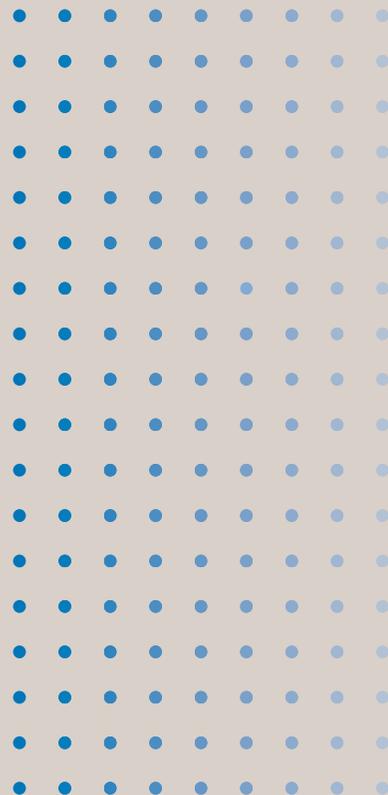


Ariel

COLECCIÓN
Fundación Telefónica



GLOBALIZACIÓN Y JUSTICIA SOCIAL

FORO INTERNACIONAL
DE VALPARAÍSO 2008

GLOBALIZACIÓN
Y JUSTICIA SOCIAL

FORO INTERNACIONAL
DE VALPARAÍSO 2008

Ariel

COLECCIÓN
Fundación Telefónica

GLOBALIZACIÓN Y JUSTICIA SOCIAL

FORO INTERNACIONAL
DE VALPARAÍSO 2008

Coordinador:

Crisóstomo Pizarro

Con la colaboración de:



PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATOLICA
DE VALPARAISO



Esta obra ha sido editada por Ariel y Fundación Telefónica y en colaboración con Editorial Planeta, que no comparten necesariamente los contenidos expresados en ella. Dichos contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores.

© Fundación Telefónica, 2009
Gran Vía, 28
28013 Madrid (España)

© Editorial Ariel, S.A., 2009
Avda. Diagonal, 662-664
08034 Barcelona (España)

© de los textos : Fundación Telefónica

Coordinación editorial Fundación Telefónica: José FERNÁNDEZ-BEAUMONT y Rosa María SÁINZ PEÑA

Diseño de la fotografía de cubierta: Nicolás Espinoza Filippi
ISBN: 978-84-08-08803-5
Depósito legal: M-21918-2009
Impresión y encuadernación: Brosmac, S. L.

Impreso en España – Printed in Spain

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares de *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

EXPOSITORES, COMENTARISTAS Y MODERADORES¹

ÓSCAR AGUILERA	Profesor de Antropología del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile
ENRIQUE AIMONE	Director Ejecutivo de la Corporación de Televisión de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
GABRIEL ALDONEY	Presidente de la Comisión Organizadora del Foro Internacional Valparaíso 2008.
RAÚL ALLARD	Profesor de Política Internacional Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
HUGO BAIERLEIN	Gerente de Comercio Exterior SOFOFA
SALLY BENDERSKY	Jefa de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación
MATÍAS BERTHELON	Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
MARÍA PILAR BRUCE	Directora de Escuela de Periodismo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
FERNANDO CALDERÓN	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Argentina) e integrante del Consejo Asesor Internacional del Foro Valparaíso
GUILLERMO CAMPERO	Consultor de la Organización Internacional del Trabajo
MARTIN CARNOY	Profesor de Educación de la Universidad de Stanford e integrante del Consejo Asesor Internacional del Foro Valparaíso
MANUEL CASTELLS	Profesor de la Universitat Oberta de Catalunya, Universidad del Sur de California, Los Ángeles, y Presidente del Consejo Asesor Internacional del Foro Valparaíso

¹ Esta individualización ha sido hecha conforme a la calidad en que estas personas participaron en el desarrollo del «Foro Internacional Valparaíso 2008. Por una globalización con justicia social».

EDUARDO CAVIERES	Profesor de Teoría de la Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Doctor en Filosofía de la Universidad De Essex, Inglaterra
ALDO CORNEJO	Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso
DAVID A. CROCKER	Consultor del BID
LEÓNIDAS EMILFORK	Director del Instituto de Arte de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
ANGEL FLISFISCH	Embajador. Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores
DIANA KRUGER	Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
WILLIAM J. MITCHELL	Profesor de Arquitectura. Director del Laboratorio de Medios del Massachussets Institute of Technology (MIT)
FERNANDO MOLINA	Profesor de Ciencias Políticas
ALFONSO MUGA	Rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
JAVIER NADAL	Vicepresidente Ejecutivo de Fundación Telefónica España
ERNESTO OTTONE	Secretario Ejecutivo Adjunto de CEPAL
ADRIÁN PALACIOS	Investigador del Instituto de Sistemas Complejos de Valparaíso y Profesor de Neurociencia de la Facultad de Ciencias Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
CRISÓSTOMO PIZARRO	Director Ejecutivo del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso
SEBASTIÁN SÁEZ	Experto División de Comercio Internacional e Integración International de CEPAL
CLAUDIA SERRANO	Subsecretaria Desarrollo Regional. Doctora en Sociología Escuela Altos Estudios Ciencias Sociales, París
AGUSTÍN SQUELLA*	Presidente del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso
MARINA SUBIRATS	Profesora de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona e integrante del Consejo Asesor Internacional del Foro Valparaíso
ADRIANA VALDÉS	Integrante del Claustro Académico del Doctorado en Filosofía, mención Estética y Teoría del Arte de la Facultad de Arte de la Universidad de Chile
ALDO VALLE	Rector Universidad Valparaíso
CARLOS VERGARA	Asesor Regional de la Secretaría Ejecutiva Adjunta de CEPAL
IGNACIO WALKER	Investigador de CIEPLAN

* Cargo en ejercicio hasta septiembre de 2008. El nuevo Presidente del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso es Raúl Allard Neumann.

ÍNDICE GENERAL

Presentación	13
Primera parte: Ceremonia inaugural	15
Discurso inaugural del Presidente del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso, señor Agustín Squella	17
Discurso inaugural del Rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señor Alfonso Muga	20
Discurso inaugural del Vicepresidente Ejecutivo de Fundación Telefónica España, señor Javier Nadal	21
Discurso inaugural del Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, señor Aldo Cornejo	23
Segunda parte: Globalización	
Moderador: Guillermo Campero	25
Globalización: una visión mundial. Manuel Castells	27
América Latina: oportunidades y desafíos en la era de la información. Ernesto Ottone	37
Comentarios a las presentaciones de Manuel Castells y Ernesto Ottone. Aldo Valle	43
Comentarios a las presentaciones de Manuel Castells y Ernesto Ottone. Ignacio Walker	46
Comentarios a las presentaciones de Manuel Castells y Ernesto Ottone. Hugo Baierlein	50
Respuestas de Manuel Castells	53
Respuestas de Ernesto Ottone	56

Tercera parte: Relaciones de convergencia

entre las economías de América Latina, EE UU, Europa y Asia

Moderador: Guillermo Campero	59
Globalización, reducción de la pobreza y democracia. David A. Crocker	61
La convergencia de América Latina: políticas comerciales e integración. Sebastián Sáez	85
Comentarios a las presentaciones de David A. Crocker y Sebastián Sáez. Matías Berthelon	105
Comentarios a las presentaciones de David A. Crocker y Sebastián Sáez. Raúl Allard N.	108
Respuestas de David A. Crocker	117

Cuarta parte: Tecnología, conocimiento e información: desafíos de la globalización

Moderador: Gabriel Aldoney	119
Sistemas de movilización contra demanda: un nuevo enfoque para una ciudad sustentable. William J. Mitchell	121
Tecnología, conocimiento e información: desafíos de la globalización. Javier Nadal	133
Comentarios a las presentaciones de William J. Mitchell y Javier Nadal. Enrique Aimone	144
Comentarios a las presentaciones de William J. Mitchell y Javier Nadal. Adrián Palacios	146
Respuestas de Javier Nadal	151
Respuestas de William J. Mitchell	153

Quinta parte: Educación: el recurso clave para el desarrollo en la Economía del Conocimiento

Moderador: Fernando Molina	155
Globalización, educación y la Economía del Conocimiento. Martin Carnoy	157
Comentarios a la presentación de Martin Carnoy. Alfonso Muga	177

Comentarios a la presentación de Martin Carnoy.	
Sally Bendersky	180
Respuestas de Manuel Castells	183
Respuestas de Sally Bendersky	185
Sexta parte: Multiculturalismo e identidad en la globalización	
Moderador: Leónidas Emilfork	187
Exclusión y agencia de ciudadanía en el desarrollo humano. Notas conceptuales.	
Fernando Calderón	189
Comentarios a la presentación de Fernando Calderón.	
Óscar Aguilera	208
Comentarios a la presentación de Fernando Calderón.	
Carlos Vergara	221
Respuestas de Fernando Calderón	226
Séptima parte: ¿Han cambiado las condiciones de la mujer en la globalización?	
Moderadora: María Pilar Bruce	229
Mujeres y globalización. Balances provisionales.	
Marina Subirats	231
Comentarios a la presentación de Marina Subirats.	
Diana Kruger	262
Comentarios a la presentación de Marina Subirats.	
Adriana Valdés	265
Respuestas de Marina Subirats	269
Octava parte: Mesa redonda: «Una agenda para vincular globalización con justicia social»	
Moderador: Eduardo Cavieres	273
Presentación de Crisóstomo Pizarro	275
Presentación de Javier Nadal	285
Presentación de Claudia Serrano	287
Presentación de Ángel Flisfisch. ¿Es posible una globalización menos injusta?	290
Presentación de Manuel Castells	299

PRESENTACIÓN

Este libro reúne las ocho partes en que se dividió el «Foro Internacional Valparaíso 2008 realizado los días 19 y 20 de junio. Por una globalización con justicia social» y en el que participaron treinta y dos destacados investigadores y profesores nacionales y extranjeros. Alrededor de seiscientas personas inscritas colmaron los tres salones en que tuvo lugar el evento. Entre ellas destacaron estudiantes y profesores, funcionarios y profesionales de gobierno, representantes de trabajadores, empresarios, iglesias y organizaciones sociales de la región de Valparaíso y de otras del país.

Siguiendo el número de sesiones, este libro también ha sido dividido en ocho partes. En la primera, Agustín Squella se refiere a los objetivos del Foro de Altos Estudios Sociales y Alfonso Muga expresa su satisfacción en su calidad de anfitrión del primer Foro Internacional Valparaíso.

Seguidamente, Javier Nadal explica el interés de Fundación Telefónica en auspiciar este tipo de eventos.

Aldo Cornejo saluda a los participantes y resalta la importancia de este evento para Valparaíso

En la segunda parte, Manuel Castells examina las características de la globalización desde una perspectiva mundial, enfatizando las consecuencias de la lógica de la sociedad-red. Las redes conectan y desconectan siendo exponencial el costo de la desconexión y su velocidad

mucho mayor que la de conexión. Así los desconectados se transforman en actores estructuralmente irrelevantes.

Por su parte, Ernesto Ottone aborda el curso de la globalización en América Latina y el Caribe cuya geografía y economía caracteriza como altamente heterogéneas. No obstante esta asimetría existen desafíos comunes en crecimiento, cohesión social, sostenibilidad ambiental, justicia intergeneracional, desarrollo de la institucionalidad política y agenda internacional.

Estas exposiciones son comentadas por Ignacio Walker, Aldo Valle y Hugo Baierlein.

En la tercera parte Sebastián Sáez y David A. Crocker examinan las «Relaciones de convergencia entre las economías de América Latina, EE UU, Europa y Asia». Mientras el primero acentúa los aspectos propiamente económicos de la convergencia entre regiones, el segundo pone especial interés en las exigencias éticas de vincular desarrollo económico con democratización.

Las conferencias anteriores son comentadas por Matías Berthelon y Raúl Allard.

En la cuarta parte, acerca de «Tecnología, conocimiento e información: desafíos de la globalización», Javier Nadal trata algunos de los principales avances y rezagos que aún persisten en América Latina en tecnologías de la comunicación en comparación con otras regiones, espe-

cialmente en educación, salud pública, turismo, comunicación y servicios financieros.

William J. Mitchell discute algunas tecnologías alternativas de transporte en la crisis energética y medioambiental refiriéndose en particular al auto ecológico y sus efectos en la reducción de demandas energéticas, emisión de carbono y mejoramiento de la sustentabilidad ambiental y urbana.

Estas exposiciones son comentadas por Enrique Aimone y Adrián Palacios.

La quinta parte se concentra en «Educación: el recurso clave para el desarrollo en la Economía del Conocimiento». Debido a dificultades insuperables, el profesor Martin Carnoy no pudo presentar el *paper* que había preparado para esta sesión. En su nombre, Manuel Castells lo resumió. Martin Carnoy destaca las nuevas demandas por expandir y mejorar la calidad del sistema de educación superior provenientes de la economía global del conocimiento y las cada vez mayores exigencias de la competencia internacional, las presiones demográficas y el avance de los ideales democráticos.

Esta presentación es comentada por Alfonso Muga y Sally Bendersky.

En la sexta parte sobre «Multiculturalismo e identidad en la globalización», Fernando Calderón da especial relevancia a los rasgos socioculturales que caracterizan la actual situación de los jóvenes. Junto al desarrollo de las competencias en el manejo de los nuevos códigos de comunicación en el mundo de la electrónica e

información, el surgimiento de una mayor autonomía y construcción de valores en particular en el campo estético, destaca el quiebre de los canales tradicionales de socialización y formación de identidad como la familia y la escuela, y las exigencias que todo esto representa para la formulación de nueva políticas públicas capaces de superar esos problemas y responder a sus aspiraciones.

Esta presentación es comentada por Óscar Aguilera y Carlos Vergara.

En la séptima parte, «¿Han cambiado las condiciones de la mujer en la globalización», Marina Subirats expone acerca de los efectos de la «mundalización» en las condiciones de la mujer tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo, preguntándose por las consecuencias en la división del trabajo entre hombres y mujeres, la igualdad de género, las instituciones patriarcales y el movimiento feminista.

Esta presentación es comentada por Diana Kruger y Adriana Valdés.

En la octava parte se recoge la última sesión en el que una mesa redonda discute acerca de «Una agenda para vincular globalización con justicia social». Aquí participan Manuel Castells, Crisóstomo Pizarro, Javier Nadal, Claudia Serrano y Angel Flisfisch. Ellos discuten acerca de lo que podríamos y deberíamos hacer para que la globalización a nivel local, nacional, regional y mundial redunde en una disminución de la pobreza, y desigualdad y un efectivo progreso de la democracia.

Agustín Squella Narducci

Presidente

Crisóstomo Pizarro Contador

Director Ejecutivo

PRIMERA PARTE

CEREMONIA INAUGURAL

DISCURSO INAUGURAL DEL PRESIDENTE DEL FORO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES VALPARAÍSO

Agustín Squella

Señor Rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; señor Manuel Castells, Presidente del Consejo Asesor Internacional del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso; distinguidos académicos nacionales y extranjeros que participaran en nuestras reuniones de hoy y mañana; señor Alcalde de la ciudad; estimados académicos y estudiantes que nos acompañan.

El Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso es una corporación privada que fue fundada en nuestra ciudad hace exactamente cinco años, con el objeto de estimular, captar y difundir pensamiento de calidad, en el ámbito de las ciencias sociales, relativo a procesos tales como la globalización y otros fenómenos estrechamente vinculados a ellas, y afectados por ella, a veces para bien y a veces para mal, como la gobernabilidad y la democratización de nuestras sociedades, el comercio internacional, la pobreza y la exclusión social que a veces padecemos, especialmente en países de América Latina.

El Foro de Altos Estudios Sociales fue creado por un conjunto de académicos vinculados a Valparaíso y si se instaló en esta ciudad, fue por un acto deliberado de compromiso con la ciudad y de confianza en ella, porque Valparaí-

so, con ser una ciudad puerto, con ser una ciudad patrimonial, con ser una ciudad cultural, con ser una ciudad turística, es también, gracias a las universidades que hay en ella, una ciudad de ideas y, en cierto modo, el propósito de esta corporación es hacer lo que esté a su alcance para reforzar ese carácter de Valparaíso como una ciudad de ideas, como una ciudad desde las que se puedan pensar problemas que afectan a ella, pero que conciernen también al país, a América Latina e incluso al mundo entero.

Las actividades del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso han consistido principalmente en publicaciones: la serie Cuadernos del Foro Valparaíso, los cuales se han ido entregando periódicamente y con firmas tan destacadas como las de Manuel Castells, Anthony Giddens, David Held, Felipe Herrera, Gøsta Esping-Andersen y la de uno de nuestros ex presidentes, Raúl Allard. La otra actividad relevante ha consistido en conferencias que hemos organizado en Valparaíso, del propio Manuel Castells, pero también ..y la recuerdo con especial cariño... del escritor mexicano Carlos Fuentes. Esta última tuvo lugar en el gimnasio de la Universidad Católica de Valparaíso, trató del futuro de América Latina y a ella concurrió un público de cerca de

mil personas, sobre todo estudiantes y académicos de universidades de la zona.

Una nueva actividad del Foro de Altos Estudios Sociales de Valparaíso es este Foro Internacional, cuya primera versión tiene lugar a partir de este momento. Y si digo primera versión es porque nuestra voluntad es repetir esta experiencia todos los años, o bien bianualmente, de manera que no sea una de aquellas actividades ocasionales y efímeras que, cual aisladas golondrinas, no hacen verano.

Queremos perseverar en esta iniciativa y queremos hacer verano en Valparaíso, un verano de ideas, aunque, claro, con las condiciones climáticas que tenemos hoy ello resulte algo paradójico. Queremos ser perseverantes en esta iniciativa, de manera que esta actividad la podamos realizar con una periodicidad regular y con un nivel de invitados como los que hoy nos acompañan.

Yo quiero agradecer nuevamente a Manuel Castells, a Javier Nadal, a William J. Mitchell, a Fernando Calderón, a Marina Subirats y a David A. Crocker, nuestros invitados extranjeros, la mayoría de ellos miembros del Consejo Asesor Internacional del Foro de Altos Estudios Sociales de Valparaíso. Agradecer a los expositores nacionales y a quienes van a comentar sus exposiciones, y agradecer a ustedes, público presente, por acompañarnos en estas jornadas que esperamos sean muy provechosas. No puedo dejar de mencionar también nuestra gratitud a Fundación Telefónica, que nos ha ayudado a la realización de este encuentro de manera muy importante, al Banco Interamericano de Desarrollo, a la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y al personal profesional que esta universidad puso a disposición de nuestra corporación para organizar un evento de esta magnitud.

Agradecer también, en fin, al Gobierno Regional de Valparaíso, a la Municipalidad de Valparaíso, y a la empresa JL Eventos. Deseo destacar, asimismo, el importante papel que han cumplido en la organización de este Foro Internacional el Director Ejecutivo del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso, Crisóstomo Pizarro, y el Presidente de la Comisión Organizadora, Gabriel Aldoney.

Manuel Peña Muñoz, en su libro *Ayer Soñé con Valparaíso*, incluye un breve relato acerca de un jubilado alemán que permanecía viudo en su ciudad natal de Eberbach sin saber qué hacer con su vida. Estimulado por la presencia de un hijo suyo en Valparaíso, por la lectura de novelas en donde aparecía frecuentemente el nombre de Valparaíso y por la paciente revisión de cartas de navegación que él observaba para poder apercebirse de la real posición del puerto de Valparaíso, decidió venir a nuestra ciudad. Estando ya aquí, una tarde, mientras observaba las casas al otro lado de la calle Victorina, en el Cerro Alegre, advirtió la presencia de una hermosa puerta de madera tallada muy bellamente, al final de una escalinata de mármol que daba entrada a una bella casa. Por eso es que el relato de Peña se titula «La puerta al final de la escalinata».

Nuestro personaje se enamoró, no de la casa, pero sí de la puerta que había visto, hasta el punto que decidió comprarla y llevarla consigo a Alemania para guardarla como recuerdo de su estada en Valparaíso. El dueño de la casa, ante tan insólita petición de compra, le dijo: «Le vendo la puerta con la casa». Y nuestro alemán compró la casa, incluida por cierto la puerta, y se quedó definitivamente a vivir en Valparaíso.

Si me permito relatar una historia como esa es, simplemente, porque ella sugiere bien que

cada uno de nosotros, quienes vivimos o trabajamos en Valparaíso, tiene que descubrir esa puerta de madera; cada cual tiene que descubrir esa puerta en el ámbito que le es propio, pero no para quedarnos observándola, sino para abrirla, y, una vez abierta, avizorar el futuro de Valparaíso y comprometernos con él. Lo que quiero decir es que tenemos que ser capaces de descubrir qué es lo que cada uno de nosotros, desde nuestra particular posición, podemos hacer por el futuro de una ciudad promisoría, por el futuro de esta ciudad que amamos, y por el futuro de esta ciudad que también es amada por muchos que no viven aquí, como lo prueban quienes hoy nos visitan, porque si nos

visitan es porque ellos creen, lo mismo que nosotros, en las potencialidades y en el futuro de Valparaíso.

Esta reunión internacional, y lo digo no por presumir, pudo realizarse en Nueva York, en París, en Los Ángeles, en Sao Paulo, en Buenos Aires o en Santiago, pero se hizo en Valparaíso. Y se hizo en Valparaíso no sólo porque el Foro que la organiza pertenece a esta ciudad, sino porque quienes nos visitan desde el extranjero quisieron también que se desarrollara en Valparaíso y no en otro sitio.

Muchas gracias nuevamente por su asistencia y damos paso ahora a las otras intervenciones de este acto inaugural.

DISCURSO INAUGURAL DEL RECTOR DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO

Alfonso Muga

Señor Vice Gran Canciller de la Universidad Católica de Valparaíso, señor Alcalde de esta ciudad, integrantes del directorio del Foro de Valparaíso, académicos invitados, muy particularmente, Manuel Castells en su condición de presidente del Consejo Asesor Internacional del Foro, comentaristas que hoy van a participar en los distintos paneles, invitados especiales, amigas y amigos que hoy repletan este Salón de Honor y la sala contigua, hacia la cual se está transmitiendo mediante un sistema de circuito cerrado de televisión.

Me complace, en representación de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, darles a todos ustedes la más cordial bienvenida. Estoy seguro de que estos dos días, este día completo más la mañana del viernes, van a ser particularmente provechosos para todos nosotros. Vamos a poder compartir ideas que se sitúan en la frontera entre las distintas áreas requeridas para el examen de la temática para la cual hemos sido convocados. Esto es un motivo de gran satisfacción para nuestra universidad. Quiero decirles además ...tomando las palabras de Agustín Squella... que esta vocación por las ideas del Foro Valparaíso es también la de todas las universidades situadas en Valparaíso.

Esta Universidad y este Salón de Honor son sitios privilegiados. Aquí han sucedido eventos muy importantes desde que la Universidad abrió

sus puertas hace exactamente ochenta años. Haber incorporado este Foro Internacional al desarrollo de nuestro programa especial para celebrar ochenta años es una manifestación de nuestra vocación de servicio en favor de las ideas y la formación de las personas. Hacer de éste un recinto, un lugar para el debate abierto de ideas, la reflexión y la creación es hacer aquello que más nos ennoblesce como universidad.

Al terminar mis palabras, quiero decirles que en lo personal estoy muy complacido por tener esta oportunidad. Soñamos durante mucho tiempo poder llevar a cabo este Foro. Discutimos mucho, examinamos diferentes posibilidades y finalmente llegó el día crucial, llegó el momento en el cual tenemos que darle la partida. Me parece realmente emocionante estar en una situación como ésta, en la cual gozamos del privilegio de contar con una audiencia tan selecta y tan exclusiva. Ustedes han llegado acá no obstante las inclementes condiciones del tiempo. Esto también aumenta nuestra satisfacción por la presencia de académicos tan destacados que darán realce a este encuentro. Sus conferencias servirán de estímulo para el trabajo de cada uno de nosotros.

En representación de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, les doy nuevamente la más cordial bienvenida a todas y a todos ustedes.

DISCURSO INAUGURAL DEL VICEPRESIDENTE EJECUTIVO DE FUNDACIÓN TELEFÓNICA ESPAÑA

Javier Nadal

Señor Rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señores directores del Foro de Valparaíso, señor Alcalde de Valparaíso, Profesor Manuel Castells, colegas y compañeros que vamos a participar en este foro, señoras y señores.

Para Fundación Telefónica es un honor y un lujo estar aquí, en tan maravillosa ciudad y en este magnífico país. Y una oportunidad para hablarles a ustedes de lo que hacemos.

Allá donde va Telefónica, instala también su Fundación que, si bien nació en España, también existe en Chile, que como ustedes saben, fue el primer país de América Latina donde operó Telefónica.

Todos los que formamos parte de esta compañía tenemos la suerte de trabajar en una actividad en la que, por el solo hecho de hacer bien nuestro trabajo, contribuimos al desarrollo de los países donde estamos. Porque las telecomunicaciones son sin duda impulsoras del desarrollo y fundamentales para la buena marcha y para la modernización de los países. Esto constituye una gran responsabilidad para todos nosotros, pero también es fuente de satisfacción saber que nuestro trabajo puede tener un efecto multiplicador en la riqueza y el bienestar de las sociedades en las que operamos. Aún así, pensamos que esto no es suficiente,

porque sabemos que el buen uso de las tecnologías de la información es un factor acelerador de la revolución tecnológica en curso y que su adopción en todos los sectores económicos y sociales es esencial para la modernización de nuestros países; por ello queremos poner nuestro conocimiento de estas tecnologías clave al servicio de la sociedad.

Fundación Telefónica es un instrumento privilegiado para evidenciar ese compromiso en América Latina y lo hace a través de un conjunto de programas que se articulan alrededor de un objetivo de primer nivel que es la educación. Estamos convencidos de que la educación es el recurso fundamental para el desarrollo de los países y que, precisamente, las tecnologías de la información son un arma potentísima para que la educación esté a la altura de lo que los países necesitan. Hemos hecho una apuesta por la educación a través de nuestro programa EducaRed, centrado en la mejora de su calidad y la igualdad de oportunidades, a través de la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a los procesos educativos en las enseñanzas primarias y secundarias. Un programa que lleva años trabajando también en Chile, de manera especialmente activa.

