de desarrollo generadas fueron tan amplias que hoy la ciudadanía las considera insuficientes y aboga por hacerlas cumplir a como de lugar, sobretudo en un escenario de crisis. La gobernabilidad y el consumo ya no satisfacen las expectativas de futuro de los individuos. Valdría la pena cuestionarse por qué nos sentimos tan invalidados colectivamente y sin un rumbo claro, o por qué nos sentimos poco dueños de nuestro presente y tenemos tanta incertidumbre sobre el desarrollo del futuro. ¿Dónde está ese Estado cercano que genera tranquilidad y confianza en los ciudadanos, a pesar de que nos encontremos en tiempos de crisis? ¿De qué Estado estaremos hablando una vez que finalice esta crisis económica? O dicho de otra manera, ¿en qué consiste nuestra nueva estrategia de desarrollo?

Preguntarnos por el futuro de las tendencias económicas es importante, pero también sirve preguntarse por el estado presente de nuestras promesas sobre el futuro y las consecuencias que están teniendo éstas en el accionar de los latinoamericanos. Y para ello, hoy más que nunca necesitamos un Estado que sea capaz de establecer promesas creíbles a la ciudadanía, que finalmente permitan dar sentido colectivo a la manera en cómo un chileno, un argentino, un hondureño, un costarricense,

¹¹ Güell (2009)

un ecuatoriano o cualquier otro latinoamericano desee sentirse parte de su patria y su desarrollo.

El PNUD ha realizado una recomendación interesante para llevar adelante esta tarea, al menos desde la perspectiva de los desafíos del desarrollo de Chile, los cuales eventualmente pueden ser extrapolables a la realidad de las necesidades del resto de los países latinoamericanos. Lo que esta institución observa, es que hoy las personas tienden cada vez más a organizar su vida de acuerdo a sus opciones personales, resaltando sus diferencias del resto, lo cual hace más compleja la tarea de crear un mundo en común que organice culturalmente a la sociedad. Al mismo tiempo observan que el orden institucional opera en ámbitos cada vez más descentralizados, cobrando mayor importancia la articulación de procesos independientes y el manejo de la incertidumbre del entorno, haciendo más difícil sostener una organización institucional única que regule las dinámi-

cas de la sociedad¹². De esta manera, atender más a las formas cambiantes y diferenciadas a partir de las cuales los actores tejen sus relaciones con los demás y definen sus objetivos comunes, ya sea a través de la negociación, el conflicto o el intercambio, es una tarea central. Es decir, la promoción y conducción del desarrollo debe prestar una mayor atención al modo de actuar de las personas o al universo de las prácticas. Es desde esta premisa que el PNUD ofrece una “nueva manera de hacer las cosas” que permita aprovechar realmente el actual piso de oportunidades construido hasta el momento y enfrentar los desafíos que surgen de él. No es casual que la ciudadanía se llene de críticas a iniciativas públicas, donde el común denominador sea el modo en que se llevan a cabo las acciones. Esta visión es conducente a la idea de que un nuevo modelo de desarrollo, subyace a la idea de un nuevo Estado que cambie la manera como viene haciendo las cosas.

12 PNUD (2008)

Referencias Bibliográficas

- Andersen, E. (1999). Fundamentos sociales de las economías post industriales. Barcelona: Ariel.
- CEPAL. (2009). La actual crisis internacional y sus efectos en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2008). Panorama Social en América Latina . Santiago: CEPAL.
- Güell, P. (2009). Chile: Hacer creíble una promesa del futuro. Revista de Desarrollo Humano, Boletín N° 54.
- Hall, P., & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. En P. Hall, & D. Soskice, Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantage (págs. 1-68). Oxford: Oxford University Press.
- PNUD. (2009). La manera de hacer las cosas. Informe de desarrollo humano 2009. Santiago: PNUD.