Nuestro compromiso principal con la educación se une a otro: el de contribuir a la erradicación del trabajo infantil en América Latina, donde hay todavía millones de niños que no están en el lugar donde podrían recibir esa educación tan imprescindible para su futuro y el de sus países, porque desgraciadamente están trabajando. Para contribuir a erradicar este problema, Fundación Telefónica cuenta con el programa Proniño, cuyo objetivo es escolarizar a niños trabajadores. En este momento, Fundación Telefónica tiene escolarizados más de setenta mil niños y niñas en toda América Latina. Tenemos el firme compromiso de llegar hasta cien mil a final de este año y, además, queremos que las escuelas donde se encuentran estos niños y niñas puedan disfrutar también de las tecnologías de la información, dotándolas de conectividad y banda ancha, instalando aulas con equipamientos tecnológicos adecuados, formando a los profesores en las nuevas tecnolo-

gías y haciendo que nuestro Programa EducaRed sea también protagonista en las escuelas Proniño.

En la Fundación somos entusiastas de hacer cosas, de la acción, y tanto EducaRed como Proniño son programas esencialmente de acción. Pero la acción se debe apoyar en el pensamiento estratégico, que es el otro pilar que da estabilidad al conjunto. Actos como el que empezamos hoy son necesarios para orientar la brújula de la acción y constituyen un gran capítulo de la actuación de Fundación Telefónica. Y es por este motivo que, desde el primer momento en que se planteó la posibilidad de participar en este Foro, nos sumamos con entusiasmo a una iniciativa que nos pareció tan oportuna como necesaria.

Finalmente, quiero dar las gracias, en mi nombre y en el de Fundación Telefónica, por la oportunidad que nos brindan y desearles a todos un buen trabajo y unos buenos resultados para este Foro.

DISCURSO INAUGURAL DEL ALCALDE DE LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE VALPARAÍSO

Aldo Cornejo

Señor Presidente del Foro de Valparaíso, señor Rector, estimados amigos que nos visitan para participar de este encuentro internacional.

En primer lugar, felicitar a quienes han tenido la idea, hace algún tiempo atrás, de generar y de crear este Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso. Creo que de alguna manera ha estado presente en su intención el recuperar para esta ciudad, para Valparaíso, el debate y la reflexión. El carácter pionero de esta ciudad siempre ha estado en su pasado en diversas iniciativas. Por ejemplo, hace muchos años atrás se juntaron varios porteños para formar y fundar el Primer Cuerpo de Bomberos de Chile, otros fundaron el primer canal de televisión de Chile en esta ciudad y hace algunos años atrás un grupo de intelectuales y personas directamente vinculadas con la ciudad han tenido la maravillosa idea de generar un espacio de reflexión y de debate. Esto es muy importante para Valparaíso que entre otra de sus fortalezas está precisamente, su condición de universitaria. Una ciudad universitaria no sólo es aquella que tiene buenas y más universidades, sino aquella que es capaz de generar un ambiente de libertad, de respeto, de tolerancia y de pluralidad, intercambio de ideas y debates sobre los grandes temas del país o del mundo, como ha ocurrido en este caso.

En segundo lugar quiero decir que nos sentimos muy gratificados por el tema que se ha escogido. Lo

decíamos el otro día cuando se lanzaba públicamente este encuentro internacional: hay muchos que sostienen que Valparaíso fue la primera ciudad globalizada de Chile o, como ha dicho algún poeta, que en Valparaíso desembarcó parte de Europa que le dio a esta ciudad un carácter pluralista y tolerante. Aquí confluyeron diversas culturas y creencias que dieron a Valparaíso su carácter e identidad. Esto influyó en que esta ciudad fuera reconocida como Patrimonio Cultural de la Humanidad.

Por último nos alegramos y agradecemos a Fundación Telefónica España por auspiciar este evento internacional. Así mismo agradecemos al Banco Interamericano de Desarrollo que está apoyando este evento además de financiar un plan de recuperación urbana junto con el Estado Chileno. Esto implica recuperar nuestro patrimonio y nuestros espacios públicos. Nos alegramos mucho que hoy día esas instituciones y el Foro de Altos Estudios Sociales unan sus esfuerzos para trascender, no sólo en la recuperación urbana, patrimonial y arquitectónica de la ciudad, sino también en un proyecto que es mucho más sustantivo. Se trata de la generación de ideas que es lo que va a dar sustento y proyección a la ciudad en los próximos años.

Por todo lo anterior doy nuestra más cordial bienvenida a quienes nos visitan. Estamos seguros que de esta reflexión será un aporte, no sólo para Valparaíso, sino que para el país.

SEGUNDA PARTE

GLOBALIZACIÓN

GLOBALIZACIÓN: UNA VISIÓN MUNDIAL

Manuel Castells

Buenos días, permítanme en primer lugar expresar mi satisfacción por estar aquí, con ustedes, agradeciéndoles la asistencia a nuestra discusión, a la presentación de nuestras ideas. Muy particularmente agradezco a los estudiantes, que siempre constituyen la esencia del diálogo intelectual en la universidad. Si no abrimos este diálogo a las nuevas generaciones nos iremos empobreciendo porque a partir de un cierto momento las neuronas y el cerebro no se reproducen.

También permítanme un muy pequeño inciso personal, es un placer ver que se han hecho realidad algunas ideas, proyectos y sueños que algunos colegas de Valparaíso me comentaron hace años, con respecto a la posibilidad de crear aquí un núcleo de reflexión totalmente independiente de cualquier elemento político, mirando, en primer lugar, hacia las posibilidades de entender el mundo y, luego, si es posible, transformarlo pero primero entendiéndolo. Todo esto, que parecía un sueño, se ha ido realizando y, durante estos años ha habido una serie de actividades que desembocan en este primer foro que, efectivamente, como Agustín Squella ha dicho, espero que continúe y que sea un lugar en que la intelectualidad de Valparaíso y de Chile conecte con la intelectualidad mundial, en un esfuerzo colectivo de diálogo y de iniciativa intelectual.

Expreso también mi satisfacción personal por volver a esta ciudad que conozco desde hace 40 años. En junio de 1968 tuve el placer y la inmensa alegría, de conocer un país del que quedé prendado para siempre. Llegué a Chile cuando yo era un joven profesor de la Universidad de París. Me refugié aquí, a enseñar en la FLACSO durante seis meses, en buena parte debido a mi cierto desacuerdo epistemológico con las autoridades francesas sobre las condiciones metodológicas de la participación observante en el movimiento de Mayo del 68. Por tanto, Chile fue tierra de asilo para mí, lo que es curioso porque en América Latina siempre el asilo es Francia. En mi caso, el asilo de Francia fue Chile y desde entonces quedé intelectual y personalmente ligado a este país y a esta ciudad.

El tema que hoy nos ocupa, la globalización, es a la vez importante y, en cierto modo, ideologizado. Con Ernesto Ottone decidimos que él se centraría más en América Latina y, por consiguiente, no voy a hacerlo yo para no hacer doble trabajo, ocupar el menos tiempo posible y abrir el debate.

Lo que voy a intentar es ver en qué medida podemos precisar cuando hablamos de globalización, qué queremos decir exactamente desde el punto de vista de la observación, pero de una observación recogida en forma analítica, de

una manera que nos permita ver los procesos y no simplemente los datos. Para ello intentaré mostrar que lo que llamamos globalización es fundamentalmente la expresión de una Sociedad-Red y que, si miramos los procesos globalizadores como procesos de constitución de red de redes, existe una serie de consecuencias teóricas y prácticas muy importantes de las cuales se deduce esta visión o interpretación.

No es un juego intelectual, es el cambio de una perspectiva que no permite actuar sobre los problemas allá donde están, ni donde la ideología nos dice. Permítanme ser un poco más preciso. Para empezar, recordemos mi definición de globalización, de hace ya algún tiempo. Yo la entiendo como un proceso de articulación de las actividades estructurantes de todas las sociedades, no de todas las actividades, sino de aquellas actividades estructurantes de todas las sociedades en redes planetarias que tienen la capacidad tecnológica, organizativa e institucional de funcionar como una unidad en tiempo real.

Y en este sentido esta globalización es relativamente nueva, simplemente porque las tecnologías de esta globalización son nuevas porque la capacidad de manejar volumen, intensidad y complejidad de esta red es infinitamente superior. Mi ejemplo típico es que la globalización existe y, en cierto modo, formalmente, desde hace mucho tiempo. Incluso hay un libro que se llama *Conectividad en la Antigüedad* que muestra que, hace cinco mil años, el mundo globalizado existía en redes de comercio y de intercambio de todo tipo. Pero no eran las mismas redes porque la tecnología de las redes no era la misma.

Es claro que América Latina estaba conectada mundialmente en el siglo XVI con España y con otros países. Pero la principal conexión con España, materialmente hablando, era un convoy que una vez al año iba a Callao y volvía. Traía misione-

ros, tropas y burócratas, y se llevaba las riquezas de América Latina. Por tanto, es algo distinto de la conexión en tiempo real de circuitos financieros de producción de bienes y servicios, y de intercambios de todo tipo que se producen hoy día.

En cierto modo, yo diría que la globalización es la expresión más directa de una estructura social nueva en la que estamos viviendo en todo el mundo. Esto es lo que he llamado e investigado hace tiempo con el nombre *Sociedad-Red*. Es decir, una sociedad en la que las actividades estructurantes están basadas en redes de comunicación interactivas sostenidas en tecnologías de información y comunicación microelectrónica. Estas redes de comunicación interactiva existen en todos los ámbitos de la vida social. Y como las redes no tienen fronteras, una Sociedad-Red se estructura globalmente. Por tanto, decir *Sociedad-Red* y decir globalización, es lo mismo.

Podría quedarme ahí, pero sería excesivamente reducido entonces permítanme tratar estas ideas de manera un poco más concreta. Para empezar he hablado de dimensiones estructurantes; ¿cuáles son estas actividades estructurantes que organizan la práctica social en todo el mundo, en todas las sociedades? Obviamente, los mercados financieros globales que se organizan en torno a redes informáticas y que, por consiguiente, difunden de forma instantánea las turbulencias de información que afectan al funcionamiento del mercado financiero, no siempre con criterios económicos. Por ejemplo, la reciente crisis del mercado hipotecario en Estados Unidos ha tenido toda clase de repercusiones sobre los mercados hipotecarios del resto del mundo, que no tenían los mismos problemas ni las mismas conexiones, pero se ha producido un efecto de contagio, es decir, los mercados financieros globales son mercados caracterizados por la volatilidad, precisamente

por la inmediatez de la transmisión de cualquier efecto en cualquier mercado. De hecho, la conexión entre crisis financiera y crisis inmobiliaria es la más explosiva de las burbujas financieras, y este tipo de conexiones se transmiten rápidamente por las redes de mercados financieros globales. Ésta es una de las primeras y fundamentales formas de articulación de la llamada red global en el mundo. Si vivimos en una sociedad capitalista en el conjunto del planeta, si el capital es global, estamos globalizados. Pero estamos globalizados de forma muy específica con esta red de mercados financieros.

Lo mismo se observa en la producción y distribución de bienes y servicios. La estructura productiva hoy en día está descentralizada en el conjunto del mundo, y no es simplemente la famosa división del intercambio desigual en el que se descentraliza la manufactura, pero los servicios informáticos o los servicios financieros siguen articulados a nivel central. Hoy día la industria de software en países como India es una parte integrante en la industria de software en Estados Unidos. De hecho, los empleos que se han perdido en Estados Unidos en software, en proporción, son mayores que los empleos que se han perdido en algunas de las industrias manufactureras tradicionales como el acero, porque curiosamente en estos momentos la siderurgia está boyante en Estados Unidos, mientras que la informática está decadente. Es decir, que lo importante no es que unos países ahora producen unas cosas y otros no, sino que todos los países están en una red de producción, distribución y gestión de cualquier tipo de actividad productiva de bienes y servicios, incluidas las actividades primarias, extractivas, manufactureras y actividades de información. Esto crea una nueva geografía económica en el mundo y crea oportunidades

para países que se incorporan al sistema a condición de ser capaces de poseer una serie de factores de producción, entre ellos recursos humanos como elemento fundamental en cualquier tipo de actividad.

Chile ha demostrado que una agricultura de tipo intensivo y con capacidad de marketing y tecnológica, no tiene por qué ser menos competitiva que una manufactura o una industria informática. La cuestión es, por tanto, no desarrollar necesariamente industria informática, sino desarrollar toda la industria, todas las actividades con elementos informáticos. Por tanto, la infraestructura y los sistemas de información son fundamentales, la conectividad múltiple es central y el acceso a mercados es esencial, superando las barreras proteccionistas que existen en todo el mundo pero, sobre todo, en los países centrales.

La incorporación de China al mercado mundial es la consecuencia de esta lógica y esta incorporación ha cambiado los datos del sistema productivo internacional pero, insisto, tenemos que pensarlo como una incorporación real y articulada, no es una incorporación simplemente manufacturera.

En estos momentos China posee más o menos el 25% de los bonos del tesoro de Estados Unidos. Quiero decir que, cuando la gente habla de las posibles contradicciones entre Estados Unidos y China, no hay contradicción posible porque si China vende los bonos del tesoro, se acaba la economía de Estados Unidos. No se puede acabar porque, de la manufactura que producen los chinos, obtienen el capital para comprar los bonos del tesoro de Estados Unidos. Y esto ocurre de la misma manera en las relaciones entre China, Estados Unidos y Japón. Es decir, en cierto modo esta serie de redes complejas interdependientes es lo que ha cons-

truido la economía mundial. Es una economía del conocimiento, pero es una economía del conocimiento en que el conocimiento genera productividad y competitividad en cualquier tipo de actividades. Insisto, no son dos sectores, el conocimiento y el desconocimiento, sino que hay conocimiento y desconocimiento en cualquier tipo de actividad productiva.

De hecho, la expansión del comercio internacional, que se considera como un elemento clave de la globalización, siendo importante en realidad, es una segunda derivada, es el resultado de la internacionalización de la producción y la gestión. Más o menos un 40% del llamado comercio internacional se realiza al interior de redes de las mismas empresas y de sus redes auxiliares de proveedores. Es decir, si hay producción en distintos países, los elementos de esa producción en una empresa o en su red que atraviesan fronteras cuentan como comercio internacional pero, en realidad, es una producción interna a la red de producción. Por ello lo más importante no es tanto la expansión del comercio internacional, sino la expansión de la capacidad productiva del comercio internacional. Observamos, por ejemplo, que la proporción del sector externo sobre el PIB en los países del África subsahariana es mucho más alta que la de la Unión Europea y la de Estados Unidos y, sin embargo, no le sirve de mucho a África. Porque aunque esa proporción sea muy alta, lo que producen además de lo internacional vale muy poco. Entonces, en proporción al PIB, el comercio es fundamental pero no le sirve para el desarrollo. Más aún, lo que exportan son bienes y servicios de escaso valor añadido.

La gestión del comercio internacional depende, por tanto, de generar redes múltiples. La idea de que se había acabado la importancia de la estrategia basada en las materias primas y

energéticas es una idea hoy día totalmente obsoleta. En estos momentos no se puede pensar la economía del conocimiento sin pensar a la vez la economía de materias primas, la economía energética, la dependencia de los sistemas de producción relacionados a su componente energético y el hecho de que materias primas son cada vez más valiosas en relación con materias de productos de la economía del conocimiento. En estos momentos los últimos datos de Estados Unidos muestran que, a pesar del impacto del aumento del precio de la energía, que es enorme, hay un sector en donde no se nota. Es en el sector informático-electrónico, donde los precios siguen bajando porque, efectivamente, es el sector que sufre menos el impacto energético. Esto creo que obliga a repensar las condiciones de articulación de la globalización en términos distintos de los tradicionales, a los que nos habíamos acostumbrado, de sucesión de sectores de actividad, de poco valor añadido a mucho valor añadido (asimilándolos a los sectores de materias primas y, por otro lado, a los sectores de conocimiento). Ahora ningún sector puede dissociarse de los sectores vinculados a la economía del conocimiento.

Lo que sí está claro es que la ciencia y la tecnología son los factores productivos fundamentales en todos los niveles, en energía y en el procesamiento y extracción y desarrollo de materias primas también. La ciencia y la tecnología ya se han constituido hoy día en redes mundiales de ciencia y tecnología. No existe ninguna capacidad de ningún país de ser autosuficiente en ciencia y en tecnología. En ciencia y tecnología se constituyen redes, claro que en esas redes hay nodos mucho más importantes, pero lo importante de la dinámica de las redes es, precisamente, que todos los elementos de la red son necesarios para su competencia. No se trata de

ignorar las relaciones de poder que existen en la red son relaciones que yo llamo de «interdependencia asimétrica», lo cual quiere decir que no es lo mismo estar en Valparaíso que estar en Múnich o que estar en Silicon Valley, pero esta relación debe ser vista en su conjunto.

Cada vez más, la investigación y la aplicación en ciencia y tecnología, se hace en redes entre universidades, en redes entre centros científicos, en redes entre empresas y entre universidades y empresas.

Hoy se está aprobando en la cumbre de la Unión Europea, exactamente hoy, la creación y desarrollo de una nueva institución universitaria que pueda representar por lo menos un motivo de reflexión de las condiciones actuales de producción de ciencia y tecnología, lo que se llama el EIT (*European Institute of Innovation and Technology*). Este instituto está creado por la Unión Europea pero apoyado por una serie de empresas y universidades. El EIT parte con la idea de construir comunidades de conocimiento e innovación distribuidas en el conjunto de Europa, conectando distintas universidades en temas específicos y centros de investigación de empresas, por ejemplo en energía y cambio climático. Esas unidades producirán investigación y harán un doctorado en esas especialidades, concedido conjuntamente por estas universidades. Las comunidades de innovación y tecnología se crearán y se disolverán en conformidad con la evolución de los problemas mundiales. Por tanto, es una visión completamente distinta de la universidad tradicional en la que no desaparecen las universidades como tales, pero se formalizan las redes de conexión, de colaboración y de sinergia entre los distintos sistemas universitarios conectados con centros de investigación de empresas que también financian las investigaciones. Creo que lo digo como ilustración, coinci-

de con la decisión de crear esa institución y representa un ejemplo de lo que puede ser el nuevo tipo de ciencia y tecnología en red global.

Naturalmente los mercados de trabajo también están globalizados y segmentados a tres niveles; por un lado, los procesos migratorios; por otro lado, el mercado global para las profesiones de alta especificación (analistas financieros, informáticos de alto nivel, jugadores de fútbol, artistas de rock...) Esto es un mercado globalizado pero engloba, además, el conjunto de los mercados de trabajo de todo el mundo. Estos mercados están articulados en una lógica global de inversión y desinversión en función de las empresas, por tanto aunque la gente los vive localmente, los mercados de trabajos están articulados en esa red global.

Y naturalmente la comunicación, el centro de nuestra capacidad de ser, pensar, hacer, decidir, interactuar ..el mundo de la comunicación..., es un mundo que a la vez está constituido en redes globales, locales, de empresas de medios de comunicación e Internet como forma de redes horizontales de conexión mundial cada vez más ligadas a la comunicación móvil. Les recuerdo que hoy día, en términos de la explosión de la comunicación móvil, hemos superado ya 50% de tasa de penetración de abonados de móviles sobre población mundial. En estos momentos hay 3.400 millones de abonados a la comunicación móvil, si contamos que los bebés que todavía no tienen móvil lo tendrán dentro de poco y que una familia o un pueblo en África también lo tienen; se puede calcular que más o menos el 70% de la población mundial está hoy conectada por telefonía móvil.

Además los protocolos de Internet empezaron a hacer más factible la comunicación móvil. Esto no soluciona todos los problemas y crea toda clase de otros problemas, pero influye en que

hoy la comunicación está fundamentalmente globalizada. Hay dos mundos, el mundo de los grandes medios de comunicación y el mundo de Internet y de móviles, pero ellos están más o menos controlados por los mismos grupos mediáticos: Myspaces, Murdoch, Myspace News Corp. y YouTube. El gran movimiento anarquista de videos de cualquier lugar es YouTube. De este modo los dos mundos están conectados, pero el hecho de que estén conectados a las grandes corporaciones no quiere decir que no podamos seguir poniendo videos en YouTube. Es lo que llamo la «mercantilización de la libertad», es decir, Internet es fundamentalmente libre y hay gente que hace dinero con Internet mientras lo dejen libre. En el momento en que YouTube ejerza censura, se creará otro YouTube al lado, porque hace falta simplemente cuatro chicos y chicas jóvenes que monten la idea y lo suban a la Red. Si se hizo una vez, se pueden hacer muchas veces más. De hecho ya existen varias alternativas a YouTube en la red. Es interesante que, por un lado, las grandes empresas entren a fondo en el mundo de las redes horizontales pero, aunque lo podrían controlar y lo podrían cerrar, no lo hacen porque necesitan hacer dinero y, por tanto, las redes se siguen expandiendo y el sistema de comunicación se hace cada vez más complejo.

¿Cuáles son las consecuencias de esta lógica de redes en la globalización? La primera y fundamental es que las redes, como sabemos, conectan, pero también desconectan. Las redes conectan y desconectan simultáneamente, y cuando más se está conectado a la red en términos de creación de valor, de capacidad de comunicación, de capacidad de desarrollo; la desconexión de la red se hace cada vez más costosa. Unos colegas en California acaban de desarrollar matemáticamente una ley; seguro que ustedes ya conocen la «Ley Metcalfe», la

que muestra cómo el valor de una red aumenta exponencialmente conforme aumenta el número de nodos que existen en la red; pero nadie había hecho la operación simple, puramente formal, matemática, de analizar cuál es el costo de la desconexión a la red. La ley que estos colegas están proponiendo (la llaman la «Ley Tonga-Wilson» porque estos son sus nombres) demuestra cómo el costo de desconexión a la red en un mundo de redes es también exponencial, y progresa mucho más rápidamente que el beneficio de estar conectado a la red.

La dinámica formal de redes es que, en la medida en que el mundo incluye y excluye todo lo que tiene valor en la red...según los programas de esas redes, programas en términos de mercados financieros, o programas de capacidad productiva..., puede integrarse en la red. En cambio, lo que no tiene valor se devalúa, y se devalúa mucho más rápidamente. Ésa es la dinámica de inclusión y exclusión. Esto es algo que vimos hace tiempo con mi amigo Fernando Henrique Cardoso en su encarnación anterior, la primera, no la segunda ni la tercera (ahora ya está en la tercera). Cuando él era intelectual todavía...ahora vuelve a ser intelectual... escribimos un librito juntos en el que proponemos la idea de que la dinámica de las redes de globalización llevaba a un problema mucho más serio que el de la explotación tradicional, y es el de la irrelevancia estructural. Es decir, la desconexión de la red de todo lo que no tiene valor según la red es mucho más grave que la explotación. La explotación tradicional es una red social. En la explotación tradicional, si te sientes explotado, si eres explotado, tienes un poder de negociación que es no dejarte explotar. Sin embargo, si el mundo y el sistema funcionarían mejor sin ti, el problema es mucho más serio porque no existes, es mejor que no existas. Ésa es la dinámica de redes de

exclusión, que hace que la exclusión social y la desigualdad no sean lo mismo.

La exclusión social es algo mucho más profundo y que se desarrolla en el mundo a la vez que se desarrolla el mundo de integración y de valor a las redes. De ahí, por ejemplo, salen otras formas de conexión, que es lo que he llamado, ya hace tiempo, la «conexión perversa». Es decir, cómo la gente que se resiste a desaparecer constituye la mano de obra fundamental para que una parte de capitales especulativos desarrollen otro tipo de redes. Son las redes de economía criminal global, que hoy día son fundamentales en el mundo, tan fundamentales que no se puede entender casi ninguna sociedad sin integrar esas redes en el análisis. Es el blanqueo de dinero que alcanza, según el Fondo Monetario Internacional, más del 5% del producto bruto mundial. Les recuerdo que esto es un 35% más que el valor de toda la industria electrónica e informática mundial. Es decir, estamos hablando de algo muy serio y con impactos considerables en la lógica institucional.

¿Qué más efectos tiene esta dinámica de redes en la globalización? Por ejemplo, el modelo específico de urbanización en el que estamos actualmente. Estas redes no son puramente electrónicas, no son puramente redes de intercambios entre computadoras, necesitan nodos de conexión. Estos nodos de conexión tienen localización allá donde las redes más importantes tienen nodos de conexión localizados. Ahí es donde se constituyen las grandes aglomeraciones urbanas. Cuando más redes coinciden en un nodo, más importante es porque desarrolla sinergia de las redes que aterrizan en ese nodo, y eso explica la gran paradoja de la creciente concentración de población y actividades a nivel mundial en términos espaciales. Los futurólogos nos decían hace algún tiempo

que, con Internet y las telecomunicaciones, no necesitaríamos las ciudades y que las ciudades desaparecerían. Sin embargo, hoy estamos en la mayor ola de urbanización de la historia. Hemos superado ya el 50% de la población mundial en áreas urbanas. Las proyecciones que se hacen en veinte o veinticinco años es que llegaremos a los dos tercios y, en el 2050, que llegaremos, como mínimo, al 75% de población en áreas urbanas, con lo cual podemos decir que estamos en un planeta totalmente urbanizado.

Pero no es sólo eso, estamos en un planeta en el que hay concentraciones cada vez mayores de población en grandes áreas no ya metropolitanas, sino megapolitanas. China, en estos momentos, está concentrando población en 10 grandes aglomeraciones de 50 millones cada una. En Estados Unidos, el 78% de la población está concentrada en 10 grandes conurbaciones, etc. Es decir, estamos en esa dinámica de redes. Como las redes se constituyen en estos nodos, estos se convierten en aspiradoras de actividades, capital y posibilidades. Pese a que la gente de todo el mundo odia vivir en la gran ciudad, no se pueden permitir no vivir en ella. Algunas personas dicen que viven en el campo pero, en realidad, viven en la gran ciudad, sólo que apartadas suficientemente, para no sufrirla tanto. Esto significa que las políticas de desarrollo, en estos momentos, consisten fundamentalmente en obtener formas de acceso a redes de creación de valor mediante la producción, la contribución de ciertos elementos que yo llamo billetes de entrada a la red. Para poder estar en la red tienes que ser la punta mundial, tienes que producir algo que una red de creación necesite y que a cambio, por consiguiente, te permita integrarte. Pero también conlleva otras consecuencias; este tipo de aceleración y crecimiento económico concentrado en nodos, y absorbiendo los recursos en estas redes mientras

que el resto del planeta se desertiza, tiene enormes consecuencias medioambientales. Las políticas de desarrollo sostenible solamente pueden concretarse en la medida en que sean capaces de controlar el dinamismo espontáneo de las redes y sus consecuencias sociales y políticas.

Resumo muy rápidamente y luego podemos desarrollar una discusión: en un mundo de redes, la única forma de cambiar su lógica, es actuar sobre éstas, y es lo que hacen los movimientos sociales promovidos por las organizaciones sociales. Las ONG hoy día trabajan sobre los grandes problemas mundiales sobre base de redes. Por ejemplo, las que trabajan sobre el cambio climático, trabajan sobre las redes de comunicación. Las ONG que trabajan sobre los derechos humanos trabajan movilizándolo a través de Internet el conjunto de movilizaciones en los distintos países. Los movimientos indigenistas son a la vez locales y globales; locales, pero coordinados en términos de estrategias continentales. Los movimientos sociales contra la globalización corporativa y por una globalización justa, son de hecho redes conectadas a través de Internet y actuando mediáticamente, aterrizando en los lugares necesarios y en los momentos necesarios. También hay que mencionar los ataques frontales a la lógica del sistema por parte de terroristas fundamentalistas; éstas son también redes globales de articulaciones locales que actúan precisamente caotizando el sistema, mediante ataques a los puntos sensibles de la conectividad, por ejemplo aeropuertos, Internet o los sistemas de comunicación. Esto es, el sistema nervioso de este mundo de redes en el que vivimos.

Acabo con un apunte sobre las consecuencias institucionales y políticas. Los problemas que vivimos en el mundo son globales, las redes son globales, pero los Estados siguen siendo nacionales

y, por consiguiente, cada vez menos operativos. Naciones Unidas tampoco es operativa, porque no es independiente de los Estados nacionales.

Naciones Unidas son Estados nacionales actuando juntos en función de sus intereses propios. No hay una organización supranacional que se llame Naciones Unidas. Así que como mis colegas Ulrich Beck o Habermas dirían: «nos hace falta un gobierno mundial». Aunque hay un pequeño problema, nadie lo quiere. En este mundo el cosmopolitismo no existe. El cosmopolitismo, el ser ciudadano del mundo lo pensamos cuatro intelectuales cuando nos reunimos entre nosotros, pero la gente no lo quiere porque no saben qué es eso del cosmopolitismo. Lo único que tienen son sus gobiernos, sus alcaldes, sus Estados, lo que conocen, y eso ya lo controlan poco. El hecho de imaginarse controlando a unos cosmopolitas reunidos en alguna parte, les da absoluto pánico.

Es lo mismo que la Unión Europea. Cada vez que le preguntan a la gente si quieren un gobierno supraeuropeo, dicen que no. Por eso mismo, tratan de no preguntárselo y hacer tratados entre Estados y no una Constitución sometida a referéndum. Si a alguien se le ocurre hacer un referéndum, lo pierde.

El tema clave es que no hay una relación entre la problemática de redes globales y la gestión política institucional. Ésta sigue siendo nacional y local. Algunos han intentado volver al Estado-nación duro: volvamos a la dominación directa y pongamos orden por la fuerza en el orden mundial. Eso fue el unilateralismo de Bush y ha acabado en un caos absoluto del sistema. A parte ya de lo que se puede pensar de las políticas concretas de Bush, él ha demostrado que ningún Estado, ni siquiera el súper poder más fuerte, puede gestionar, y menos a golpe de bombas, los problemas de la humanidad. Al contrario, los

ha agravado considerablemente y, hoy en día, ha planteado en Estados Unidos la idea de que hay que ser multilateral y que solamente se pueden resolver los problemas multilateralmente.

Entonces, en la práctica, no hay un gobierno mundial, pero hay redes de Estado que más o menos intentan ir poniéndose de acuerdo sobre problemas concretos. Obama ya le ha dicho a Bush que se prepare para empezar a ratificar el protocolo de Kyoto. El dar el sí vuelve ahora a negociarse. Vamos, en cierto modo, a ese unilateralismo de conexión entre los distintos Estados nacionales para problemas concretos. Esto, de todas maneras, tiene una enorme dificultad. Los Estados no juegan a la red, no juegan a la conexión de mundo, juegan a maximizar sus posiciones de ventaja dentro de la estrategia, en lo que son proyectos multilaterales. Luego se hablará sobre esto en América Latina. Creo que la idea de que América Latina necesita encontrar una problemática común y acuerdos para ir hacia delante como organización reticular en un mundo de redes está siendo desmentida por la práctica. América Latina está cada vez más fragmentada, más dividida en términos de los intereses nacionales de los Estados. De hecho la crisis es interna a los Estados, cada vez está más fragmentada interiormente entre comunidades y entidades subestatales. Por tanto, en lugar de ir hacia una América Latina integrada en redes capaces de gestionar el mundo, vamos hacia una América Latina claramente fragmentada, dividida. Los discursos de unidad bolivariana son cada vez más ideológicos y ligados a intereses específicos de Estados.

Yo nunca tengo soluciones, como los que me conocen saben, pero una cosa sí es segura, que el llamado neoliberalismo es un término ideológico y peyorativo que no tiene realidad. Si algo significaba, era la reducción de la globaliza-

ción a los mercados globales y la supeditación de sociedades a mercados. Eso era, si vamos a la esencia de lo que se criticaba como neoliberalismo, globalización igual a mercado global, mercados por encima de sociedades y «el mundo es plano». Pero el mundo no es plano hemos verificado que el mundo no es plano, el mundo está lleno de sociedades, los ciudadanos no son sólo consumidores y, por consiguiente, la idea de un mundo en el que hay reglas de juego fijas y uniformes a las que hay que adaptarse se ha revelado como una ideología.

La ideología de la globalización es imponer la idea de que sólo hay una regla, sólo hay un juego, y que hay que adaptarse a ese juego. La idea de que hay sólo un juego y que hay que adaptarse a ese juego se ha acabado. La gente no se lo cree. Ha habido un cuestionamiento fundamental de ese tema en todos los sitios, desde luego también en América Latina, y ha tenido consecuencias serias en término de movimiento nacional populista de todo tipo; pero también se ha cuestionado en Europa y en Estados Unidos. Los dos principales candidatos demócratas han hecho campaña contra la globalización. Claro que los políticos pueden hacer cualquier cosa en campañas electorales, pero han ido muy lejos, han estado hablando de la revisión del NAFTA, de la integración y de que no van a firmar ningún acuerdo comercial si no se integran derechos humanos, derechos medioambientales y derechos sindicales. ¿Derechos sindicales en China? Esto es, estamos hablando de un cuestionamiento de la globalización desde Estados Unidos, lo que supone una reapertura del juego.

Por tanto acabaré diciendo que no hay sentido ideológico, que la reina globalización ha muerto, pero en nuestra práctica diaria vivimos en un mundo de redes globales en donde estamos cada vez más enredados.

AMÉRICA LATINA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN

Ernesto Ottone*

América Latina: luces y sombras

Esta ponencia asume como contexto general la visión magistral que nos ha entregado el profesor Castells sobre la globalización, sus problemas y oportunidades, e intenta enfocar específicamente el ámbito latinoamericano.

América Latina es una región de una identidad muy compuesta y de una situación socioeconómica intermedia. Es una región de ingreso medio. No se trata de una región pobre pero tampoco es una región desarrollada. El ingreso por habitante de América Latina representa un quinto del ingreso medio de OCDE y más que duplica al de África subsahariana.

Nuestra región abarca un conjunto de economías que van desde Haití, con un nivel de renta per cápita cercano a los cuatrocientos dólares, hasta Chile, cuyo nivel de ingreso en PPP es de 14 mil dólares per cápita; incluye países-continentes como Brasil y pequeñas islas.

Es una región con muy buenos indicadores de esperanza de vida y de mortalidad infantil, con cobertura educativa primaria casi universal, 64% de secundaria y una educación supe-

rior importante, aún cuando haya problemas inmensos de calidad educativa, desigualdad acumulativa y pobreza e indigencia.

Una región donde la democracia, al menos en lo que respecta a su origen electoral, es casi universal, pero donde su solidez está fuertemente tensionada en muchas partes. Los sistemas políticos son frágiles y los Estados nacionales no encuentran una legitimidad fuerte aún en el contexto globalizador.

Una región en paz, salvo la excepción, que esperamos transitoria, de Colombia, que cuenta con altísimos niveles de criminalidad y violencia.

Nos hemos acostumbrado a decir que América Latina crece pero no distribuye, la verdad es más dura: entre 1980 y el 2003 el crecimiento regional fue escaso y volátil, el producto per cápita aumentó sólo en un 0,1%.

Por ello es tan importante lo sucedido entre el 2003 y el 2008, donde el crecimiento per cápita ha sido de un 3,5% ya que, para encontrar un período similar, debemos retroceder cuarenta años. En estos años la desocupación cayó del 11 al 8%, siendo un factor importante en la re-

* Ponencia presentada en el «Foro Internacional Valparaíso 2008. Por una globalización con justicia social», Valparaíso, 19 y 20 de junio de 2008.

ducción de la pobreza del 44% en el 2003 al 35% en el 2007 (20%); y las políticas públicas de transferencias condicionadas y las remesas explican la caída de la indigencia en el mismo período del 19,4% al 12,7% (34%).

Pero existe mucha pobreza todavía, no hay duda al respecto. Sólo para hacer más gráfica la situación: la cantidad de personas en América Latina cuyos ingresos no alcanzan para siquiera cubrir las necesidades alimentarias mínimas es mayor que las poblaciones totales de España y Portugal sumadas.

El crecimiento de América Latina además ha sido en estos años de mejor calidad, con más ahorro e inversión, menos volátil. ¿Podemos enorgullecernos?, a lo mejor un poco, pero no tanto. Sin quitar méritos a lo realizado internamente, tanto los aires buenos como los malos vienen en gran parte de afuera y nuestro crecimiento es menor que en otras regiones en desarrollo.

De otra parte, América Latina es la región del mundo que muestra los mayores índices de desigualdad de los ingresos primarios. Medido en términos del Índice de Gini, América Latina tiene un nivel del orden de 52 o 53, mientras que los países de la OCDE tienen un nivel levemente superior a 30.

La mejoría de la igualdad es escasa aún, cuando no inexistente, en países como Chile y Brasil. Ella es difícil de enfrentar pues viene desde lejos y es históricamente persistente (Ottone, Vergara, CEP, 2008).

Nuestros avances responden en gran parte al fuerte crecimiento que, antes de las actuales turbulencias, tuvo la economía mundial; a la mejoría de los términos de intercambios destinada a quedarse por algún tiempo y así darnos mayor tiempo a nosotros; al enorme rol que, particularmente para las economías sudameri-

canas, ha significado la eclosión del crecimiento en China e India y su consiguiente impacto en la mejoría de los precios de los recursos naturales.

Esta situación, sin embargo, tal como lo reflejan las cifras, no ha sido igualmente positiva para México y sobre todo para los países de América Central, que más bien competían con las grandes economías asiáticas en relación al mercado norteamericano.

Todo ello se encuentra hoy con un punto interrogativo mayor. Los elementos recesivos de la economía norteamericana, la disminución abrupta del crecimiento de Europa y Japón, cuyas causas son complejas y poco claras, llaman a atemperar un optimismo lineal sobre el futuro, aún cuando estemos en mejores condiciones que en el pasado para defendernos de *shocks* violentos.

Esta situación, producto de diversas causas, entre las cuales no es menor la especulación, aquello que el presidente de República Dominicana, Leonel Fernández ha llamado «un capitalismo de casino», tendrá un impacto mayor en los países más ligados al mercado norteamericano, hará bajar levemente el precio de los *commodities* y en CEPAL hemos calculado que se producirá un aumento del precio de los alimentos del 15%, cuestión que tendrá un impacto mucho mayor en los sectores sociales vulnerables, en cuyas canastas de consumo los alimentos pesan mucho.

Se requerirá entonces aplicar con urgencia políticas destinadas a aligerar la situación de los sectores sociales más débiles e implementar políticas tales como reducción de las tasas de importación a los artículos de primera necesidad y estudiar cuidadosamente políticas de subsidios centradas en beneficios a los más pobres. De no hacerlo, los avances antes registra-

dos frente a la pobreza y la indigencia, podrán diluirse.

Así y todo, América Latina continúa estando en un relativo buen pie; atravesamos un período de «bono demográfico temporal», la demanda de recursos naturales como insumo industrial seguirá creciendo, como así también el consumo masivo en las grandes economías asiáticas.

La política es decisiva

¿Seremos capaces de aprovechar la bonanza y convertirla en desarrollo sostenible? Con los datos de hoy no estamos en condiciones de asegurarlo. Lo que es claro es que no se trata de problemas solamente técnicos, se trata también, y muy centralmente, de un problema de decisión política.

Miremos entonces por un momento la situación política de la región:

a) El primer dato que salta a la vista es que, por razones de coyuntura política internacional, la región pasa por un aumento sin precedentes de su autonomía respecto a los Estados Unidos. Lenguajes políticos como los de Venezuela y Bolivia difícilmente habrían sobrevivido en otros tiempos.

Esta mayor autonomía implica para la región no sólo posibilidades diversas de desarrollo sino también responsabilidades mayores. ¿A quién le echaremos la culpa si fracasamos?

b) Nuestras democracias están soportando altos niveles de tensión, cuando no de polarización, en su interior.

Las razones de ello pueden tener también raíces históricamente muy positivas; es el caso de una decisiva inclusión étnica, como en Bo-

livia; el apareamiento de nuevas voces, como en Paraguay; o transformaciones estructurales, como nuevas configuraciones productivas regionales en los países.

Frente a estas nuevas situaciones es preciso evitar las visiones simplificadoras, como es la de una región vuelta hacia el populismo. Basta recordar al respecto que México y Brasil, cuyos gobiernos no podrían ser acusados de populistas, no sólo reúnen la mayor población latinoamericana, sino también más del 65% del PIB.

Muchas situaciones políticas son diversas entre sí y se encuentran en estado de cambios y asentamientos.

Sin embargo es necesario estar atentos en la preservación del orden democrático.

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 la institucionalidad democrática; articular los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizar políticamente estas demandas y traducirlas en intervenciones que asignen recursos para alcanzar niveles de equidad aceptable; 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 permita una mayor integración y participación (CEPAL 2000).

La diversidad de América Latina es muy grande y sus asimetrías también lo son. Considé-

rese solamente que en la región conviven más de 700 etnias. Al mismo tiempo, hay marcas históricas, culturales y políticas que facilitan, como quizás en ninguna otra parte, los procesos de integración. América Latina vive hoy una situación de gobiernos legítimamente elegidos, a través del voto, lo que constituye una situación muy particular en su frágil desarrollo democrático.

Muchos de los resultados electorales reflejan la aspiración de justicia social y de reivindicaciones centenarias de pueblos y de sectores que hasta ayer no habían tenido acceso al poder político. Lo importante para que estos procesos signifiquen avances y no frustraciones es que puedan llevar adelante el binomio clásico de la democracia entre libertad y aspiración a la igualdad. Ello significa que terminar con la «negación del otro», no signifique a su vez la negación del antiguo negador, y que la aspiración de justicia no termine cercenando las libertades y gibarizando la democracia.

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 pueden resolverse. Pasar de la pluralidad al pluralismo y de la tolerancia pasiva a la tolerancia activa, sólo se puede resolver a través de un camino laborioso y gradual.

c) Contamos hoy en América Latina con un nuevo actor global: Brasil. Así lo entiende la comunidad internacional y así lo muestra su enorme potencial productivo, tanto en manufacturas de tecnología avanzada como en recursos naturales.

Esta nueva situación parecería agregar una nueva asimetría a la región pero, leído en otra clave, podría ser un factor para disminuir las asimetrías hoy existentes y provocar

un fortalecimiento a partir de la generación de un nuevo liderazgo que convenga a todos y que permita revertir el actual debilitamiento de los procesos de integración, que supere la concepción de la política internacional como una pura variable de ajuste de las políticas internas y establezca, reconociendo las diversidades existentes, visiones con algo en común. Sin esas visiones mínimas comunes, ajenas a ideologismos exacerbados, no es posible avanzar en la integración latinoamericana.

¿Podemos imaginarnos una Unión Europea con un pensamiento carente de visiones comunes?

Algunos desafíos estratégicos

Quisiera concluir con algunos desafíos estratégicos que, a mi juicio, son indispensables de enfrentar para una América Latina con mayores niveles de desarrollo, democracia y equidad en la sociedad de la información.

a. Mayor legitimidad democrática

Se requieren democracias más sólidas, basadas en acuerdos básicos compartidos, con sistemas políticos más incluyentes, en los que predomine la negociación sobre el conflicto.

Todos los países que han dado un salto en su desarrollo han aplicado políticas muy diversas, pero han tenido un acuerdo político de base; ello ha sido válido para Finlandia, Irlanda o Nueva Zelanda.

b. Mayor cohesión social

Un nuevo contrato social que impida la transferencia generacional de la desigualdad, que

garantice un mínimo civilizatorio y oportunidades para todos. Los pueblos latinoamericanos requieren políticas públicas que permitan mejorar la cohesión, es decir, políticas que profundicen el «sentido de pertenencia» a un proyecto nacional en el que todos los ciudadanos están llamados a participar, tanto en el cumplimiento de sus deberes como en la realización de sus derechos. Esto requiere acciones en diversas áreas, tales como las políticas sociales; una institucionalidad adecuada para que ellas sean aplicadas; y por lo tanto, políticas tributarias que permitan el financiamiento de dichas políticas. Pero también la cohesión social por unos sistemas políticos legitimados y por una ciudadanía real. La presión tributaria adicional que presuponen tales políticas de inclusión social requiere consensos políticos amplios y duraderos.

c. Un crecimiento sostenible

En lo inmediato es necesario redoblar esfuerzos para reducir la volatilidad real. Ello implica una voluntad política y una institucionalidad fiscal que otorgue un grado de continuidad a las reglas fiscales contracíclicas, asegurando así la permanencia de sus impactos. También se requiere aumentar los esfuerzos de inversión y los niveles de exportaciones.

Mirando hacia delante, lo que en algún momento se llamó «la maldición de los recursos naturales» hoy suena a bendición; sólo es maldición si es mal aprovechada a través de una competitividad espuria (Fajnzylber, 1990), si no se agrega valor, si no se salta en ciencia, en tecnología, aprovechando los mejores recursos. Salvo raras excepciones, todavía en la región se está haciendo muy poco. Nos va bien por los mejores precios, no por una mayor productivi-

dad, y eso no durará para siempre. Es necesario superar visiones del desarrollo que ayer fueron válidas y que hoy ya no lo son.

Hemos visto como el reciente crecimiento de la economía latinoamericana, especialmente en Sudamérica, está basada en una mejor relación de los términos de intercambio de sus recursos naturales. La pregunta obvia es la siguiente: ¿es posible pensar en una estrategia de diversificación productiva a partir de los recursos naturales? Hasta no hace mucho tiempo la respuesta era que no, porque no parecía haber grandes posibilidades de progreso técnico a partir de los recursos naturales. Sin embargo, la revolución biotecnológica hace que lo que era casi imposible hasta hace unos pocos años atrás, hoy sea una realidad. Más aún, las tecnologías de propósito general (TICs, biotecnología, nanotecnología) recorren las distintas actividades (manufactura, servicios, recursos naturales). Si a ello se le agrega la descentralización de las actividades de servicios y que la demanda de consumo aparece cada vez más segmentada, significa que las oportunidades están en todos lados.

Cada vez resulta más cierto que lo importante no es «qué» se hace, sino «cómo» se hace. La experiencia de países como Noruega, Australia o Nueva Zelanda nos debe llevar a mirar la economía basada en recursos naturales de una nueva manera.

Por otra parte, América Latina muestra tasas de inversión en investigación y desarrollo bastante bajas si se compara con los países desarrollados y, peor aún, con países del Asia en desarrollo. La inversión es baja y además poco eficaz. Las muy relativas excepciones son Brasil y, en mucho menor medida, Chile.

Tal como señala la reciente publicación de CEPAL *Transformación Productiva 20 años des-*

pués: viejos problemas, nuevas oportunidades (CEPAL, 2008), diversificar y desarrollar espacios donde se conjugue el aprendizaje tecnológico y la competitividad es el núcleo de cualquier estrategia de desarrollo futuro. Se trata de producir una interacción virtuosa entre la I&D, pública y privada, y la capacidad de las empresas de generar, adoptar y difundir las innovaciones de procesos y productos.

En resumen, tenemos una nueva oportunidad histórica similar a aquella que existió a fines del siglo XIX y principio del XX, cuando la brecha con EE UU y Europa era mucho menor, en todos los planos, a la enorme distancia de hoy. El «rentismo», la exclusión social y la ausencia de formación de nuestros recursos humanos, nos hicieron frustrar nuestro camino. De nosotros depende aprovecharlo hoy.

COMENTARIOS A LAS PRESENTACIONES DE MANUEL CASTELLS Y ERNESTO OTTONE

Aldo Valle

Muchas gracias por la invitación para intervenir en este seminario. Tras una invitación siempre hay un acto de deferencia y consideración que uno debe agradecer, porque sólo la fatuidad llevaría a pensar a alguien que los demás tenían algo así como un deber de invitarlo. Luego debo hacer una prevención que no tiene ninguna relación con el contenido de mi participación en este seminario. Tanto en los folletos de divulgación como aquí, se me ha presentado como rector de la Universidad de Valparaíso; la verdad es que no lo soy todavía porque falta nada menos que el decreto supremo de nombramiento. En las universidades públicas ello es importante porque sin investidura formal podría tipificarse una contravención grave. En consecuencia, debo aclararlo de modo que, si alguien intentara un sumario, ustedes me servirán de testigos en el sentido de que yo he hecho aquí la prevención.

Respecto ahora a las presentaciones de los profesores Castells y Ottone, yo dividiré mi comentario en dos áreas. La primera refiere a un aspecto metodológico sobre el concepto. Esto es un poco pretencioso de mi parte y algo provocador, creo. Luego haré una consideración acerca de la justicia, desde el punto de vista de los derechos humanos y el proceso de globalización.

Respecto de lo primero, la globalización, como otros procesos históricos, no corresponde a ninguna manipulación deliberada de hechos, conducente a algunos efectos, dolosa o maliciosamente delineados por unos agentes históricamente omniscientes. Un intento de reconstrucción o de sociología comprensiva tendente a identificar cursos causales del que son plenamente conscientes determinados actores, terminaría en una visión ideologizada de la globalización, o incluso animista, para definirla como proceso unitario.

Nuestra necesidad de sistematizar y de racionalizar series de acontecimientos vinculándolos a una lógica interna es la razón que nos aleja de la posibilidad de ver la globalización como una serie más bien heterogénea de hechos y circunstancias, un proceso todavía disperso y fragmentario sin una concatenación histórica evidente o unívoca. También es corriente, particularmente en las posiciones críticas a la globalización, suponer que tras la globalización encontramos un sujeto histórico perfectamente constituido que acomoda una serie de circunstancias en el planeta para optimizar sus ganancias.

Mi especulación en este sentido es que la globalización no debe ser comprendida en algún registro ideológico determinado. Es cierto

que las grandes empresas buscan optimizar sus ganancias. Pero no es cierto que la globalización obedezca causalmente a esa pretensión, al menos de un modo exclusivo o aún determinante. Incluso, cuando hablamos de críticas a la globalización, en alguna medida estamos también personificándola, haciéndola responsable de ciertos efectos económicos, sociales y políticos, como si estuviera dotada de voluntad. No quiero decir que quienes rechazan la globalización desconozcan que ésta no tiene voluntad propiamente. Lo que simplemente quiero enfatizar es que tal vez no se trata de un proceso unitario que conduzca a unos fines o a unos resultados predeterminados, que no se despliega como un orden sistemático de acciones perfectamente conectadas entre sí. Esta perspectiva también pretende llamar la atención a quienes la ven como una tendencia de la racionalidad humana que se dirige conscientemente a etapas superiores de la convivencia humana.

Quizás sea menos pretencioso comprender la llamada globalización como las consecuencias naturales de cambios tecnológicos con efectos directos en las relaciones económicas, sociales y culturales.

La unificación de estas consecuencias y de estos efectos puede ser todavía una interpretación, a mi juicio, arbitraria, sesgada o al menos parcial. En alguna medida, los problemas de escasez, de desigualdad y de exclusión que hoy vivimos en plena expansión de la globalización no parecen ser cualitativamente distintos a los que se vivieron antes de la globalización.

De partida, cuando se buscan las soluciones, no hacemos más que recurrir también a las viejas categorías con las que nos explicábamos conflictos sociales en otros tiempos. En consecuencia, la caracterización del mundo actual y sus posibilidades de transformación siguen ra-

dicadas en otras limitaciones de la convivencia humana que la globalización difícilmente puede alterar.

A mi juicio, entonces, la interpretación de la globalización como un proceso unitario puede perfectamente ser precipitada, precisamente por la proximidad temporal que tenemos con dicho proceso. Esta reflexión metodológica a mí me parece relevante para disponernos a ver la globalización desde otra perspectiva.

Con respecto al segundo punto de vista, relacionado con la globalización y los derechos humanos, creo que en alguna medida carece de sentido calificar de justa o injusta la globalización. Son los modelos de relación social y las instituciones que los rigen los que pueden ser calificados de justos o injustos. La responsabilidad moral de las elites económicas y políticas respecto de la desigualdad y la exclusión sigue siendo la misma. En este sentido, y a riesgo de simplificar, la llamada globalización aparece todavía como la expansión de la relación de poderes desiguales apoyada ahora en el aumento y desarrollo de las tecnologías productivas y de las comunicaciones.

Si nos hacemos la pregunta ahora, como convoca este seminario, sobre la globalización con justicia social, estamos introduciendo una noción normativa que bien puede ser concreta desde el grado de realización de los derechos humanos. Esto se traduce, en definitiva, en la pregunta por la universalidad de estos derechos y el progreso indivisible de los mismos. Me parece que la globalización ha desplazado como tema en Occidente a los derechos humanos. No quiero ser en esto molesto ni irritante, pero en el mundo nos encontramos con una serie de desigualdades y exclusiones que siguen un curso paralelo al proceso de globalización, sin que tiendan a converger en algún sen-

tido. Incluso podría darse una relación inversa y que los problemas de desigualdad aparezcan como emergencias sociales de menor relevancia en la medida que la misma globalización se despliega a sus anchas. Uno podría preguntarse por la globalización con justicia social sólo en la medida en que pudiéramos responder o establecer alguna relación entre globalización y avance en el logro de los derechos humanos.

No es culpa de la globalización que todavía haya dos mil millones de seres humanos que carecen de agua potable, de salud y cuyas necesidades básicas no son atendidas. Aunque no tengamos respuestas, no carece de sentido interrogar al mundo desde la perspectiva de los derechos humanos. Lo que se aprecia, en todo caso, es que podrían mantenerse las cosas como cursos paralelos, desigualdades crecientes e incluso cierta pérdida de la importancia del tema de los derechos humanos.

Es necesario reconocer los derechos económicos sociales tanto como los otros derechos que sí están muy bien amparados, me refiero a la propiedad privada y la libre empresa. A mi juicio, nos encontramos con una relación inversa entre el proceso de expansión y de crecimiento del comercio, por una parte, y el avance en materia de derechos humanos, por la otra, o al menos con una desarticulación entre el desarrollo de los derechos humanos y el proceso de globalización.

Desde luego debemos asumir desafíos que no son tan distintos de los que uno podría preguntarse si no hubiese este proceso de globalización. Se trata de la reducción de la pobreza, la desigualdad, las garantías de cohesión social, la

sustentabilidad ambiental, la equidad entre las generaciones y el respeto al medio ambiente.

Me parece que el profesor Ottone tiene toda la razón al identificar estos desafíos. Sin embargo, la pregunta que cabe hacerse se refiere a la medida en que la globalización nos exige respuestas distintas. En tal sentido quiero decir que la globalización no es un hecho que nos exima de responsabilidad moral. A pesar de su envergadura planetaria, no puede inhibir la autonomía moral de los líderes mundiales ni de los gobiernos nacionales. Quiero traer aquí una reflexión de Karl Popper contenida en su libro *La sociedad abierta y sus enemigos*.

He ahí la globalización con todas sus consecuencias y toda su heterogeneidad, pero la existencia objetiva e independiente de ese hecho no puede sustraernos finalmente a la necesidad de valorar esos hechos. Debemos tomar decisiones, necesariamente. Decisiones acerca de la evaluación de esos hechos, de la estimación que hagamos de ello. Si no tomamos decisiones a favor de la justicia creo que la globalización y los derechos humanos se presentarán ante nosotros con destinos que se proyectan como dos líneas paralelas, que pueden no juntarse jamás.

Según Popper no podemos culpar a Dios ni a la Naturaleza por las decisiones y las instituciones que establecemos; lo mismo nos diría dicho filósofo respecto de la globalización, pues por sí sola no traerá la justicia que buscamos, actitud que podríamos calificar como de optimismo ingenuo. Pero tampoco podemos culparla de la decencia moral que nos ha faltado desde mucho antes de ese proceso, actitud que podemos atribuir a un cierto animismo histórico.

COMENTARIOS A LAS PRESENTACIONES DE MANUEL CASTELLS Y ERNESTO OTTONE

Ignacio Walker

Muchas gracias por la invitación. Estoy muy contento de estar en esta región, por la que tengo mucha memoria y afinidad. Trabajé a dos cuerdas de aquí durante ocho años en representación de la llamada Quinta Región Interior. Así es que me siento como en mi casa. Estoy muy contento de estar acá departiendo, en este ambiente académico, sobre un tema central como es el tema de la globalización.

Para hacer esto más dialogante, en un término de contrapunto, yo quisiera tomar las últimas palabras del profesor Aldo Valle para discrepar de una de sus afirmaciones centrales, en relación al tema de los derechos humanos y su relación con la globalización, para luego hacer una reflexión más general acerca de esta última.

El contrapunto es muy sencillo. No hay una contradicción fundamental entre globalización y derechos humanos. Muy por el contrario. Creo que los derechos humanos son, tal vez, el aspecto central y medular de la globalización. Yo fui abogado en la Vicaría de la Solidaridad, cuando tenía 23 años, cuando me recibí de abogado. En esos años, en la década de 1970, quienes trabajábamos luchando por los derechos humanos sentíamos que era el peso del aparato «burocrático-autoritario» del Es-

tado-nación, de la razón de Estado asociada al mismo, lo que significaba sacrificar esos derechos en función de esa razón de Estado, no sólo en Chile sino en todos los regímenes autoritarios y totalitarios del mundo. Uno de los aspectos centrales y medulares de la globalización es la nueva conciencia ética y jurídica en la humanidad acerca del valor de los derechos humanos. Vemos, por ejemplo, en el campo del derecho internacional, una transformación radical y fundamental si consideramos que el derecho internacional, durante tres siglos, giró en torno al concepto de Estado-nación, de la soberanía absoluta, en un sentido hobbesiano, y de allí en adelante. Eso hoy está perforado y cuestionado. Esto es un aspecto de la globalización.

Hablamos, por ejemplo, hoy día, de una «jurisdicción universal» en el caso de la Corte Penal Internacional, en materia de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Entonces yo creo que un aspecto central de la globalización es, justamente, cuestionar la razón de Estado, la soberanía absoluta, asociada al Estado-nación, en cuyo nombre se cometieron las grandes atrocidades, como genocidios, holocaustos y violaciones a los derechos humanos en el fin del siglo XX. Y no tene-

mos que mirar muy lejos para cerciorarnos de esa realidad.

Yo creo que aquí se abren ventanas y puertas, y una perspectiva muy notable de entender que la globalización tiene también, fundamentalmente, un aspecto ético, y que uno de sus pilares fundamentales es el concepto de derechos humanos. Yo creo que éste es el aspecto más importante y definitivo de la globalización.

Ahora paso a mi reflexión más general sobre la globalización. Quiero invitarles, en primer lugar, a entender la globalización con justicia social desde un punto de vista muy sencillo, pero profundo. Debemos asumir la necesidad de humanizar la globalización y, de alguna manera, el paralelo que se me ocurre es lo que fue en el siglo XX la perspectiva de humanizar el capitalismo, lo que es una perspectiva por supuesto muy controvertida.

Yo creo que el proyecto fundamental y sustantivo de lo que conocimos o conocemos como socialdemocracia y Democracia Cristiana en Europa, y también de alguna manera en América Latina, por ejemplo, fue justamente la perspectiva de humanizar el capitalismo y esto, obviamente, partió de una doble base. Por un lado, el reconocimiento de que el capitalismo era una realidad. Ése fue el gran aporte de Edgard Bernstein, el «revisiónista» (según las palabras de Lenin), entender que las premisas básicas del marxismo no se avenían con el desarrollo del capitalismo, que había mostrado una tremenda capacidad de adaptación, y que sigue mostrando una tremenda capacidad de adaptación en esta época del capitalismo global.

Por otro lado, el mismo reconocimiento del capitalismo condujo a su crítica y a la necesidad de transformarlo, en un sentido de huma-

nización. Ahora cabe también una perspectiva similar en términos de reconocer la realidad de la globalización y la necesidad de humanizarla. Es cierto que, especialmente en América Latina, tenemos un tremendo problema en tratar de asumir ciertas realidades: la realidad del capitalismo y de la globalización, aunque sea para transformarla. Un mínimo de realismo nos lleva a reconocer la realidad del capitalismo en el siglo XX y de la globalización en el siglo XXI (y del capitalismo global), en una perspectiva de humanización. No hay nada más difícil en América Latina que asumir la realidad tal cual es y recordar, como dijo alguien por ahí, que lo contrario a realismo no es el idealismo, sino la esquizofrenia, que es la negación de la realidad. Asumamos la globalización y asumámosla para humanizarla, en la perspectiva de los derechos humanos. La tentación de la antiglobalización es tan inútil como fue la tentación de la llamada sustitución del capitalismo. La perspectiva de la reforma gradual e incremental, posibilista de humanización de estructuras sociales y económicas, ése fue el modelo, por lo menos en Europa, de la socialdemocracia y la Democracia Cristiana. Esta perspectiva ha mostrado, en definitiva, los mejores resultados. Creo que esto tiene algo que ver con este proyecto que hemos llamado Concertación en el Chile de los últimos veinte años. Es justamente la convergencia de la socialdemocracia y la Democracia Cristiana. Esa es mi primera perspectiva de la globalización en términos de justicia social, interpretarla como humanización de la globalización, pero con realismo y con sentido crítico, apuntando a su reforma, a su transformación.

La segunda reflexión se deriva de mi estadía en la Universidad de Princeton en el último año, enseñando, estudiando, leyendo, conver-

sando. Confieso que vuelvo un poco más pesimista, un poco más escéptico, un poco menos optimista en relación a lo que es el proceso de globalización, en cuanto a una mayor conciencia acerca de los límites de la globalización. Sigo pensando que en la suma y la resta en el balance de las oportunidades y las limitaciones de la globalización, son más las oportunidades que las amenazas. Sigo pensando que la globalización es más una oportunidad y no una limitante. Yo diría que en los inicios de la globalización, las décadas de 1980 y 1990, después de la caída del muro del comunismo, etc., hubo un excesivo optimismo respecto a las posibilidades de la globalización, que llevó al extremo de la tesis del «fin de la Historia», entendida esta última como el triunfo definitivo del liberalismo y el capitalismo (y la democracia), como paradigmas en un sentido hegeliano. La globalización empezó a ser vista en un sentido más bien lineal, con un excesivo optimismo. Hoy día, tal vez, somos más conscientes del lado oscuro, de las sombras y los límites de la globalización, y no sólo de sus luces.

Por ejemplo, la crisis alimentaria y energética que estamos viviendo hoy en día en el mundo es el último capítulo de una larga lista de límites de la globalización que nos habla de su lado oscuro: calentamiento global de la Tierra, cambios climáticos, terrorismo internacional, proliferación de armas de destrucción masiva, narcotráfico, crimen organizado, etc., la lista es bastante larga en términos del lado oscuro de la luna, en la columna del déficit más que del haber. Sin embargo, sigo creyendo que las oportunidades son más que las amenazas.

Termino con un tercer comentario (tenía un cuarto pero lo voy a dejar para otra oportunidad). Cualquiera que sea el nombre que queramos darle a la estrategia de desarrollo que es-

tamos adoptando en Chile y América Latina, lo que estamos haciendo, especialmente en países como Chile, Brasil, República Dominicana, Uruguay, Panamá, Costa Rica, etc., pasa evidentemente por una activa inserción internacional. Una activa inserción de América Latina en la economía internacional, que es una economía capitalista global. Ésta, insisto, tiene luces y sombras. Por ejemplo, América Latina ha perdido presencia relativa en el comercio mundial. En la década de 1950 América Latina representaba el 12% del comercio mundial. Hoy día representa el 5% del comercio mundial. Mientras el gran motor del desarrollo en la economía mundial sea la integración a la misma, ello supone y requiere de menos ideología, menos prejuicios ideológicos, un mayor pragmatismo en términos de la inserción en el mundo global ...es lo que pasó con el este de Asia (Japón, Corea del Sur), con el sudeste asiático (Malasia, Tailandia, Vietnam y los países de la ASEAN) y hoy día con el sur de Asia (China y la India) ... En este contexto, para Chile y para América Latina la pregunta no es si nos integramos o no nos integramos, sino cómo nos integramos.

Termino diciendo que no basta con hacerlo unilateralmente, bajando barreras arancelarias que es lo que hemos hecho y bien; o bilateralmente, suscribiendo, por ejemplo, tratados de libre comercio como lo hemos hecho con México y otros países. Yo creo que también es positivo hacerlo desde una perspectiva regional, como la APEC o la perspectiva de un Tratado de Libre Comercio de las Américas. Recordemos que el APEC reúne 21 economías del mundo y representan el 75% del PGB global. Todo lo que hacemos a nivel unilateral, bilateral o regional no será exitoso si no concretamos nuevas instituciones a nivel multilateral. No basta con lo unilateral, lo bilateral, lo regional.

El gran desafío hoy día es construir reglas del juego ...instituciones, en definitiva... claras, estables y equitativas que permitan asegurar y avanzar hacia la gobernabilidad de la globalización. Las fuerzas económicas no son fuerzas autónomas. Yo no creo en los automatismos del mercado y allí suscribo totalmente la crítica a la ideología neoliberal. El desafío consiste en consolidar reglas del juego, instituciones multilaterales. Pienso, por ejemplo, en la OMC

y en la Ronda de Doha para asegurar la gobernabilidad de la globalización en el ámbito del comercio. Lo mismo en términos de la reforma del sistema de Naciones Unidas. Así evitaremos ser gobernados y ser sujetos pasivos o entes pasivos del proceso de globalización. Creo que eso está lleno de oportunidades, más que de amenazas, para América Latina y suscribo en todo lo que han dicho Castells y Ottone en esta materia.

COMENTARIOS A LAS PRESENTACIONES DE MANUEL CASTELLS Y ERNESTO OTTONE

Hugo Baierlein

Voy tratar de ajustarme a estos diez minutos. Yo vengo del mundo de los negocios, del comercio exterior. Soy el gerente de comercio exterior de la SOFOFA. Me ha tocado, desde hace mucho tiempo, participar en todo el tema de las negociaciones internacionales. En algún momento del año 2000, me correspondió participar en una gira empresarial con el presidente Lagos. En ese tiempo, el presidente Lagos, en una reunión en la que compartía con el presidente Cardoso, dijo una frase que quedó para el bronce. Nos dejó a todos pensando. Él dijo que el gran desafío era si íbamos a ser globalizantes o globalizados. Todos los empresarios que estábamos ahí, dijimos «bueno, globalizados». Porque somos chicos, todos nos van a pasar por arriba. Después les explicó, desde su punto de vista, lo que tenía que ver con Chile. Para él Chile tenía muchas posibilidades de ser globalizante, porque la apertura y una serie de factores que se estaban dando en ese momento hacían que pudiera tener, en el futuro, reales y ciertas posibilidades de situarse en un contexto distinto en los mercados del mundo.

Frente a esa realidad, voy a partir refiriéndome a Chile para después señalar un poco lo que pienso respecto a los temas generales.

Chile es un país chico, ordenado, abierto al mundo, sus instituciones funcionan. En acuerdos comerciales tenemos más de diecinueve acuerdos con 57 países. Pero llevado al contexto real de los negocios, hoy día podemos decir con claridad que tenemos un gran mercado, que es el mundo. Si sumamos la población de todos estos mercados, son más de 3.800 millones de potenciales consumidores. El gran problema es que tenemos un gran mercado pero no tenemos productos. Descontemos el cobre, la celulosa, el salmón, la fruta, los *top ten*, esos son grandes productos. Ojalá sigamos exportando, pero estos están consolidados. Estos grandes se consolidaron en el marco de los tratados. ¿Qué pasa con el resto, los que dan empleo en forma intensiva? El resto de las empresas son las empresas Pyme, que tienen grandes oportunidades y desafíos, pero a las que nadie les va a regalar nada; y aquí entramos, como muy bien dijo el profesor Ottone, en el tema de algunos aspectos que son muy relevantes para estas empresas: el tener calidad, la innovación tecnológica, las certificaciones, las certificaciones ISO para poder validarse con productos fuera y poder entrar a nuevos mercados mucho más exigentes. En esto hay que trabajar. El tema tiene que ver obviamente con los recursos humanos y qué queremos exportar. No esta-

mos definidos. Yo me refiero a esto cuando recorro muchos países con mis contrapartes. Nadie tiene claro qué exportar de manufactura. Chile es potencia alimentaria, como es obvio, en carne y todo lo que tiene que ver con la fruta. Hoy día estamos transformándonos poco a poco y vamos haciendo un buen trabajo. Pero ¿qué pasa con la manufactura?

Aunque ustedes no lo crean, a través del acuerdo con China hoy día estamos exportando más de 12 millones de dólares en caja de velocidades para autos. En China se incorporan a los Nissan y los chinos los reparten al mundo. Alta tecnología. Estamos exportando radiadores de autos y silenciadores. Todos pensábamos que sólo íbamos a exportar más fruta y nada más. Una manzana a cada chino. Este es un negocio redondo, pero estamos diversificando un nicho distinto, porque hemos aprendido que aquí hay grandes oportunidades.

Sin embargo, si llevas esto a un contexto mayor, claramente tenemos un déficit. Si se echa a perder una máquina, hay dos opciones: traemos al técnico para que la venga a arreglar acá o llevamos la máquina a Francia o Italia para que la arreglen allá. Ese es el desfase real. Hoy en día, tiene que haber un cambio. Y de allí la importancia del Mensaje Presidencial del 21 de mayo. Me refiero a la oportunidad de los 6.000 millones de dólares para que estudiantes vayan a estudiar alta tecnología. Traer profesores de Polonia, que no cobran muy caro, a las universidades para que realmente nos enseñen cosas científicas. Si a mí me preguntaran cómo me gustaría que fuese Chile desde ese punto de vista, yo miro a Australia, Nueva Zelanda, Singapur, economías pequeñas altamente tecnificadas que generan productos de alto valor agregado, servicios y exportan 300 mil millones. Ellos exportan muchos productos de alto valor. Chile puede estar en ese

contexto. Pensemos que las alianzas que podemos hacer nos situarían también en esas posibilidades. Estamos vendiendo hoy día a Chile como país plataforma de negocios, les decimos que vengan a instalarse en Chile y que tenemos un mercado abierto. Los brasileños, los argentinos, nos están comprando la idea. Maquinarias para confitería, o sea, productos de valor agregado que aquí no se hacen y se están instalando. Dos o tres han venido aquí a la Quinta Región para aprovechar los mercados. Dicen que los chilenos no hablamos inglés, que nos ha costado conseguir técnicos que hablen inglés y que nuestra tecnología y nuestras universidades no atacan los temas centrales del futuro. Debemos aprender a situarnos dentro de ese contexto.

Detrás de esto ¿qué hay?, y aquí me van a disculpar, voy a hacer una reflexión: se dice que hay fruta, hay vino. Estos productos están creciendo fuertemente en los tratados comerciales y se han consolidado. Pero reparemos que empleamos los mismos temporeros todo el tiempo. Si en cambio invierto 10 millones de dólares en confecciones textiles para Europa y hago que cuatro o cinco empresas estén en el negocio, voy a capacitar a trabajadores con alta tecnología, voy a tener que enseñarles, mandarlos a capacitarse y comprar tecnología. Así voy a estar en mercados y nichos que realmente son de valor agregado y a la vez intensivos en mano de obra. Si queremos que esto llegue a todos, tenemos que adoptar políticas públicas y privadas orientadas a los nuevos mercados. China no va a importar ningún traje, al contrario, les mando las telas. Hoy día China nos manda los trajes terminados. Pero puedo exportar trajes que incorporen alta tecnología a Estados Unidos. No compito con los chinos. Las empresas se están expandiendo, se están ampliando. Por lo tanto, hay una oportunidad.

Con respecto al tema de la carne y el tema de la fruta, el problema está relacionado, en primer lugar, con la trazabilidad. La trazabilidad es un tema central desde que tengo el *chanchito* chico. Hasta que lo exporte, tengo que saber con qué lo alimenté. Debo tener todo el currículum del chanco y también el de la fruta. Si no tengo buenas prácticas agrícolas, si andan los perros sueltos en el predio, no me van a dar ningún certificado de buenas prácticas agrícolas.

Y segundo, todavía no está socializado el punto de vista de que es necesario darles oportunidades a todos. Todavía no nos creemos el cuento. El empresario Pyme está viendo, normalmente el día viernes, si le pagaron el cheque o no para pagarles a sus trabajadores. Él anda haciendo bicicleta en los bancos. Entonces no puede entrar en los mecanismos de CORFO. Porque no tiene tiempo, ni puede ver claramente las posibilidades que le ofrecen los mercados. Tenemos que acercarnos a ese mundo que nos ofrece las potencialidades para mejorar nuestras capacidades desde el punto de vista del trabajo calificado.

El martes tengo una charla en Perú sobre esto mismo. Todas las entidades cúpulas estamos en la misma sintonía. Las empresas grandes tienen su gente afuera que está haciendo el trabajo adecuado. Son las medianas y pequeñas, las intensivas en mano de obra, las que de-

ben posesionarse en los mercados claves. Esto es un paso significativo. Las exportaciones chilenas *versus* lo que importa Estados Unidos del mundo representan un 0,39%. No somos nada. Para llegar al 1% tenemos que hacer un tremendo esfuerzo, pero podemos en alimento y en agroindustria. En productos textiles, lo estamos haciendo, pero son puros esfuerzos aislados emprendidos por algunos.

Si focalizamos y llevamos este esfuerzo adelante aprovechando las oportunidades que tenemos como país, podemos vender Chile en los mercados exteriores. Claramente, esto se va a traducir a la larga en un avance en términos de justicia social. En efecto, tendremos empleos mejor calificados. Este desafío es de todos. Se afirma que, para ser un país desarrollado, tenemos que elevar el ingreso per cápita. Yo digo que no. Tiene que ver con cruzar la calle cuando el semáforo este verde o rojo. Eso nos hace desarrollados, pero no comprar películas pirateadas. O sea, hay otros aspectos que van más allá del ingreso, y se desarrollan en la familia y en la empresa. Esos valores tienen que imponerse hoy en día para transformarnos realmente en un país potencialmente interesante, no solamente del punto de vista de las exportaciones, sino también desde el punto de vista del bienestar común para todos. Hasta ahí quiero dejar la presentación.

RESPUESTAS DE MANUEL CASTELLS

Con respecto a la pregunta acerca de las relaciones entre las prácticas formales del arte y la tecnología con la globalización y la justicia social, debo decir que efectivamente esa relación existe. Esto es un tema clave que no se ha tratado mucho: las industrias más potentes hoy día en el mundo son las industrias culturales. Éstas dependen de la creatividad. Por un lado la creatividad tiene un papel central en el desarrollo tecnológico. Todo el desarrollo tecnológico está basado en creatividad e innovación. Por otro lado, el impacto de la tecnología en la construcción de la creatividad es un elemento clave en el desarrollo de nuevas industrias culturales. Sobre esto doy un ejemplo muy importante: el mundo de la comunicación, del cine, de las series televisivas, ya no es un mundo dominado por Hollywood. Las telenovelas latinoamericanas son fundamentales, así como lo es Hollywood, la India y el cine nigeriano. Una estudiante mía acaba de hacer una tesis sobre un fenómeno extraordinario, *Betty la Fea*, la telenovela colombiana que en este momento se está dando en 70 países, pero no traducida, sino que readaptada culturalmente. Por ejemplo, en la India, Betty no es fea. Es retomada por redes globales, pero no redes globales en sentido único. O sea, la industria cultural es globalmente corporativa, pero lo es a la vez cada vez más en términos multiculturales y multiétnicos. En

tonces yo creo que aquí el tema de la creatividad es central como tema de desarrollo económico y expresión creativa.

Con relación a la pregunta sobre el peligro que puede existir por la infinidad de redes y el desplazamiento del dinamismo de redes ciudadanas a redes culturales, hay que decir que el gran tema de las redes es que se conectan dentro de la red y a la vez se fraccionan con respecto a otras redes. Efectivamente ahí hay una problemática importante. Es más, los puntos que establecen las conexiones de dos tipos de redes...por ejemplo, las redes ciudadanas y las redes culturales..., cómo y quién y de qué manera se hacen esas conexiones, son las formas de expresión del poder en esa Sociedad-Red. El poder está en las conexiones y en las desconexiones, la articulación y la desarticulación en distintas formas de red. Así que, efectivamente, esta pregunta apunta a un problema importante.

Me preguntan si podemos considerar la Sociedad-Red como una nueva época histórica y cuáles son las principales inequidades sociales de esta época y cómo tensionan las relaciones políticas. Mi respuesta es muy sencilla. Si esta sociedad es una sociedad fundada en el conocimiento y la articulación del conocimiento, en todo en lo que eso conlleva como desarrollo y poder, entonces la inequidad fundamental es la educación. Ésa es la inequidad fundamental. En este tipo de

sociedad, se pueden tensionar tanto las políticas que estamos yendo en muchos países a una democracia ateniense. Los que tienen conocimientos, a partir de la educación, manejan el conjunto de la sociedad para las masas de esclavos que no saben cómo funciona el mundo.

Esta tarde hablaremos sobre esto, cuando veamos la ponencia del profesor Carnoy sobre educación.

Con respecto a la pregunta sobre la relación entre el desarrollo de las ciencias sociales y la revolución en informática y cómo se integran, respondo que dicha relación ha sido muy importante. Y es muy importante, en primer lugar, porque, por ejemplo con Internet, la investigación en ciencias sociales se ha transformado completamente. Con las bases de datos existentes en este momento, la capacidad de acceder constantemente a toda la información que existe en Internet e integrarla en tiempo real a la investigación ha cambiado la práctica de la investigación. Se puede hacer investigación de terreno, sabiendo al mismo tiempo lo que está pasando en cualquier país del mundo con respecto a ese tema. Y es muy importante considerar la investigación avanzada. Digamos que ésta no puede separarse de la enseñanza universitaria. En la enseñanza universitaria se ha acabado la capacidad de los profesores de contarles cualquier historia o cualquier cosa atrasada a los estudiantes. No sé si les pasa a ustedes, pero a mí me «googlean». Es decir, cada cosa que digo la están siguiendo en Google a ver si es verdad o no, o si tengo una información atrasada. Entonces, esto realmente ha cambiado. Y por otro lado, las ciencias sociales también se conectan a esta revolución informática en el sentido de que ahora sabemos mucho más qué está pasando de verdad en la sociedad gracias a Internet y las tecnologías de la información.

El conjunto de la sociedad tiene mitos sobre la tecnología alimentados por los medios de comunicación que se caracterizan por una gran ignorancia en estos temas. Sin embargo, en las ciencias sociales sabemos muy bien que hay estudios empíricos de todo tipo y en todo el mundo, sobre lo que hace y lo que no hace Internet o la tecnología. Por ejemplo, el mito de que Internet aliena y aísla. No es así, Internet aumenta la sociabilidad; no disminuye la sociabilidad de las personas, disminuye las depresiones, no aumenta las depresiones, etc. Todo eso lo sabemos empíricamente. Lo que ocurre es que esa interacción es muy poco conocida.

Acerca de la pregunta de la relación de neoanarquismo y globalización, sostengo que hay una relación muy fuerte. El llamado movimiento antiglobalización... que no es antiglobalización, hay que decirlo mil veces, sino que es por una globalización justa dentro de la globalización... es un movimiento en que la corriente no organizada, la corriente más hegemónica culturalmente, es neoanarquista. Ellos están teorizando sobre las posibilidades antiautoritarias en un mundo global (hay que distinguir entre neoanarquismo y anarquismo, una de cuyas características fue su alto grado de organización).

El argumento es muy sencillo: hay dos niveles; primero, las redes desintegran la capacidad operativa de los Estados (recuerden, el anarquismo versa sobre la disolución del Estado, el nazismo también) y, por otro lado, las redes disuelven los Estados por dentro. Dicen que es el mercado, pero se empieza con el mercado y siguen con toda otra clase de redes y de Estados.

Segundo, consideremos que las redes son al mismo tiempo establecimientos de cooperación local y global... tal como lo dice el nuevo movimiento anarquista, no lo digo yo, es el sujeto el que lo dice... Entonces, por primera vez

existe la base material tecnológica para, al mismo tiempo, descentralizar el poder y coordinar la gestión. Una hipótesis interesante; obviamente es utópico, pero las utopías son ideas movilizadoras.

Sobre la pregunta relativa a la manera de defenderse de la búsqueda de mano de obra barata en un mercado globalizado, señalo dos posibilidades. Primero, elevando la calificación de la mano de obra y, por tanto, haciéndola menos barata. Y segundo, el Estado tiene ahí un valor fundamental. Es decir, cuanto más se globalicen las condiciones de trabajo, más importancia tiene el papel del Estado en establecer garantías sociales y de protección social a los trabajadores.

Acerca de la pregunta del rol de las humanidades en la Sociedad-Red, sostengo que es fundamental. La Sociedad-Red consiste, sobre todo, en ser capaz de manejar las constantes interacciones. Esto depende fundamentalmente de la capacidad de construcción de sentido a partir de la información, y esta capacidad de construcción de sentido es fundamentalmente determinada por el conocimiento de las humanidades. Miren, el estadio superior del desarrollo tecnológico son las humanidades. Esto no es abstracto. En Finlandia, el país modelo del que habla todo el mundo, observamos que, gracias al desarrollo tecnológico de ingeniería, se ha lle-

gado a un nivel realmente avanzado en lo cultural, lo social, y no solamente en lo tecnológico.

Los estudiantes en la universidad no quieren ser ahora ingenieros. Tiene un problema tremendo, quieren ser filósofos, artistas, músicos, y son muy buenos. La música finlandesa se está escuchando en todo el mundo en este momento. Entonces el gran problema es que la base tecnológico-ingenieril de Finlandia se está hundiendo, porque no quieren ser ingenieros. Es demasiado aburrido, entonces, Nokia, se va a China, tiene ingenieros en China, pero mantiene el desarrollo fundamental en Finlandia y con lo que ganan con el trabajo, la plusvalía de ingenieros chinos, indios, etc., pueden pagar a los filósofos finlandeses, que es lo que les gusta a los chiquitos. Cuando lleguemos al punto en que todos podamos filosofar, entonces estaremos desarrollados.

Finalmente, sobre la relación entre redes locales e identidad, es cierto que la identidad es fundamentalmente local, pero la identidad que no pasa de lo local es fundamentalista. Por consiguiente, el gran tema es cómo mantener las identidades locales y al mismo tiempo establecer las conexiones entre las localidades y las redes de conexión global. Ése es un papel central de las municipalidades en el mundo, que son los gobiernos capaces de articular lo local con lo global.

RESPUESTAS DE ERNESTO OTTONE

Sobre el tema de democracias en sociedades muy desiguales, como las sociedades latinoamericanas, repito nuevamente al maestro Bobbio: junto a la democracia como concepto, a su aspecto de procedimiento, la democracia procedimental a que alguna vez llamamos formal...y que erradamente pensamos que tenía poca importancia, pero no fue así..., está lo que Bobbio llama la democracia exigente, que va más allá de los procedimientos. Ésta es una democracia que tiene que ver con la igualdad. Como ha dicho muchas veces Agustín Squella, no se trata de igualdad en todo, sino en lo fundamental. Yo señalaba en mi intervención que la desigualdad es un problema muy fuerte en América Latina y que ha atravesado el conjunto de nuestra historia. Frente a esto no hay atajos. No habrá soluciones de un día para otro. El proceso de ir derrotando las desigualdades es largo, complejo y gradual. Si esa derrota se consigue en democracia, va a ser un avance. En el centro de la igualdad está la importancia de la educación, que no puede desconocerse para el desarrollo de sociedades futuras con mayores niveles de igualdad.

Me han hecho dos preguntas que guardan relación entre sí. Efectivamente, Chile ha dado pasos importantes, pero ¿qué hacer para llegar a ser un país desarrollado? En primer lugar, debemos definir lo que entendemos por país desarrollado. Estoy de acuerdo con lo que se dijo aquí en la ma-

ñana. Un país desarrollado no se define sólo como un conjunto de indicadores exitosos, sino también por los niveles de civilización existentes al interior del país. Es necesario señalar que Chile ha dado pasos importantes pero no suficientes. Chile requiere un salto en innovación, en ciencias, en tecnología, en la calidad de su sistema educacional. Si no damos este salto, no sólo quedaremos donde estamos, sino que vamos a retroceder. Por lo tanto, este salto es fundamental.

Me preguntan sobre la educación. Entiendo que la educación es central para este salto, pero si sólo se tratara de inyectar recursos, no vamos a tener una educación de mayor calidad y más igualitaria. Si lo que se gasta por alumno en educación secundaria en el sistema privado es cinco veces mayor que lo que se gasta en el sistema público, entonces, hay ciertamente un problema de recursos y es necesario inyectar más recursos. Pero eso no resuelve por sí sólo los problemas de la calidad docente. Es inevitable definir la concepción de la profesión docente, la evaluación de la actividad docente y el rol del mérito en la actividad docente. Ahora tenemos una evaluación laxa y en la que el mérito no constituye una parte central del desarrollo de la carrera docente. Esos son elementos muy importantes que deben ser incorporados. Frente a estos problemas hay fuertes reacciones corporativas. Tenemos que romper cualquier pacto con la mediocridad.

Se trata, por lo tanto, de un sistema en el que hay que incluir todos los elementos: más recursos, recursos mejor utilizados, una profesión docente que considere la evaluación y un sentido distinto en cuanto al rol del mérito, los procesos que ocurren en el aula y la relación con las nuevas tecnologías. No sacamos nada con llenar las aulas con nuevas tecnologías si los profesores no conocen bien estas nuevas tecnologías. En la relación entre información, sociedad y conocimiento, debe ocurrir un cambio significativo.

Cuando señalé el tema de la ideología, he querido referirme a visiones ideologizadas, en el sentido de negar la realidad. Lo digo en el sentido más clásico, como lo decía el caballero de la barba hace tanto tiempo. Hablo de la ideología como falsa conciencia. No es en defensa de un pragmatismo chato, de un pragmatismo que no reconozca el conjunto de las ideas para apoyar el desarrollo. Por el contrario, es necesario y es fundamental tener un horizonte de ideas y de valores, un conjunto de convicciones hacia los cuales queremos avanzar. El problema nace cuando ese conjunto de ideas no tiene que ver con la realidad, cuando se mistifica la realidad, cuando la deformamos. Esto impide ver la realidad y actuar sobre una situación completamente mistificada. Tener ideas, tener valores, por supuesto, es un valor que es necesario mantener. No puede haber reforma social sin tener un horizonte, incluso sin tener una utopía, aunque sea irrealizable. Es un horizonte que vemos, una luz que alumbraba el camino que se recorre.

Sobre el tema de la identidad vuelvo, como decía el profesor Crocker, a Amartya Sen, en el sentido de su último libro sobre identidad y violencia. Él señala la pertenencia a diferentes identidades. El problema es cuando una identidad se transforma en una forma única, en una forma absorbente que genera conductas o acti-

vidades que no permiten la tolerancia hacia otras visiones. Las identidades son múltiples: locales, regionales, nacionales, cosmopolitas, identidad como humanidad. Entonces es la pertenencia a diversas identidades lo que nos genera una relación con una identidad específica la que es, sin duda, indispensable. Son identidades que no se contradicen entre sí, sino que se enriquecen entre sí.

Finalmente, sobre el tema de los peligros que trae el término competitividad para la igualdad, quisiera decir que, cuando hablamos de competitividad, hablamos de una realidad que tenemos que enfrentar. Vivimos en el mundo de los «chanchos con currículo», como se decía esta mañana. Vivimos en un mundo donde «una manzana, un chino». En 2015 habrá cien millones de chinos con capacidad de hacer turismo en el mundo. Tenemos un conjunto de realidades importantes. Ahora la competitividad no la imaginamos como una guerra de todos contra todos. Es decir, cuando se habla de la era de la información, se habla de esta economía que surge en base al conocimiento. Cuando estamos hablando de todas estas cosas, no estamos hablando de un mundo de suma cero. Estamos hablando de un mundo donde la competitividad puede ser también el desarrollo de las conexiones de redes muy distintas que vayan generando y ampliando posibilidades para todos.

La educación tampoco tiene como único objetivo generar los instrumentos para poder competir en un mundo competitivo. Tiene que ver también con las tareas relativas a la formación en la ciudadanía y en las humanidades, y en el desarrollo de un sentido moral. La competitividad no es el único elemento de la modernidad. La modernidad tiene un aspecto instrumental y un aspecto normativo. La verdadera concepción de la modernidad incluye estos dos elementos.

TERCERA PARTE

**RELACIONES DE CONVERGENCIA
ENTRE LAS ECONOMÍAS
DE AMÉRICA LATINA, EE UU,
EUROPA Y ASIA**

GLOBALIZACIÓN, REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DEMOCRACIA

David A. Crocker

Traducción de Óscar Luis Molina S.

La globalización, la buena forma de gobierno (*governance*) y la reducción de la pobreza ..y sus vínculos... son materia de intensa y a veces amarga discusión en todo el mundo. ¿Cómo se debe entender y evaluar la globalización y el comercio? ¿La globalización es un cambio permanente en el orden mundial o «una moda efímera y exageradamente exaltada de los años noventa»¹ que será reemplazada por fuerzas que destrozan el mundo, como el terrorismo y el unilateralismo de Estados Unidos? ¿Es buena o mala la globalización? ¿Quién puede decirlo y en qué términos? El comercio, por ejemplo, ¿reduce o acentúa la pobreza y la desigualdad en y entre los países? ¿Qué queremos decir con democracia nacional y global? ¿Puede y debe «globalizarse» la democracia, imponerse en países autoritarios, resucitarse en países donde se encuentra bajo ataque e instalarse y profundizarse en instituciones desde lo local a lo global? ¿Se puede «instalar» o «imponer» la democracia sin socavar sus fundamentos morales? ¿Qué clase de democracia es más adecuada para cosechar los beneficios del comercio y al mis-

mo tiempo reducir el sufrimiento humano especialmente en los sectores sociales marginados y de menos ingresos?

Este trabajo sostiene que la globalización es un importante cambio de alcance mundial que quienes se ocupan de la ética del desarrollo y otros académicos debieran evaluar éticamente y comprender en relación con sus causas y consecuencias. Sostengo, por otra parte, que la globalización éticamente justificada promueve y es promovida por una suerte de democracia robusta, local, nacional y global que he defendido en otras publicaciones como *Ethics of Global Development: Agency, Capability, and Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000). Si se pretende reducir la pobreza humana y las desigualdades se requiere con urgencia tanto de una democratización de la globalización como de una globalización (de un tipo) de democracia.

Este trabajo se apoya en la concepción de la naturaleza y la práctica de una ética del desarrollo que he expuesto en publicaciones anteriores y sostiene que esa ética es un recurso

¹ Moisés Naim, *Surprises of Globalization* (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003), 3.

que puede y debe aplicarse a la evaluación ética de la globalización y la democratización. En primer lugar describo las principales teorías de la globalización. Después considero asuntos empíricos (sección 2) y éticos (sección 3) de la evaluación de la globalización. En estas secciones considero tanto el bajo nivel de gran parte de las democracias de América Latina, la mala reputación que hoy tienen y los apasionantes experimentos democráticos que han aparecido en la región. En la sección final analizo y evalúo tres estrategias latinoamericanas para «humanizar» y «democratizar» la globalización de modo que estén protegidos los bienes del comercio internacional pero se reduzca la pobreza y la desigualdad.

Globalización y desarrollo

La ética del desarrollo enfrenta la tarea nueva y apremiante de comprender y evaluar éticamente la «globalización» y de proponer respuestas institucionales éticamente apropiadas para este fenómeno complejo y discutido. El debate acerca de la globalización, que ocurre desde fines de la década de 1990, recuerda una de las primeras controversias sobre el desarrollo. Tal como el término «desarrollo» en la década de 1960, a mediados de la de 1990 el término «globalización» se ha convertido en un cliché que exaltan quienes siguen la corriente principal y condenan los que disienten. Por otra parte, como antes en el caso del «desarrollo», la «globalización» desafía a quienes se ocupan de ética para que vayan más allá de visiones simplistas como que «la globalización es (extremadamente) buena» o «la globalización es (terriblemente) mala», y analicen las principales interpretaciones de la naturaleza, causas, consecuencias y valores de la globalización. Qui-

nes se ocupan de la ética del desarrollo, comprometidos como están con la comprensión y la reducción de la pobreza humana, se encargarán especialmente de evaluar (y defender normas para evaluar) tanto el cambiante orden global como el desarrollo local, nacional y regional. ¿Cómo debiéramos comprender la globalización y evaluar su impacto en el bienestar individual y comunitario? ¿Qué tipos de globalización son *más amenazadores* para un desarrollo con fundamentos éticos en todos los niveles? ¿Cuáles son los *más prometedores*?

Importa preguntar y esbozar respuestas para cuatro interrogantes acerca de la globalización:

¿Qué es la globalización?

¿Cuáles son las principales interpretaciones de la globalización? ¿Qué explica a la globalización y cuán única es en relación con formas anteriores de interacción e integración globales? ¿La globalización provoca la desaparición, el resurgimiento o la transformación del poder estatal? ¿Elimina, acentúa o transforma la brecha norte/sur?

¿Cómo debieran evaluarse éticamente los diversos tipos de globalización? ¿La globalización (o alguna de sus variantes) socava, restringe, posibilita o promueve un desarrollo éticamente defendible?

¿Se puede y se debe resistir, desafiar, modificar o transformar la globalización? Si es así, ¿por qué? Y finalmente, ¿cómo, si cabe, debería humanizarse y democratizarse la globalización y que papel desempeña la democracia en esta humanización?

¿Qué es la globalización?

En primer lugar, ¿qué queremos decir con «globalización»? Tal como es útil delimitar genérica-

mente el desarrollo como «cambio social beneficioso» antes de incorporar determinados planteos normativos a sus fines y medios, también ayuda contar con un concepto (adecuadamente) neutral de globalización. David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton han propuesto una definición informal que sirve para este propósito: «La globalización se puede pensar como una ampliación, profundización y aceleración de las interconexiones mundiales en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural a lo criminal, desde lo financiero hasta lo espiritual».² Con mayor rigor, los mismos autores caracterizan la globalización como:

Un proceso (o conjunto de procesos) que incluye una transformación en la organización espacial de las relaciones y transacciones sociales ...evaluadas en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto...y la generación de flujos y redes transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y ejercicio del poder.³

Tres interpretaciones de la globalización

De manera semejante a las teorías del desarrollo, las interpretaciones o teorías de la globalización ...todas las cuales contienen componentes históricos, empíricos y normativos... difieren en relación con (I) la naturaleza, la cantidad, la variedad y la relación de *procesos* o flujos, por

ejemplo, de intangibles (dinero, por caso envíos de mexicanos que trabajan en Estados Unidos a sus parientes al sur de la frontera), artefactos físicos (bienes), personas (inmigrantes, turistas), símbolos e información; (II) *causación*: planteos mono-causales o reductivos (económicos o tecnológicos) *versus* planteos multi-causales o no-reductivos; (III) *carácter*: inevitabilidad *versus* contingencia y apertura; (IV) *consecuencias*, por ejemplo el impacto en la soberanía estatal y la división de los países en del norte y del sur, y (V) *conveniencia* (y criterios de evaluación).

Aunque no ha surgido ninguna teoría de la globalización universalmente aceptada, por lo menos hay tres interpretaciones generales o modelos disponibles de globalización. Siguiendo a Held *et al.*, llamo a estos enfoques (I) *hiperglobalismo*, (II) *escepticismo* o *antiglobalismo* y (III) *transformacionismo*.⁴

Hiperglobalismo. Ilustrado por el periodista Thomas L. Friedman⁵ y el economista Jagdish Bhagwati,⁶ concibe la globalización como una época global, cualitativamente única, de integración económica (capitalista) caracterizada por apertura comercial, flujos financieros globales, «tercerización» del trabajo a productores en otros países y corporaciones multinacionales. Impulsada por el capitalismo, las comunicaciones y la tecnología del transporte, la integración en un solo mercado mundial está erosionando de manera creciente el poder y la legitimidad de los Estados. La dicotomía jerárquica norte/sur

2 David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Global Transformations* (Stanford: Stanford University Press, 1999), 2.

3 *Ibid.*, 16.

4 *Ibid.*, 2-16.

5 Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 1999); *The World Is Flat: A Brief History of the 21st Century* (Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 2005).

6 Jagdish N. Bhagwati, *Free Trade Today* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002); *In Defense of Globalization* (Nueva York, Oxford University Press, 2004).

está siendo reemplazada rápidamente ...y afortunadamente... por un orden empresarial global «plano», estructurado por un «campo de juego nivelado» y unas nuevas «reglas del juego» como las de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Si bien el hiperglobalismo concede que hay perdedores de corto plazo y también ganadores, insiste en que finalmente la marea global en alza permitirá navegar a todas las embarcaciones nacionales e individuales a excepción de aquellas que resistan de modo perverso el progreso inevitable. Fareed Zakaria, el hiperglobalista editor de *Newsweek*, en la favorable reseña que hace del best-seller de Thomas Friedman *El Mundo es Plano*, escribe lo siguiente:

Él [Friedman] termina, sabiamente, comprendiendo que no hay modo de detener la ola [de la globalización]. No se pueden interrumpir esas fuerzas si no es a un enorme costo para el bienestar económico propio. Durante el último siglo, se estancaron todos los países que intentaron conservar sus sistemas, trabajos, cultura o tradiciones manteniendo lejos al resto del mundo. Han prosperado aquellos que se abrieron al mundo.⁷

El economista Richard N. Cooper comenta las afirmaciones de Bhagwati y comprende exactamente la dimensión normativa del hiperglobalismo:

La tesis principal [de Bhagwati] es que, sin margen alguno de duda, la globalización económica es algo bueno con sólo algunos puntos negativos que pueden mitigarse con esfuerzo y pensamiento. Su tesis

secundaria es que la globalización no necesita de un «rostro humano»; ya tiene uno... Su conclusión: el mundo, especialmente sus regiones más pobres, necesita más globalización, no menos.⁸

Entonces, cuando el desarrollo se identifica con el crecimiento económico, la «integración global», como observa Dani Rodrik, «se convierte, en la práctica, en sustituto de una estrategia de desarrollo».⁹ Desde este punto de vista, un gobierno nacional debe enfocar la atención y los recursos a suprimir (a menudo dolorosamente) con la mayor rapidez los aranceles, cuotas y otros mecanismos, especialmente los subsidios agrícolas, que bloquean el acceso al mundo globalizado. El primer ministro británico Tony Blair ha formulado sucintamente esta fe hiperglobalista:

Tenemos un enorme trabajo por hacer para convencer a los opositores sinceros y bienintencionados de que la agenda de la OMC puede ser, y en realidad es, amiga del desarrollo, y de que, muy lejos de empobrecer a los países más pobres del mundo, la liberalización del comercio es el único camino seguro para el tipo de crecimiento económico necesario para acercar su prosperidad a la de las economías más desarrolladas.¹⁰

Escepticismo. Rechaza la concepción hiperglobalista acerca de que la integración económica está (o debiera estar) ocurriendo y de que los Estados están (o debieran estar) debilitándose. Los escépticos sostienen que los bloques comerciales regionales están (o debieran estar) fortale-

7 Fareed Zakaria, «The Wealth of Yet More Nations», *New York Times Book Review*, 1 de mayo, 2005, 11.

8 Richard N. Cooper, «A False Alarm: Overcoming Globalization Discontents», *Foreign Affairs*, 83, 1 (enero-febrero, 2004), 152-153.

9 Dani Rodrik, «Trading in Illusions», *Foreign Policy*, marzo-abril, 2001, 55.

10 Citado en Rodrik, «Trading in Illusions», 57.

ciéndose, que los fundamentalismos resurgen y o bien se aíslan o bien chocan con las culturas extranjeras, incluso con las configuradas por el consumismo norteamericano, y, en fin, que los gobiernos están (o debieran estar) fortaleciéndose. Entre estos escépticos del hiperglobalismo están Stephen Krasner,¹¹ Paul Hirst y Grahame Thompson,¹² y Samuel Huntington.¹³ El planteo, más explícitamente normativo, de Herman Daly va más allá del escepticismo empírico hacia el anti-globalismo. Concede que existen las tendencias globalizadoras que exaltan los hiperglobalistas, pero sostiene que los Estados debieran «recuperarse», resistir la apertura económica y enfatizar el bienestar nacional y local.¹⁴ En lugar de acabar con la brecha norte/sur, los escépticos y antiglobalistas sostienen que la integración económica, la inversión financiera por sobre las fronteras, la revolución digital y el poder multinacional han aumentado la desigualdad entre y en los países y apresado a los más pobres del sur en una pobreza aún mayor y en la autocracia. Sostiene, por ejemplo, Rodrik:

Al centrarse en la integración internacional, los gobiernos de las naciones pobres desvían recursos humanos, capacidades administrativas y capital político de prioridades de desarrollo más urgentes como la educación, la salud pública, la capacidad industrial y la cohesión social. Este énfasis socava también las nacientes instituciones democráticas al

apartar del debate público la elección de una estrategia de desarrollo.¹⁵

Los escépticos marxistas afirman que la tesis hiperglobalista es un mito que los países ricos y desarrollados han inventado para mantener y ahondar su dominio global sobre los países pobres. Los países ...especialmente los pobres y los que están en transición... deben resistir a las sirenas de la apertura económica y cultural, y además apuntar a una suficiencia nacional o regional y desarrollarse según sus propias luces. Los escépticos autoritarios suscriben los esfuerzos ...como los de Fidel Castro en Cuba o los de Hugo Chávez en Venezuela... para centralizar el poder, retirarse de los pactos de libre comercio, reducir la presencia o el poder de las multinacionales, provocar un mejoramiento de arriba hacia abajo en las condiciones de vida y debilitar la sociedad civil. Los escépticos liberales enfatizan que la soberanía nacional, con sus exigentes deberes de justicia, no puede ni debe ser reemplazada por instituciones políticas o económicas globales que o bien carecen de legitimidad o bien amenazan con una tiranía global. Los escépticos democráticos promueven el control nacional y local, apuntan a la educación y la salud y promueven la deliberación pública acerca de los medios y fines del desarrollo. En suma, los distintos escepticismos conciben la globalización como enemiga de un desarrollo genuino.

11 Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999).

12 Paul Hirst y Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance* (Cambridge: Polity Press, 1996).

13 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order* (Nueva York: Simon and Schuster, 1996).

14 Herman E. Daly, «Globalization and Its Discontents», *Philosophy and Public Policy Quarterly*, 21, 2/3 (2001), 17-21. Ver también, Herman E. Daly, «Globalization's Major Inconsistencies», *Philosophy and Public Policy Quarterly* 23, 4 (2003), 22-27. Los dos ensayos están reimpresos en *The Ethical Dimensions of Global Development*, ed. Gehring, 73-80, 81-88.

15 Rodrik, «Trading in Illusions», 55.

Transformacionismo. Éste, tal cual lo definen Held y sus colegas, concibe la reciente globalización como un poderoso conjunto de procesos históricamente sin precedentes (con múltiples causas) que está volviendo más interconectado y de más niveles de organización al mundo. Sostiene que es demasiado sencillo decir que los Estados están reforzándose o bien erosionándose; es más exacto concluir que los Estados están (y debieran estar) reconstituyéndose en un orden mundial poblado de manera creciente por instituciones económicas, políticas (reguladoras) y culturales globales y regionales y por movimientos sociales.

Los transformacionistas insisten en que la globalización no es una sola cosa ..y ciertamente no sólo económica..., sino muchos procesos con diversas consecuencias. Los nuevos procesos globales económicos (comercio, finanzas, corporaciones transnacionales), políticos, culturales, criminales, legales y tecnológicos avanzan por pistas múltiples, a veces interrelacionadas y a menudo desiguales. En lugar de ser inexorable y unidireccional, la globalización suele ser más o menos contingente, abierta y multidireccional. En lugar de integrar de manera uniforme a las comunidades, produce nuevas exclusiones globales y regionales tanto como nuevas inclusiones, nuevos ganadores y nuevos perdedores. El Estado-nación se ve (y debiera verse) reconstituido de manera creciente en relación con las instituciones regionales, hemisféricas y globales; la vieja dicotomía norte/sur está siendo reemplazada por la tricotomía de elite/satisfechos/marginados que atraviesa la vieja polaridad norte/sur (y justifica que una ética del desarrollo enfrente la pobreza allí donde exista):

Norte y sur se están convirtiendo cada día más en categorías carentes de significado: bajo condiciones de globalización, las pautas distributivas del poder y la riqueza ya no coinciden con una simple división del mundo en núcleo y periferia como a comienzos del siglo XX, sino que reflejan una nueva geografía de poder y privilegios que trasciende las fronteras políticas y las regiones y reconfigura las jerarquías internacionales y transnacionales de poder social y riqueza.¹⁶

Tal como quienes se ocupan de la ética del desarrollo han destacado que el desarrollo nacional y local ..si bien complejo y de múltiples causas... es un patrón de actividad humana institucionalizada que puede y debe ser materia de opción colectiva voluntaria, humanizadora y democrática, los transformacionistas enfatizan que la globalización puede y debe ser civilizada y democratizada. Los transformacionistas son a un tiempo menos entusiastas que los hiperglobalistas y menos pesimistas que los escépticos. Insisten en que un mundo globalizado no muestra ni el puro bien ni la uniformidad que exaltan los hiperglobalistas, pero tampoco el mal generalizado y sin remisión que temen los escépticos. La globalización, en cambio, a veces obstaculiza y a veces posibilita un buen desarrollo humano y comunitario.

Globalización, pobreza y desigualdad: asuntos empíricos

Sin que importe de qué manera se comprenda la globalización ..su carácter, causas y consecuencias..., la ética del desarrollo debe evaluarla éticamente. La ética del desarrollo ha desta-

16 Held et al., *Global Transformations*, 429.

cado en el curso de su historia la evaluación ética de los objetivos, instituciones y estrategias del desarrollo nacional y subnacional y propuesto constructivamente mejores alternativas. En un mundo globalizado, la ética del desarrollo se ocupa de la tarea adicional de ofrecer una valoración ética del orden global y de sugerir maneras más justas de administrar las nuevas interconexiones en continua evolución.

¿Cómo se puede hacer esta evaluación? Hay aspectos empíricos, conceptuales y normativos que indagar, pero desgraciadamente esta diversidad con frecuencia se pasa por alto. La influencia de la globalización en individuos y comunidades, múltiple y a menudo desigual y muchas veces cambiante, requiere de una investigación empírica. Por otra parte, decidir qué consecuencias son éticamente significativas y cuáles son las mejores opciones de futuro requiere la aplicación de criterios y juicios éticos acerca de lo que es justo en el nivel global y nacional.

Sin embargo, ni siquiera la investigación empírica de los efectos de la globalización está desconectada de consideraciones conceptuales e incluso normativas. Considérese, por ejemplo, la afirmación, frecuentemente repetida, de que el efecto de la globalización es que «los ricos se están enriqueciendo más y los pobres empobreciéndose de manera creciente». Hay un acalorado debate acerca de la verdad de esta afirmación y de otras relacionadas que indican que la desigualdad está aumentando o menguando. Martin Ravallion, economista del Banco Mundial, resume muy bien la discusión:

Por una parte la página web de una importante organización no gubernamental (ONG)

del movimiento antiglobalización sostiene con toda seguridad que «las políticas de la globalización han aumentado la desigualdad entre y en las naciones». Esto se opone categóricamente a las afirmaciones hechas por quienes se muestran más favorables a la globalización. Por ejemplo, un artículo en la revista *The Economist* afirma con la misma seguridad que «la globalización aumenta los ingresos y en esto participan plenamente los pobres».¹⁷

Apoyado en el importante artículo de Ravallion y en un trabajo reciente de Branco Milonovic, otro economista del Banco Mundial, analizo, explico y reordeno esta controversia de un modo relevante para la evaluación ética de la globalización. Los analistas a veces no están de acuerdo acerca de si aumenta o decrece la desigualdad porque emplean marcos temporales que van desde un año a un milenio. De especial importancia para el debate sobre la globalización es lo que ha ocurrido en la escena mundial desde 1980 a 2000 o el presente, pero marcos temporales mayores o menores pueden alterar la estimación que se haga acerca del aumento o disminución de la desigualdad.

Algunos de los participantes en el debate citan datos distintos. Algunas concepciones de la desigualdad consideran datos de orden nacional como el producto nacional bruto (PNB) o el producto interno bruto (PIB) y sencillamente lo dividen por la cantidad de habitantes del país. Con frecuencia, en un esfuerzo por dar cuenta de las diferencias de precio y las diferencias de poder de compra entre los países, las organizaciones financieras internacionales utilizan la «paridad de poder de compra» (PPC). Como explica la UNDP,

17 Martin Ravallion, «Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debate», *Brookings Trade Forum 2004* (Washington, D.C.: Brookings Institution), 1. Ravallion toma la primera cita de www.ifg.org/store.htm y la segunda del *Economist*, 27 de mayo, 2000, 94.

la PPC es «una tasa de intercambio que da cuenta de diferencias de precios entre países, permitiendo comparaciones internacionales de producción e ingresos».¹⁸ En lugar de emplear datos nacionales, estén o no ajustados por paridad de poder de compra, los investigadores emplean de manera creciente encuestas domésticas para identificar los gastos reales o los ingresos disponibles individuales o familiares.

Las diferencias entre ambos campos son profundas y se apoyan finalmente en desacuerdos conceptuales y normativos. Este diagnóstico no resulta sorprendente en vista de mi comprensión de una teoría y práctica del desarrollo y del papel de la ética en ello. Lo que consideramos hechos importantes, por ejemplo, sea que consideremos al país o al individuo como unidad de análisis, suele ser una función de nuestros conceptos y compromisos éticos. Los hechos importan y expondré asuntos empíricos en relación con la pobreza mundial y la desigualdad. Sin embargo los conceptos y juicios de valor también importan y con frecuencia están en la raíz de diferencias en afirmaciones fácticas. En vez de que los partidarios y los críticos de la globalización se crucen unos y otros como naves

en la noche, es imperativo que las diferencias conceptuales y normativas, como arguye Ravallion, «se establezcan abiertamente y se examinen críticamente antes que cada uno adopte una posición definida en este debate».¹⁹

¿Qué diferencias conceptuales y normativas existen en relación con la controversia acerca del impacto de la globalización...entendida por el momento como integración económica... en la pobreza y la desigualdad? En primer lugar caben las preguntas que Sen planteó en 1979: «¿Desigualdad en qué?» y «¿Pobreza con respecto a qué?». En mi próximo libro y en publicaciones anteriores defiendo y analizo la respuesta de Sen a esas preguntas: el mejor «espacio» para comprender y medir tanto la pobreza como la desigualdad no es el ingreso sino organismos, funcionamientos y capacidad para funcionar. La desigualdad y la pobreza globales pueden estar disminuyendo en relación con un criterio de medición, como el ingreso (uno o dos dólares por día) y aumentando en relación con algún otro como salud, educación y actividad o poder.²⁰ En algunos casos, por supuesto, las mediciones se pueden estar moviendo en la misma dirección. El UNDP, por ejemplo, informa:

18 Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, *Human Development Report: International Development at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World* (Nueva York, Oxford University Press y United Nations Development Programme, 2005), 359. Cfr. La definición del Banco Mundial de «ingreso bruto nacional PPC», en World Bank, *World Development Report 2006*, 302. Para una crítica acuciosa de la PPC, ver Thomas Pogge y Sanjay G. Reddy, «Unknown: The Extent, Distribution, and Trend of Global Income Poverty», y Sanjay G. Reddy y Thomas Pogge, «How Not to Count the Poor». Ambos papers están disponibles en www.socialanalysis.org desde el 14 de junio de 2006.

19 Ravallion, «Competing Concepts», 22.

20 Los economistas convencionales, incluso los del Banco Mundial, han utilizado para la pobreza y la desigualdad la medida del ingreso. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, en cambio, influido por Sen y otros, ha complementado la medida del ingreso con la de longevidad, salud, educación y actividad o poder. En su *World Development Report 2006*, el Banco Mundial rompe decididamente con la exclusividad de la medición del ingreso y mide también la «equidad» y la pobreza en relación con las oportunidades, salud y estatus educacional, y actividad o poder. Ver UNDP, *Human Development Report 2005*, especialmente capítulos 1-2; Banco Mundial, *World Development Report 2006: Equity and Development* (Nueva York: Oxford University Press y United Nations Development Programme, 2006), especialmente capítulos 1-3. Sanjay G. Reddy y Thomas W. Pogge critican el uso indiscriminado de la medida de un dólar al día para medir la extrema pobreza y la de dos dólares diarios para la pobreza en «How Not to Count the Poor», www.socialanalysis.org

«En términos de desarrollo humano, el espacio entre países está marcado por desigualdades profundas y a veces crecientes de ingresos y oportunidades de vida.²¹ Sin embargo, aunque dos tipos de medición vayan en la misma dirección, la brecha en relación con uno puede ser proporcionalmente mayor que en relación al otro. Como observa Erik Thorbecke en su respuesta al paper de Ravallion, «la desigualdad mundial sería significativamente menor si se midiera en términos de salud o estatus educacional y no en términos de ingresos y reflejaría con mayor exactitud el bienestar real (felicidad) de que disfrutaban distintos individuos en distintos contextos».²² Si consideramos la pobreza exclusivamente según la define el índice de desarrollo humano (*IDH*) del UNDP, es claro que está empeorando por lo menos en dieciocho países: «En 2003, dieciocho países, en conjunto con una población total de 460 millones de personas registraron resultados peores que en la década de 1990 en el índice de desarrollo humano, un retroceso sin precedentes».²³

En segundo lugar, incluso si no nos movemos de la medición tradicional según el ingreso, las estimaciones de la pobreza difieren en relación con el foco geográfico y las de la desigualdad según el concepto específico de desigualdad que se emplee. En relación con la pobreza de ingresos, y utilizando la cifra de un

dólar diario para la (extrema) pobreza, desde 1981 a 2001, la cantidad de los que vivían con un dólar diario cae desde mil quinientos millones a mil cien millones y «el porcentaje de la población del mundo en desarrollo que vive con menos de un dólar diario casi se reduce a la mitad, del 40 al 21%».²⁴ Sin embargo, si sustraemos de este total los logros de China en la reducción de la pobreza, la cantidad de pobres del mundo ha permanecido en 850 millones en este período de veinte años. Y si nos enfocamos exclusivamente en los países africanos, los resultados son significativamente más desalentadores.

Si empleamos la medición según los ingresos, ¿está disminuyendo o aumentando la desigualdad en el mundo? En este caso las respuestas divergen no sólo por el foco en países o regiones, sino porque los analistas emplean...voluntariamente o no...conceptos radicalmente diferentes de «desigualdad» e «igualdad». Aunque Ravallion comienza a diagnosticar esta ambigüedad, es Branco Milanovic quien ha replanteado el debate de la desigualdad distinguiendo con claridad y gráficamente tres conceptos de desigualdad: concepto 1, concepto 2 y concepto 3.²⁵

En la desigualdad de concepto 1, el foco está en los países, y la pobreza de cada país se representa por el ingreso de la persona promedio de

21 UNDP, *Human Development Report 2005*, 3.

22 Erik Thorbecke, «Comments and Discussion», *Brookings Trade Forum 2004* (Washington D.C.: Brookings Institution), 22.

23 UNDP, *Human Development Report 2005*, 3.

24 Ravallion, «Competing Concepts», 5.

25 Branco Milanovic, *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality* (Princeton: Princeton University Press, 2005); «Global Income Inequality: What It Is and Why It Matters», World Bank Development Research Group, febrero de 2006. En *World Development Report 2006*, Box 3.1, p. 57 y en otros lugares, el Banco Mundial utiliza los trabajos de Ravallion y Milanovic y reduplica los tres conceptos de Milanovic de desigualdad en países (concepto 1), desigualdad internacional (concepto 2) y desigualdad global (concepto 3). Me parecen que el uso que hace el World Development Report de estos conceptos confunde las cosas y prefiero adoptar tanto la nomenclatura de Milanovic como sus definiciones, sobre todo por las ambigüedades de «entre países», «internacional» y «global».

ese país.²⁶ Este concepto supone, obviamente en contra de los hechos, que todo el mundo recibe el ingreso promedio y que la figura única representa al total del país. La analogía es con la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual cada país tiene un voto sin que importe su población o su tamaño geográfico (o con el Senado de Estados Unidos, en el cual cada Estado, sin que importe su población o dimensiones geográficas, tiene dos senadores). Una ventaja de este concepto de desigualdad es que destaca que el país donde uno ha nacido o en el cual vive representa una gran diferencia en cuanto se refiere a oportunidades. Otra ventaja es que este concepto 1 de desigualdad favorece a los Estados más pequeños en el sentido de que un país pequeño, o sus habitantes, pueden recibir mayor atención internacional que la que recibiría un área del mismo tamaño o cantidad de habitantes en un país grande. Trinidad y Tobago, con una población de poco más de un millón de habitantes, tiene el mismo derecho a jugar en el Campeonato Mundial del 2006 que el que tienen países mayores como Brasil o Estados Unidos. Sin que importe lo buenos que puedan ser sus jugadores de fútbol, el Estado indio de Kerala, con una población de 40 millones, no podría calificar un equipo para el campeonato mundial. La evidente desventaja de la pobreza de concepto 1 (y concepto 2) es que la representación de todos los habitantes de una nación por una persona «promedio» no hace el menor caso de las diferencias entre re-

giones, grupos e individuos dentro de un país. Por ejemplo, el ingreso per capita de un país puede estar aumentando, pero amplios sectores y muchos individuos pueden estar cayendo más y más profundamente en la pobreza.

Según el concepto 1, ¿la desigualdad entre países está creciendo, menguando o manteniéndose? Mucho depende, como ya mencionamos, del lapso que se considere. Según Milanovic, la brecha entre el ingreso promedio de los países más ricos y el de los más pobres ha crecido en los últimos cien años desde 10:1 a 60:1. En 1990, el estadounidense promedio tenía 38 veces el ingreso de un tanzano promedio, pero hoy la brecha llega a 61 veces.²⁷ En general, desde finales de la década de 1970 o comienzos de la de 1980, los países occidentales ricos se han adelantado al resto del mundo y, si bien los países pobres han crecido, su crecimiento (a excepción del de los tigres asiáticos) ha sido más lento que el de los países ricos y en consecuencia han quedado todavía más atrás.

Milanovic califica como países de Cuarto Mundo a los que tienen menos de un tercio del ingreso de Grecia, el más pobre de los países occidentales, y muestra que la cantidad de esos países, incluyendo la mayoría de los africanos, ha aumentado tres veces entre 1960 y 2000. El coeficiente de Gini, cuando se usa para medir la desigualdad de concepto 1 entre países es 20% más alto (más desigualdad) en el 2000 que a mediados de la década de 1970.²⁸

26 Ver Milanovic, *Worlds Apart*, partes I y II.

27 UNDP, *Human Development Report 2005*, 26-37.

28 Milanovic, *Worlds Apart*, 40. Según el UNDP, el índice de Gini «mide la magnitud en que la distribución del ingreso (o el consumo) entre individuos u hogares dentro de un país se desvía de una distribución perfectamente igual» (*Human Development Report 2005*, 356). A un más alto coeficiente de Gini en un país corresponde mayor desigualdad. De manera semejante, utilizando el índice de desarrollo humano, el UNDP observa que se está desacelerando la convergencia de países y que por lo menos en 18 va en la dirección contraria.

Según la desigualdad de concepto 1, los indicios son bastante claros: aunque hay algunos países pobres que se han acercado a los ricos, en general hay una reducción de la cantidad de países de ingresos medios y una tendencia hacia una brecha mayor entre los de arriba y los de abajo. E incluso cuando crece un país pobre, y algunos no lo hacen, su tasa de crecimiento es más lenta que la de los países ricos.

Sin embargo, no es tan fácil afirmar con seguridad que la globalización es la causa, o incluso una causa, del aumento de la desigualdad en el sentido del concepto 1. La correlación entre globalización y creciente desigualdad (concepto 1) no implica que la primera cause la segunda. Milanovic identifica muchas causas supuestas de la brecha creciente: el déficit de Estados Unidos (causado por el rearme y la política de impuestos de Reagan, que alzó las tasas de interés); la crisis del petróleo de 1979, que obligó a endeudarse a los países pobres pero a unas tasas de interés que no podrían pagar, lo que significó aún mayores deudas; el fin de la guerra fría, que sacó a muchos países pobres de las pantallas de radar de países ricos y benefactores.²⁹ Si bien podemos considerar que algunos de estos candidatos a factores causales son partes de un amplio concepto de globalización, Milanovic argumenta, razonablemente, que en la década de 1980 las cuotas comerciales de los países ricos, los subsidios a la agricultura y el caro sistema de acuerdos GATT y de la OMC perjudicaron a los países pobres y ayudaron a los ricos.³⁰ Ravallion también comenta que el fracaso económico en determinados países pobres se ha debido menos a factores globales que a otros propios como el clima, la esca-

sez de recursos o la corrupción endémica. Por lo tanto, incluso si aceptamos que la desigualdad de concepto 1 está aumentando, no podemos culpar, sin más argumentos, a la globalización por (aumentar) la pobreza.

En la clasificación de Milanovic, el concepto 2, como el 1, utiliza datos nacionales y representa a todo un país por el PNB o el PIB per capita, pero, a diferencia del concepto 1, pondera el resultado según la población. La desigualdad de concepto 2, como la de concepto 1, supone que todos tienen en un país el mismo ingreso, es decir un ingreso promedio, pero ajusta el resultado en relación con la cantidad de habitantes del país. En 2003, China, Líbano y Cabo Verde mostraban logros similares en PIB per capita: el PPC de China era de 5.004 dólares, el del Líbano de 5.074 y el de Cabo Verde de 5.214.³¹ Pero debido a la enorme población de China, de mil trescientos millones de habitantes, comparada con los tres millones y medio del Líbano y los quinientos mil de Cabo Verde, un aumento del ingreso medio de China disminuiría la desigualdad de concepto 2 371 veces más que el mismo aumento promedio en el Líbano y 260.000 veces más que el mismo aumento promedio en Cabo Verde. Si la analogía con la igualdad/desigualdad de concepto 1 es el Senado de Estados Unidos, donde cada Estado obtiene el mismo número de senadores sin que importe la población del Estado, la analogía con la igualdad/desigualdad de concepto 2 es la Cámara de Representantes de Estados Unidos, donde a mayor población estatal corresponde mayor cantidad de congresales.

29 Milanovic, *Worlds Apart*, 79.

30 *Ibid.*, 81.

31 UNDP, *Humand Development Report 2005*, 267.

Considerando la desigualdad de concepto 2, ¿qué ha sucedido a la brecha entre países en, digamos, los últimos veinte años? Ravallion y Milanovic coinciden en que desde 1980, debido al rápido crecimiento económico y reducción de la pobreza en China e India, la pobreza de concepto 2 ha disminuido sustancialmente.³² El coeficiente de Gini de países ponderados según su población ha disminuido tanto como un 10%. La cantidad de habitantes importa. Como observa Ravallion, «sin duda no se puede considerar que la falta de reformas y de crecimiento en un país pequeño neutralicen las reformas que han ayudado a generar tanto crecimiento en China en aproximadamente los últimos veinte años».³³ Es este concepto de desigualdad el que emplean los partidarios de la globalización y el libre mercado cuando exaltan la integración económica.

Hay tres hechos, no obstante, que llevan a que uno sea menos entusiasta. Primero, si sacamos a China e India de los cálculos de desigualdad de concepto 2, la disminución de la desigualdad o bien «desaparece en gran medida»³⁴ o se invierte.³⁵ Segundo, los análisis ponen en duda de manera creciente la confiabilidad de las estimaciones oficiales de China sobre sus altas tasas de crecimiento.³⁶ Finalmente, los logros de China e India pierden brillo si uno mantiene la desigualdad de concepto 2 pero desagrega ambos países según sus subunidades (provincias y Estados, respectivamente). La creciente desigualdad interregional en ambos países sugiere que sobre la base de cada uno la desigualdad de concepto 2 no está dis-

minuyendo y que «a medida que más provincias chinas (e indias) se enriquecen y otras se quedan atrás, aumentará la desigualdad mundial».³⁷ Si se examina a los países en relación con una persona representativa y promedio y se los pondera según su población, el mundo adquiere un aspecto «plano» (según la expresión de Thomas Friedman) en el sentido de que los PNB per capita ponderados por población están convergiendo.³⁸ Pero si observamos dentro de la caja negra del país y nos fijamos en sus subunidades constitutivas y las tratamos como países, la planicie convergente se parece más a los promedios divergentes vistos a través de las lentes de la desigualdad de concepto 1.

Sin embargo, ¿por qué debiera detenerse la desagregación en las provincias y Estados? Finalmente los que se ocupan de la ética del desarrollo apuntan al impacto de la globalización en los individuos. La desigualdad de concepto 3 se ocupa de la desigualdad de individuos y no de grupos, de seres humanos de carne y hueso y no de medios, promedios o personas abstractas que representan a miles o millones. Como sostengo en otro lugar y como observa Ravallion con claridad, la elección de la unidad de análisis en el desarrollo es una decisión ética. ¿Nos importa finalmente lo que hace el desarrollo a los individuos y lo que pueden hacer los individuos con el desarrollo? ¿O nuestro foco debe estar en países (o en comunidades subnacionales) y en la persona promedio? Aunque Milanovic reconoce que los conceptos 1 y 2 tienen algún valor, el con-

32 Ravallion, «Competing Concepts of Inequality», 8-12; Milanovic, *Worlds Apart*, capítulo 8.

33 Ravallion, «Competing Concepts», 10.

34 *Ibid.*, 11.

35 Milanovic, *Worlds Apart*, capítulo 8.

36 Ravallion, «Competing Concepts», 11-12; Milanovic, *Worlds Apart*, 93-96.

37 Milanovic, *Worlds Apart*, 100.

38 Thomas L. Friedman, *The World Is Flat*.

junto de su trabajo está dedicado a proponer y mejorar un tercer concepto de desigualdad. Tal como debemos mirar más allá del ingreso nacional per capita para detectar cuanta desigualdad existe entre los individuos de un determinado país, del mismo modo, idealmente, para verificar si la desigualdad global está cambiando deberíamos alinear a todos los individuos del mundo desde el más rico al más pobre e investigar sus cambiantes (si tales) relaciones. En lugar de recurrir a informes nacionales, los investigadores como Milanovic emplean encuestas de hogares. En vez de considerar de decisiva importancia las fronteras nacionales y la pertenencia a grupos, son determinantes los individuos y su bienestar.

A través de las lentes del concepto 3, la desigualdad global es, utilizando el lenguaje de Milanovic, «asombrosa». ³⁹ Diversos analistas y comentaristas dicen esto mismo de distintos modos. El mismo Milanovic muestra que las encuestas de hogares revelan que tanto el 5% más rico de los individuos del mundo como el 80% más pobre obtienen 1/3 del ingreso total PPC mundial. La razón entre el ingreso PPC promedio del 5% más rico de los individuos y el del 5% de los más pobres es 165:1. Y Milanovic, en beneficio de los que prefieren estadísticas un poco más concretas, explica lo que significa es-

ta razón con un ejemplo: los más ricos ganan en 48 horas lo que los más pobres ganan en todo un año. ⁴⁰ El UNDP hace una observación complementaria:

En el supuesto (conservador) de que las 500 personas más ricas del mundo que figuran en el listado de la revista *Forbes* tienen ingresos equivalentes a no más del 5% de sus bienes, sus ingresos son mayores que los de los 416 millones de personas más pobres. ⁴¹

¿Ha cambiado esta brecha en los últimos veinte años y, si es así, en qué dirección? Los analistas están en desacuerdo en este punto, aunque, según Milanovic, los desacuerdos se deben, por lo menos parcialmente, a diferencias de metodología y del conjunto de datos considerados. Xavier Sala-i-Martin y Surjit Bhalla sostienen que la desigualdad global (concepto 3) ha declinado en 3 o 4 puntos de Gini. Yuri Dikhanov y Michael Ward, y François Bourguignon y Christian Morrisson afirman que la desigualdad de concepto 3 ha aumentado en un punto de Gini. Bob Sutcliffe no encuentra cambio alguno, y Milanovic identifica variaciones, con la desigualdad aumentando 3 puntos de Gini entre 1988 y 1993, declinando en un punto de Gini de 1993 a 1998 y volviendo a aumentar en 1 punto desde 1998 a 2002. ⁴² ¿En qué

39 Milanovic, *Worlds Apart*, sobrecubierta. Sen describe también el actual orden económico global como de «asombrosas desigualdades» y «espantosa pobreza» (Sen, «10 Theses on Globalization», *Global Viewpoint*, 12 de julio, 2001 (disponible online en www.digitalnpg.org/global/services/global%20viewpoint07-12-01)).

40 Milanovic, «Global Income Inequality», 16.

41 UNDP, *Human Development Report 2005*, 38.

42 Ver Branco Milanovic, *Worlds Apart*, capítulo 9; «Global Income Inequality: What It Is and Why It Matters», Banco Mundial, Development Research Group Working Paper, 24-25. Ver Xavier Sala-i-Martin, «The Disturbing Rise of World Income Inequality», NBER Working Paper N° 8904, abril de 2002 (disponible en www.nber.org); «The World Distribution of Income», NBER Working Paper N° 8905, mayo de 2002 (disponible en www.nber.org); Surjit Bhalla, *Imagine There Is No Country* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2002); François Bourguignon y Christian Morrisson, «The Size Distribution of Income among World Citizens, 1820-1990», *American Economic Review* (septiembre 2000), 727-44; Yuri Dikhanov y Michael Ward, «Evolution of the Global Distribution of Income, 1970-99», agosto de 2001, borrador; Bob Sutcliffe, «World Inequality and Globalization», *Oxford Review of Economics Policy*, 20, 1 (2003), 15-37.

medida, si en alguna, la globalización es causalmente responsable de estos cambios en la desigualdad de concepto 3? Como los analistas no están de acuerdo en si hay o no hay cambios en estas materias y, si los hay, en qué dirección ocurren, no resulta sorprendente que tampoco estén de acuerdo en las causas en general y en el papel de la globalización en particular. Y entre las razones de las distintas visiones del impacto de la globalización en la desigualdad está el que el impacto puede diferir, de hecho, según asuntos tales como (I) si la gente es rica o pobre en una nación determinada; (II) si una nación es rica o pobre, grande o pequeña, densa o escasamente poblada, y (III) según la historia de la nación.⁴³

Está razonablemente claro, sin embargo, que hay una manera en la cual la globalización ...como apertura económica que incluye libre comercio y comunicaciones a través de las fronteras nacionales... afecta la felicidad individual y la pobreza potencial incluso si la desigualdad de concepto 3 permanece inmutable. Las personas pobres en países pobres (o ricos) advierten, gracias a los viajes, la televisión, el cine o los periódicos, el contraste entre sus carencias y la riqueza de los otros. Por otra parte, con frecuencia ven su suerte en la vida ...el que estén al margen... como inmerecida e injusta. Esta conciencia puede provocar infelicidad, frustración e incluso ira, con el resultado de que disminuye el bienestar de la persona.⁴⁴ Por otra parte, esta pérdida de bienestar no es inhabitual en una persona que «se queda atrás» cuando recibe el

mismo porcentaje o un aumento proporcional de ingresos en relación con los que reciben salarios más altos, un porcentaje que aumenta la brecha absoluta entre lo que recibe y lo que reciben los otros.⁴⁵

Esta discusión sobre si está creciendo la desigualdad global es importante y quienes se ocupan de la ética del desarrollo pueden contribuir a su resolución evaluando distintos modos de contar a los pobres y de concebir la desigualdad. No obstante, como afirma Sen con fuerza y correctamente, no debemos perder de vista el cuadro general, «los niveles masivos de desigualdad y pobreza»:

Este debate [acerca de los ricos que se vuelven más ricos y los pobres que se tornan más pobres] no se debe establecer como un prerrequisito para enfrentar el asunto central. La preocupación básica se refiere a los niveles masivos de desigualdad y pobreza y no a si hay aumentos marginales. Incluso si el patrón del orden económico contemporáneo tuviera razón al mostrar que los pobres han prosperado un poco (lo cual, de hecho, no es uniformemente así), no desaparece la apremiante necesidad de prestar atención inmediata y decisiva a la espantosa pobreza y las asombrosas desigualdades del mundo.⁴⁶

Evaluación ética de la globalización

En la sección anterior vimos que los analistas pueden tener conceptos muy distintos de la pobreza y la desigualdad y que incluso cuando

43 Milanovic, «Global Income Inequality», 21-23.

44 Ver Milanovic, *Worlds Apart*, 155-56, y Carol Graham y Stefano Pettinato, *Happiness & Hardship: Opportunity and Insecurity in New Market Economies* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2002).

45 Ver Ravallion, «Competing Concepts», 18.

46 Amartya Sen, «10 Theses on Globalization». Ver también, «Globalization and Poverty», transcripción de una conferencia dada en la Universidad de Santa Clara el 29 de octubre de 2002 (disponible en www.sen.edu/globalization/speakers/senlecture).

están de acuerdo pueden evaluar los mismos datos de modo muy diferente. Los analistas asumen determinados valores cuando emplean un método en lugar de otro. O, si nos enfocamos en los resultados, podemos decir, recurriendo a una expresión de Charles Taylor, que metodologías diferentes «secretan» valores diferentes.⁴⁷ Lo más fundamental es que quienes están a favor o en contra de la globalización no «comparten los mismos valores sobre lo que constituye una distribución justa de los beneficios de la globalización».⁴⁸ En un pasaje que conviene citar completo, el economista Ravallion desafía a los economistas y a los analistas a explicitar sus valores, someterlos a un escrutinio racional y realizar los análisis y exponer los argumentos éticos:

Los hechos empíricos en discusión no surgen solamente de datos objetivos de ingresos, precios, etc., sino que dependen también de juicios de valor apoyados en mediciones y juicios que se pueden aceptar o rechazar. Difícilmente puede sorprender que personas distintas sostengan concepciones normativas diferentes acerca de la desigualdad. Y en economía se entiende muy bien que esas concepciones afectan la manera como se define y mide la desigualdad, aunque es la ética y no la economía lo que determina las transacciones que se aceptan entre el bienestar de personas distintas. Se construye una clase de «medidas éticas» de la desigualdad si esto se advierte. Lo más notable en el contexto actual es que diferencias importantes de valores

se han integrado en los detalles metodológicos que subyacen en las afirmaciones acerca de lo que está sucediendo en el mundo con la globalización. En escasas ocasiones estas diferencias se exponen y se discuten equilibradamente.⁴⁹

El punto de Ravallion es digno de notarse, porque muchos economistas y analistas intentan divorciar la economía de la ética y se niegan a comprometerse en una crítica y en argumentos éticos en relación con lo que se requiere en justicia. Por ejemplo, los autores del *World Bank Development Report 2006* del Banco Mundial abren un nuevo espacio cuando sostienen que «hay que incorporar consideraciones de equidad directamente al centro de los diagnósticos y las políticas», ya que «la equidad es central tanto para el ambiente de inversión como para la agenda de empoderamiento, trabajando a través del impacto en las instituciones y en el diseño de políticas específicas».⁵⁰ Sin embargo, justamente cuando creíamos que el Banco Mundial avanzaría más en esta dirección, que se comprometería moralmente y haría propuestas sobre cómo los analistas, los que diseñan políticas y los ciudadanos debieran entender la justicia nacional y global, resulta que retrocede y hace de la equidad o bien un asunto exclusivamente de opinión personal o un factor causal para provocar crecimiento y reducir la pobreza: «Es posible que algunos valoren la equidad en sí misma y otros primordialmente por su papel en la reducción de la pobreza ab-

47 Charles Taylor, «Neutrality in Political Sciences», en P. Laslett y W.G. Runciman, eds., *Philosophy, Politics and Society* (Nueva York, Barnes and Noble, 1967), 40. Ver también Archon Fung, «Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement», *American Political Science Review*, 101, 3 (2007), 443-58.

48 Ravallion, «Competing Concepts», 2. En el *World Development Report 2006*, 57, el Banco Mundial cita textualmente la frase de Ravallion.

49 Ravallion, «Competing Concepts», 2.

50 Banco Mundial, *World Development Report 2006*, 3-4.

soluta, misión del Banco Mundial». ⁵¹ A pesar de que éste reconoce la importancia de la «equidad» entendida como «iguales oportunidades», «evitación de la miseria absoluta» y «procesos justos», se guarece en la concepción tradicional «no política» de su papel: «Ni el mandato ni la ventaja comparativa del Banco Mundial es comprometerse aconsejando en materias de diseño político». ⁵² Por otra parte, aunque el *World Development Report* defiende la equidad y la justicia («*fairness*») como medios para una «prosperidad de largo plazo», no llega a tomar una posición a favor de quienes «prefieren la justicia (*fairness*)» ⁵³ o «consideran que las iguales oportunidades y los procesos justos (*fair*) son materias de justicia social y en consecuencia una parte intrínseca de los objetivos del desarrollo». ⁵⁴

Continúan ausentes de gran parte del *World Development Report 2006*, e incluso más de las investigaciones convencionales sobre la globalización, precisamente los esfuerzos por aclarar y defender criterios para identificar si y de qué manera la globalización es buena o mala para los seres humanos, potencia o limita valiosas libertades, protege o restringe la democracia, respeta o viola los derechos humanos, distribuye con justicia o sin ella los beneficios y cargas en y entre las naciones. No basta con preguntarse si, cómo o por qué la globalización afecta

las opciones humanas y la distribución institucional. Se debe contar también con una visión normativa y razonada de lo que vale como consecuencias beneficiosas y deletéreas y de cómo se debe entender o decidir el concepto de justicia. ⁵⁵ De otro modo sólo sabremos qué es la globalización, cómo se ha generado y cómo puede ser su trayectoria futura, pero careceremos de base para decidir si debemos asumirla o combatirla por completo o en parte.

El enfoque más prometedor a esas dimensiones expresamente normativas de la ética del desarrollo me parece que es la perspectiva de capacidad «orientada al agente» que he explicado, defendido y aplicado en mi libro citado. Si se aplica una concepción del ser humano como agente y del bienestar humano como una pluralidad de capacidades y funcionamientos que los seres humanos tienen buenas razones para valorar, el que se ocupa de la ética del desarrollo por la capacidad puede inquirir por los efectos que tienen diferentes tipos de globalización en la capacidad y competencia *de cada uno y de todos* para vivir una vida que entre otras cosas sea larga, saludable, segura, comprometida socialmente y políticamente participativa. Como la competencia y estas valiosas capacidades (o funcionamientos) son la base de los derechos humanos, de la justicia social y de los deberes colectivos e individuales, una ética del desarro-

51 *Ibid.*, 4.

52 *Ibid.*, 10.

53 *Ibid.*, 80.

54 *Ibid.*, 75. Cfr. *Ibid.*, 206.

55 Varios filósofos encaran estos asuntos en Deen Chatterjee, ed., *Democracy in a Global World: Human Rights and Political Participation in the 21st. Century* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2008). Ver John H. Dunning, ed., *Making Globalization Good: The Moral Challenger of Global Capitalism* (Oxford: Oxford University Press, 2003), un reciente volumen interdisciplinario con ensayos de líderes religiosos, políticos, hombres de empresa y académicos (pero no filósofos). Para una importante consideración de un enfoque de derechos humanos a los fundamentos morales del derecho internacional y las instituciones globales, ver Allen Buchanan, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

llo también tiene que examinar si el mundo globalizado ayuda u obstaculiza que los individuos e instituciones cumplan sus obligaciones morales para respetar los derechos. El objetivo de largo plazo de un desarrollo bueno y justo ...nacional o global... debe ser asegurar un nivel adecuado de competencia y capacidades morales básicas a cada uno en el mundo, sin que importe la nacionalidad, la etnia, la religión, la edad, el género o la preferencia sexual.

Algunas clases de globalización, por ejemplo, fenómenos globales como el lavado de dinero, la distribución ilegal de drogas, el contrabando de armas, el turismo sexual, el comercio de órganos humanos y de especies en peligro, las migraciones forzadas, las epidemias y el Sida,⁵⁶ son malas y hay el deber de resistirlas. Otras clases de interconexión global son buenas y se deben promover. Entre ellas están los vínculos comerciales cuyo resultado es mayor acceso a comida, medicina y viajes, y mejor intercambio de ideas (Internet). La buena globalización también incluye la dispersión global de normas democráticas y la noción de ciudadanía global. La mayoría de las clases de globalización son ambivalentes: la apertura comercial, la liberalización financiera, la inversión extranjera directa, la tercerización del trabajo, la migración, la movilidad laboral, el desa-

rollo de leyes internacionales y las multinacionales. Por ejemplo, la reducción de las barreras al comercio puede incrementar las oportunidades comerciales para más productores y disminuirlas a otros. Lo que la legista internacional Kim Lane llama «la primera ola de globalización de derecho público», de énfasis en derechos humanos internacionales y jurisdicción internacional, tiene un impacto creciente en las constituciones nacionales. Una segunda ola globaliza un «derecho internacional de seguridad» y promueve cambios constitucionales a favor de Estados de seguridad nacional. Ambas fortalecen el poder ejecutivo y atenúan las libertades civiles.⁵⁷ El alcance que tengan estas clases de globalización, o bien para socavar y reducir o bien, alternativamente, potenciar, asegurar o restaurar las capacidades humanas y la justicia, depende del contexto y especialmente de la reforma de instituciones globales y a favor las políticas integran y conforman las fuerzas globales.

El enfoque en las capacidades y actuaciones humanas considera que el hiperglobalismo y el escepticismo son empíricamente unilaterales y normativamente deficientes. Los Estados nación no son ni entidades obsoletas del pasado ni poseen un monopolio de la actuación global. Un mundo globalizado debilita a algu-

⁵⁶ Moises Naim, *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats Are Hijacking the Global Economy* (Nueva York, Doubleday, 2005).

⁵⁷ Scheppelle sostiene que, como parte de la guerra global al terrorismo, las instituciones transnacionales, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, están desarrollando y promoviendo un nuevo derecho transnacional de seguridad que los ejecutivos nacionales utilizan como una cobertura para debilitar las constituciones nacionales. Entre las medidas que entronizan el «estado de emergencia» están las nuevas políticas de vigilancia, menor protección de datos, delitos que se definen vagamente, leyes que se aplican retroactivamente, nuevo ejercicio y defensa del poder ejecutivo, eliminación del *habeas corpus*, procedimientos truncados de inmigración, aumento de las regulaciones bancarias y de la detención preventiva. Ver Kim Lane Scheppelle, «The Migration of Anti-Constitutional Ideas: The Post-9/11 Globalization of Public Law and the International State of Emergency», en *The Migration of Constitutional Ideas*, ed. Sujit Choudhry (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) y «The International State of Emergency: Challenges to Constitutionalism after September 11», documento presentado al seminario CP4, Universidad de Maryland, 9 de febrero, 2007.

nos Estados y fortalece a otros, y todos los Estados se encuentran interconectados de diversas maneras. Nuestro enfoque emplaza a las instituciones globales y también a las comunidades nacionales y subnacionales a que protejan, promuevan y restauren las capacidades humanas, entre ellas las capacidades de participación política. Nuestro enfoque también desafía tanto a las comunidades políticas territoriales y no-territoriales de dos modos distintos y relacionados. En primer lugar, las comunidades políticas territoriales y las agencias transnacionales ...como la Unión Europea, las Naciones Unidas, la OMC, el Banco Mundial, Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Corte Penal Internacional... son responsables de establecer políticas que mejoren ...y no que reduzcan... las oportunidades de todas las personas para vivir una vida decente. En segundo lugar, estas comunidades políticas superpuestas, por razones que enuncio en otro lugar, tendrían que «civilizarse y democratizarse».⁵⁸ Estas comunidades tienen que ser escenarios en los cuales la gente ejerza su actividad y cuente con libertad sustantiva, incluyendo algún tipo de participación política efectiva como la deliberación democrática. Habría, también, que reestructurarlas imaginativamente para conseguir en ellas un mayor y democrático rendimiento de cuentas. Como expresan Held y sus asociados:

Las fronteras nacionales han marcado tradicionalmente la base en la cual los individuos son in-

cluidos y excluidos de la participación en decisiones que afectan su vida; pero si muchos procesos socioeconómicos, y el resultado de sus acciones, se extienden más allá de las fronteras nacionales, entonces son serias las implicaciones de todo esto y no sólo para las categorías de consentimiento y legitimidad sino para todas las nociones clave de democracia. Está en juego la naturaleza de una comunidad política: ¿cómo se debieran dibujar los límites adecuados de una comunidad política en un orden más regional y global? Por otra parte, se pueden plantear preguntas sobre el significado de la representación (¿quién debiera representar a quién y sobre qué base?) y sobre la forma y alcance adecuados de la participación política (¿quién debiera participar y de qué manera?).⁵⁹

Como insisten Held y sus colegas, el nuevo desafío normativo es «cómo combinar un sistema de de buen gobierno democrático territorialmente arraigado (y yo agregaría *profundizado*) con la organización transnacional y global de la vida social y económica».⁶⁰ Parte de este desafío es decidir el nivel de responsabilidades de cada buen gobierno, si único o compartido. El Parlamento español, por ejemplo, intenta definir, a veces por medio de la deliberación, la distribución relativa de poderes, derechos y deberes entre el gobierno central y las diecisiete unidades subnacionales que lo constituyen. De manera semejante, en las organizaciones regionales como la Unión Europea y las naciones de la cuenca del Pacífico, y en instituciones globales como la OMC y las Naciones Unidas, las entida-

58 Held et al., *Global Transformations*, 444.

59 *Ibid.*, 446-47.

60 *Ibid.*, 431. Ver también Amartya Sen, «Justice across Borders», en *Global Justice & Transnational Politics*, eds. Pablo De Greiff y Ciaran Cronin (Cambridge, MA: MIT, 2002), 37-55. Para la noción de sociedad civil global y nacional, ver David A. Crocker, «Truth Commissions, Transitional Justice, and Civil Society», en *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*, eds., Robert I. Rotberg y Dennis Thompson (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000), 99-121.

des nacionales negocian y deliberan acerca del mejor equilibrio entre responsabilidades nacionales y supranacionales.

¿Es incompatible esta articulación y defensa de una visión normativa de un desarrollo y una globalización buenos y justos con mi énfasis en que los individuos y grupos se hagan cargo y decidan los fines y medios de su propio desarrollo? Una razón por la cual los autores del *World Development Report 2006* no asumen una posición en asuntos de equidad y justicia es que creen que tales juicios usurparían una prerrogativa que es propia de cada sociedad:

Sean cuales sean esas negociaciones (entre componentes de equidad y también entre equidad y eficiencia), no existe (y es así casi siempre) ninguna prescripción convencional de política que se pueda ofrecer. Cada sociedad tiene que decidir el peso relativo que atribuye a cada uno de los principios de equidad y a la expansión eficiente de la producción total (o de otro agregado). El informe no prescribirá lo que es equitativo para ninguna sociedad. Es prerrogativa de sus miembros, por medio de procesos de decisión que les parezcan adecuados.⁶¹

En este pasaje, el *World Development Report 2006* emplaza, correctamente, a las sociedades a ser agentes autónomos y a resistir la tentación de prescribir desde arriba y fuera de diseños institucionales específicos. Pero el informe abdica de su propia responsabilidad al no articular una visión de los fines, medios y responsabilidades de desarrollo éticamente justificados en un mundo globalizado, una visión no destinada a aplicarse de manera acrítica, mecánica o servil, sino que se discuta de-

mocráticamente, que se critique, se adapte o se mejore. Adoptar una posición en materias de justicia nacional y global no es imponer una verdad moral desde lo alto, sino estimular y contribuir a una discusión moralmente informada de políticas en los niveles locales, nacionales y globales. Me aparto ahora de la importancia de la evaluación moral de la globalización y expongo tres propuestas para hacerla más humana, éticamente defendible y democrática.

Humanizar y democratizar la globalización: tres proyectos

Los que se ocupan de la ética del desarrollo identifican tres propuestas o proyectos que responden al desafío normativo que presenta la globalización. Si la ética del desarrollo tiene la tarea de «mantener viva la esperanza», una manera de hacerlo es identificar las mejores prácticas y los proyectos prometedores para una globalización con rostro humano y democrático.

Internacionalismo liberal

Por ejemplo, un proyecto que formula la Comisión sobre Gobernanza Global, *Our Global Neighborhood*, apunta a reformas incrementales del existente sistema internacional de Estados-nación soberanos y de organizaciones y regímenes internacionales.⁶² El buen gobierno popular ocurre en Estados-nación en los cuales la democracia o bien se ha iniciado o bien se ha robustecido. Además, argumenta el filósofo Thomas Nagel, los gobiernos

61 *Ibid.*, 20.

62 Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

soberanos tienen deberes únicos para proteger no solamente los derechos civiles sino también los derechos socioeconómicos de sus ciudadanos.⁶³ Ante amenazas de distinto tipo más allá de sus fronteras, los Estado-nación pueden y debieran cooperar en el comercio regional y global, y en instituciones financieras, militares, legales, medioambientales y culturales. Para proteger el interés nacional y la soberanía, los gobiernos nacionales intentan negociar préstamos favorables y conseguir el perdón de préstamos con instituciones financieras internacionales. La Corte Penal Internacional (CPI) se constituyó a comienzos de 2002, cuando cerca de 60 gobiernos nacionales ratificaron un tratado que los delegados habían firmado en Roma en 1998. La CPI tiene jurisdicción sobre crímenes de guerra y otras violaciones de derechos humanos reconocidas internacionalmente, pero sólo cuando un Estado-nación no quiere o no puede juzgar a sus propios ciudadanos por crímenes de guerra o contra la humanidad. Se anticipa que con la existencia de la CPI las Naciones Unidas presentarán de manera creciente la voluntad de la mayoría de los Estados miembros y no (no tanto) a los miembros del Consejo de Seguridad. Aunque los individuos tienen derechos y responsabilidades y los cuerpos internacionales tienen responsabilidades, los derechos y deberes de los Estado-nación son los más fundamentales.

Republicanismo radical

Formulado sistemáticamente por Richard Falk en *On Humane Governance: Toward a New*

Global Politics, y fervientemente por muchos anti-globalistas, el republicanismo radical o localismo intenta debilitar ...si no desmantelar... los actuales Estado-nación e instituciones internacionales, y lo intenta favoreciendo alternativas de gobierno autónomo y comunidades básicamente locales comprometidas con el bien público y la armonía con el entorno natural.⁶⁴ El actual orden global, argumentan los que proponen este proyecto, es inherentemente injusto porque favorece de manera sistemática a las naciones ricas y a las corporaciones y es contrario a las naciones pobres, a los pueblos y a los individuos. Dando prioridad al empoderamiento de las comunidades de base e indígenas que resisten las diversas formas de globalización, este enfoque de abajo hacia arriba (lo que resulta bastante irónico) utiliza la tecnología de las comunicaciones para lograr que los grupos de base se conviertan en una sociedad civil global por preocupaciones y acciones. Los que defienden esta perspectiva sostienen que instituciones como el Banco Mundial debieran obsolecer o descentralizarse. Una Cámara Internacional de Comercio o unas Naciones Unidas dominadas por una elite promueven una legislación de seguridad internacional que choca con procesos judiciales nacionales o locales y harán más daño que bien. Las comunidades autóctonas, estén o no situadas dentro de un solo Estado-nación, se deben gobernar a sí mismas según sus propias normas y tradiciones. El derecho de autodeterminación comunal sostendrá una potenciada autonomía subnacional. La democracia, básicamente directa y local, debe operar según consensos.

63 Thomas Nagel, «The Problem of Global Justice», *Philosophy & Public Affairs*, 33, 2 (2005), 113-47.

64 Richard Falk, *On Humane Governance: Toward a New Global Politics* (Cambridge: Polity Press, 1995).

Democracia cosmopolita

Los partidarios de este tercer enfoque para humanizar la globalización tratan de «reconstituir» más que de reformar (internacionalismo liberal) o abolir (republicanismo radical) el sistema actual de buen gobierno (*governance*) global. Esta reconstitución, guiada por un «derecho democrático cosmopolita» en evolución, consiste en una «doble democratización». ⁶⁵ Primero, los Estado-nación deben o bien iniciar o bien profundizar y ampliar tanto el gobierno democrático directo como el representativo. Esta democratización interna incluirá alguna devolución de poder a unidades territoriales y a la sociedad civil. Más que meras votaciones periódicas, la democracia debiera incluir ...como he sostenido en otro lugar... un debate público y una deliberación democrática de arriba hacia abajo. Los representantes electos debieran deliberar regularmente con los constituyentes y con sus colegas parlamentarios y dar cuenta de sus responsabilidades. Segundo, se puede anticipar que los Estado-nación llegarán a compartir soberanía con cuerpos transnacionales de

varios tipos (regionales, intercontinentales y globales) y que esos mismos cuerpos se someterán a control democrático. Por ejemplo, en vista de las atroces desigualdades globales que se aprecian por la lente de la desigualdad de concepto 3 de Milanovic, se puede anticipar cierto tipo de sistema global de redistribución progresiva en el cual los individuos más ricos estarían afectados por impuestos y se beneficiaría a los más pobres. ⁶⁶ Aunque los detalles varían con la organización, esta democratización cosmopolita institucionalizará la participación popular y deliberativa en instituciones globales como las Naciones Unidas, la OMC, el Banco Mundial y en agencias que proponen para impuestos globales y también en instituciones regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el NAFTA y las Organización de Estados Americanos. ⁶⁷ Entre las posibilidades de «cosmopolitismo democrático» hay una forma de gobierno mundial compatible con un «nacionalismo suave». ⁶⁸

También contribuirán a esta democratización institucional, como uno de los resultados de esto último, nuevas y complejas identidades

65 Held et al., *Global Transformations*, 450. Ver también Boaventura de Sousa Santos, ed., *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa* (México, Fondo de Cultura Económica, 2004).

66 Como un paso en esta dirección, Milanovic suscribe la sugerencia de François Bourguignon, entre otros, para la creación de un impuesto internacional al ingreso por flujos financieros, billetes de avión, emisiones de CO₂ o exportaciones de armas. Ver Milanovic, *Worlds Apart*, 160 y una entrevista con François Bourguignon citada por Milanovic en *La Tribune*, 13 de noviembre, 2003.

67 Ngairé Woods, «Globalization and International Institutions», en *The Political Economy of Globalization*, ed. Ngairé Woods (Nueva York, Palgrave MacMillan, 2000), 202-223; David Held, *Models of Democracy*, 3.^a ed. (Stanford: Stanford University Press, 2006); *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Stanford: Stanford University Press); James Bohman, «International Regimes and Democratic Governance», *International Affairs* 75 (1999), 499-514; «Citizenship and Norms of Publicity: Wide Public Reason in Cosmopolitan Societies», *Political Theory* 27 (1999), 176-202; *Democracy across Borders: From Dêmos to Dêmoion* (Cambridge, MA y Londres: MIT Press, 2007). Ver también *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*, ed. De Sousa Santos, ed., (México, Fondo de Cultura Económica, 2004) y Buchanan, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination*.

68 Ver Louis P. Pojman, *Terrorism, Human Rights, and the Case for World Government* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006).

morales y los nuevos ideales de «interculturalidad»⁶⁹ y ciudadanía múltiple.⁷⁰ La gente ya no debiera verse como nada más que miembros de un determinado grupo local, étnico, religioso o nacional, sino más bien como seres humanos con la libertad para ser responsables de todos. Y se puede anticipar, como sostienen Held y sus colegas, que la ciudadanía llegará a ser de muchos estratos y compleja, desde ciudadanía de vecindario, pasando por ciudadanía nacional (a menudo de más de un Estado-nación) hasta regional y mundial o «ciudadanía cosmopolita»:

La ciudadanía en una entidad estatal democrática futura... implicará con mucha probabilidad una función mediadora creciente: un papel en que cohabitarán el diálogo con la tradición y discursos de otros, con el objetivo de expandir el horizonte del propio marco de referencias y de aumentar el alcance de la comprensión mutua. Los agentes políticos que puedan «razonar desde el punto de vista de otros» estarán mejor equipados para resolver, y resolver adecuadamente, las nuevas y apremiantes cuestiones y procesos supranacionales que crean comunidades superpuestas de destino.⁷¹

Sin que importe su alcance, la ciudadanía no es trivial ni absoluta. Cada tipo de ciudadanía está constituida parcialmente por un compromiso con los derechos humanos, incluyendo el derecho a la participación democrática y por

el deber de promover el desarrollo humano en todos los niveles de organización humana:

La democracia del nuevo milenio debe permitir que los ciudadanos cosmopolitas tengan acceso, intermedien y pidan cuentas a los procesos y flujos sociales, económicos y políticos que cruzan y transforman sus tradicionales límites comunitarios. El núcleo de este proyecto supone una nueva concepción de la legítima autoridad política, que la desconecte de anclaje tradicional en fronteras fijas y territorios delimitados y que, en cambio, la articule como atributo de arreglos democráticos básicos o de un derecho democrático básico que pueda afirmarse o erigirse, en principio, en diversas asociaciones autorreguladas, desde ciudades y regiones subnacionales hasta Estado-nación, regiones y redes globales más amplias.⁷²

En este mismo espíritu, Milanovic anticipa y suscribe implícitamente la importancia creciente de nuevas instituciones globales, especialmente en relación con el enfrentamiento del desafío de la pobreza global y la igualdad de concepto 3:

Estamos obligados a movernos hacia una comunidad global y una democracia global, y una vez que lo hagamos muchas de las funciones de los gobiernos nacionales actuales...incluyendo el manejo de casos extremos de pobreza y desigualdad... serán asumidas por nuevas instituciones globales. El ca-

69 Ver Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo* (Madrid: Alianza, 1997); «Ciudadanía intercultural» en Jesús Conill, ed. *Glosario para una sociedad intercultural* (Valencia: Bancaja, 2002), 35-42; Joaquín García Roca, «Integración», en Conill, ed., *Glosario*, 203-11.

70 Para la noción de identidad abierta y flexible, ver Amartya Sen, «Reason before Identity», Romanes Lectures, dadas en Oxford, 17 de noviembre, 1998; «Beyond Identity: Other People», *The New Republic*, 223/25 (18 de diciembre, 2000), 23-30; *Identity and Violence: The Illusion of Destiny* (Nueva York y Londres: Norton, 2006). Para la noción de ciudadanía global, ver Nigel Dower, *An Introduction to Global Citizenship* (Edimburgo: Edinburgh University Press, 2003).

71 Held et al., *Global Transformations*, 449.

72 *Ibid.*, 450.

mino hacia ese objetivo será largo y difícil... No obstante, si consideramos el trayecto que hemos recorrido en los últimos dos siglos desde un consorcio de potencias que gobernaban el mundo sin molestarse en consultar a nadie e inclinadas a explotar a los débiles hasta la multiplicidad actual de instituciones internacionales y la voluntad, aunque reticente, de compartir la riqueza, y si proyectamos al futuro estos desarrollos, me parece que caben pocas dudas de que nos espera una mayor inclusión de pueblos y una globalización de las decisiones.⁷³

¿Cómo debiéramos evaluar estos tres proyectos políticos de respuesta a la globalización y cuál podría ser la relación entre ellos? Cada uno tiene distintos énfasis y compromisos normativos. Una de las tareas de los que se ocupan de la ética del desarrollo, y de otros, es ponderar las ventajas y desventajas de cada enfoque y examinar si los tres proyectos pueden ser excluyentes mutuamente o se pueden combinar de alguna manera. Aunque se puedan imaginar mejores modos de combinarlos, una manera puede ser decir algo como lo siguiente: El internacionalismo liberal se destaca en la actualidad institucionalmente y se puede convertir en punto de partida y en plataforma para (y también en límite para) los cambios más sustantivos que requiere la democracia local y cosmopolita. Los republicanos radicales insisten, correctamente, en la importancia de la democracia local y profunda. Los demócratas cosmopolitas comparten muchos

valores democráticos y participativos con los republicanos radicales, pero los primeros estiman que los segundos son demasiado utópicos acerca de una reforma de base que no esté acompañada por una «doble democratización» y demasiado pesimistas acerca del potencial democrático de las instituciones transnacionales. En la agenda de los que se ocupan de la ética del desarrollo está la cuestión apremiante de si los gobiernos nacionales...en contraste con las instituciones subnacionales y globales... tienen deberes específicos de justicia en relación con la protección de los derechos socioeconómicos de sus ciudadanos. De especial importancia son las redes de protección social que protegen a los que pierden el trabajo debido al crecimiento del comercio global.⁷⁴ Como los procesos de globalización no son inexorables ni fijos, la ética del desarrollo debe considerar entonces los tipos de globalización y democratización que más pueden beneficiar a los seres humanos y también las mejores maneras de humanizarlos y democratizarlos. ¿Cuáles son las teorías más importantes de democracia, de su institucionalización y de sus consecuencias? ¿Cómo se debe evaluar la democracia mínima, la totalizadora, la participativa y la deliberativa en relación con sus ideales y consecuencias concretas?⁷⁵ ¿Cómo se puede humanizar mejor la globalización y cómo se debe promover un desarrollo humano inclusivo? Hay casos concretos que analizar como los presupuestos participativos (Porto Ale-

73 Milanovic, *Wolds Apart*, 162. En lugar de rechazar la idea de un gobierno mundial como imposible y utópica o peligrosamente autoritaria, Louis Pojman adopta valientemente la idea de institucionalizar aún más la democracia: «El globalismo hace posible el gobierno mundial y el reconocimiento de derechos humanos universales lo hace deseable: la síntesis lo hace actual» (Pojman, *Terrorism, Human Rights, and the Case for World Government*, 69).

74 Eduardo Porter, «Europe Fears a Post-Bush Unilateralism, This Time on Trade», *New York Times*, 7 de junio, 2008.

75 Fung, «Democratic Theory and Political Science».

gre, Brasil y Rosario, Argentina); la reforma del sistema panchayat (Kerala, India); el «otro sendero» y Villa El Salvador (Perú); las instituciones de microcrédito (Grameen Bank, Bangladesh); la reforma panchayat (Kerala, India), y las reformas electorales por medio de asambleas de ciudadanos (Columbia Británica, Canadá). ¿Es posible y éticamente deseable trascender la dicotomía entre democracia desde arriba y democracia desde abajo (populismo)? ¿Es coherente la democracia inclusiva y profunda con el libre comercio y el crecimiento económico? ¿Es un factor en la reducción de la pobreza?

Ese tipo de indagación requiere que se posea criterios para una evaluación normativa y también como base para asignar deberes a los distintos agentes del desarrollo y la globalización. Los desafíos de la globalización amplían más bien que estrechan la agenda de la ética del desarrollo. El diálogo y los foros interdisciplinarios e interculturales de deliberación democrática permiten que quienes se ocupan de la ética del desarrollo contribuyan a la comprensión y el aseguramiento de un desarrollo genuinamente humano en todos los niveles de las comunidades políticas y en todo tipo de instituciones regionales y globales. Como señala Sen al concluir «How to Judge Globalism»:

El asunto central de la discusión no es la globalización misma ni la utilización del mercado como una institución, sino la falta de equidad en el balance general de arreglos institucionales, lo que produce un reparto muy desigual de los beneficios de la globalización. La cuestión

no es sólo si los pobres también ganan algo con la globalización, sino si pueden obtener una parte justa y oportunidades adecuadas. Hay la urgente necesidad de reformar los arreglos institucionales ...además de los nacionales... para superar tanto los errores por omisión como los por comisión que tienden a dar tan limitadas oportunidades a los pobres del mundo. La globalización merece una defensa razonada, pero también necesita una reforma.⁷⁶

Observaciones finales

Si la humanidad va a enfrentar y reducir la pobreza global, la desigualdad y la violencia que engendra, el desarrollo global ...como el desarrollo local, nacional y regional... merece tanto una «defensa razonada» como una reforma significativa. Los filósofos y los neofilósofos, los académicos y los analistas políticos, y sobre todo los ciudadanos, tienen papeles importantes en este desafío. Articular y aplicar una visión de cambio social éticamente apropiado requiere que quienes se ocupan de la ética del desarrollo evalúen los actuales arreglos institucionales y defiendan mejores políticas locales, nacionales y globales. Al empezar por y regresar a nuestras propias comunidades locales y nacionales, nos hacemos parte de los esfuerzos globales para construir instituciones en las cuales los seres humanos, sin que importe dónde han nacido, puedan intervenir en las políticas que los afectan y obtener oportunidades adecuadas para lograr una vida que razonablemente puedan valorar.

76 Amartya Sen, «How to Judge Globalism», *The American Prospect* 13, 2 (enero, 2002), 14. Ver también Sen, «10 Theses on Globalization» y «Globalization and Poverty».

LA CONVERGENCIA DE AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS COMERCIALES E INTEGRACIÓN

Sebastián Sáez

La idea de convergencia tiene diversos significados dependiendo de la disciplina profesional desde donde se aborde. Es así como al evaluar la convergencia de América Latina respecto de otras regiones centrándonos en los aspectos económicos tendremos ciertas conclusiones. Si por otra parte, miramos la convergencia de nuestra región desde el punto de vista social podemos tener otro tipo de conclusiones al contrastarla con América del Norte, Europa o Asia. Desde el punto de vista de regímenes políticos habrá un conjunto distinto de conclusiones de convergencias y finalmente, desde el ángulo más amplio de la cultura también.

En este trabajo nos concentraremos inicialmente en la convergencia desde el punto de vista económico, más específicamente, de las políticas comerciales y los procesos de integración en América Latina. Posteriormente, abordaremos las modalidades de convergencia, la influencia de ciertas organizaciones en éstas y los impulsos externos que habrá en el futuro para impulsar una mayor convergencia.

I. Convergencia y divergencia: algunos indicadores de largo plazo¹

Al dar una mirada de largo plazo del desarrollo de la economía mundial y de América Latina y el Caribe en particular, se observa una ampliación de las disparidades entre regiones y países como una característica de la economía mundial de los dos últimos siglos así como una tendencia hacia una mayor desigualdad en la distribución interna del ingreso. El cociente del producto por habitante entre las regiones menos y más desarrolladas del mundo se redujo significativamente entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XXI.

Si se realiza un análisis de la evolución del proceso de convergencia en el mundo se concluye que ésta ha tenido lugar pero entre los países desarrollados. Esta convergencia se registró especialmente en el período entre 1950 y 1973. En este proceso, destaca la creación de las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea) en 1957. Ese año, en el marco del Tratado de Roma los países adoptaron políticas activas para estimular la convergencia económica, legal e

¹ Un análisis completo de la evolución económica comparada de América Latina y el Caribe respecto de otras regiones se encuentra desarrollada en CEPAL (2008a).

Cuadro 1. EVOLUCIÓN DE LAS DISPARIDADES ENTRE REGIONES DEL MUNDO, 1820-2006

	1820	1870	1913	1950	1973	1980	1990	2006
A. Producto por habitante, por región^a								
Europa occidental	1 204	1 960	3 457	4 578	11 417	13 197	15 965	21 098
Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda	1 202	2 419	5 233	9 268	16 179	17 935	22 345	30 143
Japón	669	737	1 387	1 921	11 434	13 428	18 789	22 853
Asia (con la excepción de Japón)	577	548	658	635	1 225	1 511	2 109	4 606
América Latina	692	676	1 494	2 503	4 513	5 183	5 072	6 495
Europa oriental y ex Unión Soviética	686	941	1 558	2 602	5 731	6 231	6 460	7 000
África	420	500	637	890	1 410	1 538	1 449	1 697
Mundo	667	873	1 526	2 111	4 091	4 521	5 155	7 282
B. Disparidades interregionales (porcentajes)								
Región menos desarrollada/región más desarrollada	34,9	20,7	12,2	6,9	7,6	8,4	6,5	5,6
América Latina/región más desarrollada	57,5	27,9	28,6	27,0	27,9	28,9	22,7	21,5
América Latina/mundo	103,8	77,4	97,9	118,6	110,3	114,6	98,4	89,2
América Latina/región menos desarrollada	164,9	135,2	234,4	394,0	368,5	343,0	350,0	382,7
C. Participación en la producción mundial (porcentajes)								
Europa occidental	23,0	33,1	33,0	26,2	25,6	24,2	22,3	17,7
Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda	1,9	10,0	21,3	30,7	25,3	24,3	24,6	22,7
Japón	3,0	2,3	2,6	3,0	7,8	7,8	8,6	6,2
Asia (con la excepción de Japón)	56,4	36,0	22,3	15,5	16,4	18,3	23,2	36,4
América Latina	2,2	2,5	4,4	7,8	8,7	9,8	8,3	7,7
Europa oriental y ex Unión Soviética	9,0	12,0	13,4	13,0	12,9	11,9	9,8	6,0
África	4,5	4,1	2,9	3,8	3,4	3,6	3,3	3,3
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008^a). ^a En dólares PPA (paridas de poder adquisitivo) de 1990.

institucional de sus países miembros. Igualmente importante fueron los planes de reconstrucción y desarrollo emprendidos después de la Segunda Guerra Mundial (CEPAL, 2008).

En el caso de América Latina y el Caribe la convergencia respecto de los países desarrollados desde el punto de vista del producto por habitante

ha sido una meta elusiva. En efecto, en años recientes son pocos los países que muestran una tendencia hacia la convergencia, entre ellos se pueden mencionar aquellos que mantienen mayores niveles de apertura, aunque no es posible llegar a determinar relaciones de causalidad sobre esta materia (CEPAL, AECI, SEGIB, 2007).

¿Cuáles son los cambios que están influyendo fuertemente sobre la región? En los últimos años la región ha estado creciendo más de lo que creció en el pasado. Entre el 2003 y el 2007 ha crecido más del 3,8% *versus* lo que ocurría en la década de 1980 y lo que ocurría en la década de 1990. En general el panorama ha sido positivo, y así se espera para el 2008. Sin embargo, si bien el desempeño es positivo en perspectiva histórica, la tasa de crecimiento de la región comparada con otras regiones en desarrollo no es tan buena. Lo que ello indica es que la región todavía está por debajo de lo que otras regiones en desarrollo están logrando. Mirando hacia el futuro (2008-2009), aún cuando en principio las perspectivas son positivas, hay que estar atento a lo que está ocurriendo a nivel internacional, en cuanto a la inestabilidad que se ha manifestado en los mercados. En los primeros meses de 2008, las crisis alimentaria, energética y financiera que han surgido en los mercados internacionales han influido en los desarrollos macroeconómicos, especialmente, en términos de inflación y tasa de crecimiento.

Desde el punto de vista de la política macroeconómica, la región en general tiene una situación más sólida para enfrentar posibles turbulencias. Con la excepción de algunos casos, existe coincidencia en la necesidad de mantener la inflación bajo control, las cuentas fiscales en orden y cuidar el nivel y composición de la deuda externa. Otra buena noticia es que las exportaciones de la región están creciendo a tasas por encima del Producto Interno Bruto mundial y de las exportaciones mundiales.

Pero nuevamente si tomamos en cuenta el desempeño de América Latina en materia de exportación, y lo comparamos con otras regiones en

desarrollo, este es relativamente menos dinámico. En la década de 1990 el desarrollo exportador estuvo muy impulsado por él y en los últimos años ha estado muy influido por los términos de intercambio. Este fenómeno no es homogéneo en toda la región. En América del Sur tiende a dominar la mejora en los términos de intercambio pero no es el caso en Centroamérica y en México.

Uno de los problemas pendientes se refiere a la composición de las exportaciones, nuevamente hay diferencias entre Centroamérica, México y América del Sur. En América del Sur hay una importancia mayor de las manufacturas basadas en recursos naturales y en productos primarios. En otros lugares como México y Brasil, las manufacturas juegan un mayor papel en el desempeño exportador. Esto es importante porque da cuenta de la diversificación productiva de los países y en qué medida los países van avanzando en la incorporación de tecnología y valor agregado en su comercio exterior. Otra buena noticia es que ha habido una importante diversificación en términos de la canasta de productos, esto en el caso de Brasil y Chile ha sido muy importante. En términos de destino también la diversificación ha tenido un desarrollo positivo. Esto no ha sido el caso de México pero es difícil pensar que siendo vecino de la economía más importante del mundo no se establecería un vínculo tan cercano, similar a lo que ocurre en Canadá.

II. Políticas comerciales e integración: de la divergencia a la convergencia²

Los países de América Latina emprendieron a mediados de la década de la década de 1980 y principios de la de 1990 un profundo proceso de

² Parte de esta sesión se basa en Sebastián Sáez (2008)

reformas económicas, incluidas, reformas comerciales. El proceso de reformas, en general, y las políticas comerciales en particular, fueron la respuesta que adoptaron los países para hacer frente a la crisis económica que se manifestó a partir de 1982. Sin embargo, no todos los procesos de reformas son similares y no todos tienen el mismo origen y objetivo. Alcanzar una estabilización macroeconómica y superar los problemas generados por la deuda externa formaron parte de los orígenes de las reformas económicas. Entre los objetivos perseguidos, se puede mencionar estabilizar la economía; y retomar el crecimiento económico, y las reformas emprendidas, incluida la política comercial, eran un componente estratégico para alcanzarlos (Williamson, 2004 a y b).

A comienzos de la década de 1990, América Latina y el Caribe registran dos hechos inusuales hasta entonces.³

Se produce una convergencia de regímenes democráticos en la mayor parte de los países y hay coincidencia en los enfoques de política económica, especialmente, respecto del signo de las reformas, las que en general promueven un proceso de apertura económica, cambios en los regímenes de inversiones y las políticas comerciales, desregulación y privatización de empresas públicas.

Estos desarrollos promovieron un acercamiento regional que entre otros aspectos buscaba el relanzamiento del proceso de integración. En la década de la década de 1990 se registra un auge importante en las reuniones económicas regionales. En ellas se promueve activamente el regionalismo abierto como una forma de compatibilizar las reformas emprendi-

das con la integración regional (CEPAL, 2004).⁴ El Gráfico 1 da cuenta del escaso número de reuniones de carácter comercial que tuvieron lugar en la década de 1980 dentro de América Latina y el Caribe, aspecto que se revierte en la década de 1990 donde se registra un aumento sensible de las reuniones de alto nivel para abordar cuestiones comerciales. El segundo es el auge de las reuniones comerciales que han tenido lugar en los años recientes entre países de la región con países fuera de la región. Este último aspecto surge de manera significativa a partir del año 2000.

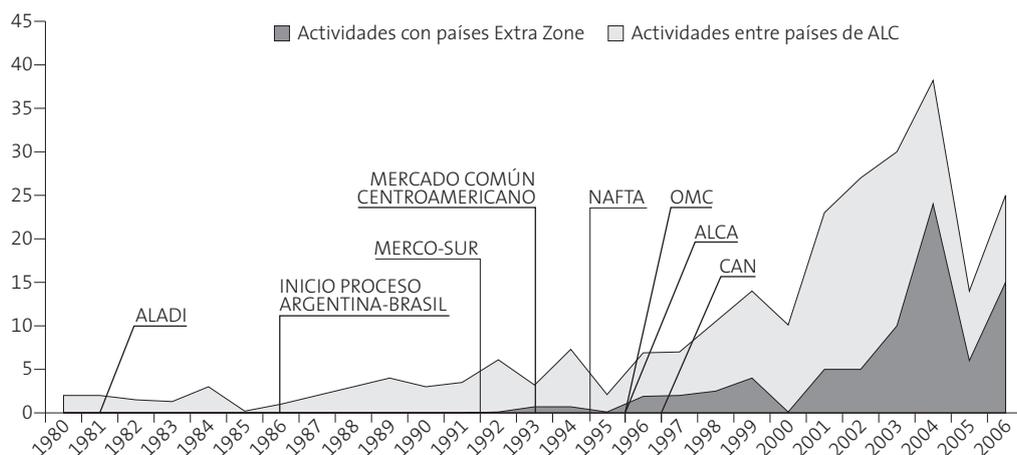
Luego de la apertura unilateral emprendida por los países de la región, existió el interés por capturar rápidamente los beneficios de las reformas emprendidas. Una forma de hacer esto era incrementar el comercio con los «socios naturales» y estos se encontraban en la región. En segundo término, al inicio de la década de 1990, el escenario económico mundial era incierto. La Ronda Uruguay de negociaciones del GATT, que debía concluir en la reunión ministerial de Bruselas en diciembre de 1990, sufrió retrasos hasta diciembre de 1993, lo que levantó temores en el sentido de que el régimen comercial multilateral de post-guerra evolucionaría hacia un sistema organizado alrededor de bloques económicos.

La integración en Latinoamérica y el Caribe progresó significativamente en la década de 1990. Sin embargo, junto con el advenimiento de la crisis asiática y los procesos de ajustes cambiarios que tuvieron lugar en algunos países de la región, este proceso perdió impulso. En los primeros años del presente siglo, junto con un cuestionamiento de las reformas em-

³ La caída del comunismo como proyecto alternativo al capitalismo también explica la convergencia de enfoques que se produce a comienzos de la década de 1990.

⁴ Un análisis sobre el concepto de regionalismo abierto se encuentra en Kuwayama (1999).

Gráfico 1. NÚMERO DE REUNIONES COMERCIALES ANUALES EN AMÉRICA LATINA: 1980-2006



Fuente: elaboración propia en base a datos de INTAL (<http://www.iadb.org/intal/cronologia.asp?idioma=esp>).

prendidas a fines la década de 1980 y principio de la década de 1990, han surgido enfoques que privilegian las otras dimensiones del proceso de integración. Asimismo, se intensificó entre algunos países el interés por suscribir acuerdos comerciales con sus principales socios extra-regionales, especialmente, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

Al analizar la integración regional es pertinente tener en cuenta que ésta tiene lugar en distintos planos. En efecto, en un primer plano, se encuentran los esquemas de integración como es el caso de la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM, en sus siglas en inglés), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Adicionalmente, en un segundo plano, los países de la región han llevado adelante negociaciones comerciales bilaterales, ya sea como miembros de un bloque, en el caso del MERCOSUR, o individualmente, como es el caso de los países miembros de la CAN y el MCCA. En este plano, la Asociación Latinoamericana de Inte-

gración (ALADI), producto de su flexibilidad normativa, jugó un papel de importancia, especialmente, durante la década de la década de 1990. En este proceso participaron activamente también países que no forman parte de ningún esquema, como es el caso de Chile y México. Finalmente, en un tercer plano, a partir de principios del presente siglo, los países de la región han desarrollado activamente negociaciones y suscrito acuerdos muy ambiciosos con países o grupos de países de fuera de la región. Al mismo tiempo ha surgido la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que tiene por objetivo «construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socio-económica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortaleci-

miento de la soberanía e independencia de los Estados» (artículo 2).⁵ Este es un proyecto en construcción donde en los próximos años se irán viendo sus aportes al objetivo trazado en el tratado constitutivo.

En la década de la década de 1990 hubo una renovación de los esquemas regionales vigentes, actualizándolos y haciéndolos coherentes con los enfoques de política comercial adoptados por los países de la región. Este es el caso del esquema de integración centroamericano que fue reformado en los años 1991 y 1993 mediante los Protocolos de Tegucigalpa y de Guatemala, respectivamente. Asimismo, los integrantes del Acuerdo de Cartagena decidieron en 1989 en una reunión sostenida en las Islas Galápagos, renovar su esquema de integración sustentado en las políticas de sustitución de importaciones, adaptándolo a las reformas emprendidas. En 1997 mediante el Protocolo de Trujillo, se crea la Comunidad Andina que representa institucional y normativamente la renovación planteada por sus miembros a fines de la década de 1980.

La creación en 1991 del MERCOSUR dio un fuerte impulso a la integración regional. Debido al peso económico, comercial y político que juega este bloque, su creación tuvo un impacto significativo en el orden regional. En el período 1991-1998, el comercio intrarregional del MERCOSUR creció de manera dinámica y la creación de reglas del bloque fue muy intensa.

Junto a la creación del MERCOSUR, sus países miembros emprendieron serios esfuerzos individuales de estabilización macroeconómica que no afectaron la voluntad política de los gobiernos a

favor de la construcción del MERCOSUR. Posteriormente, alrededor de 1999 Argentina y Brasil emprenden correcciones en sus políticas de estabilización lo que provoca un deterioro en las cifras del comercio intrarregional así como deterioro traducido en una relación comercial más difícil. El MERCOSUR no ha podido establecer en la práctica un arancel externo común completo aunque éste se encuentre formalmente negociado y en ciertos sectores claves aún se encuentra en negociación un régimen comercial definitivo (automotriz y azúcar). En otros sectores donde se han acordado políticas comunes, su implementación por parte de sus miembros ha sido lenta (2006).⁶

Si bien no es la primera vez en la historia de América Latina que sus integrantes utilizan los acuerdos regionales activamente, por ejemplo, el en 1960 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1961) y Pacto Andino (1969), el actual proceso presenta importantes diferencias respecto de las experiencias previas (**Cuadro 2**):⁷

- a) Se basa en la suscripción de acuerdos de libre comercio de carácter amplio, es decir, que cubre una parte sustancial del comercio de bienes, con excepciones acotadas.
- b) Los programas de desgravación contemplan liberalización al momento de entrada en vigor del tratado para un porcentaje significativo del comercio; y programas rápidos de liberalización.
- c) El proceso tiene lugar en el marco de una política de desarrollo «a favor», a diferencia del proceso anterior que apoyaba la política de sustitución de importaciones.

5 Un análisis respecto de UNASUR puede ser encontrado en CAN (2008).

6 Por ejemplo, en materia de comercio de servicios, el marco legal para el que tiene lugar se negoció en 1998 pero sólo entró en vigor a fines del año 2005.

7 Un análisis reciente de las características del proceso de integración en América Latina durante la década de 1990 puede ser analizado en Devlin y Giordano (2004) y Sáez (2005).

III. RELACIONES DE CONVERGENCIA ENTRE LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA, EE UU, EUROPA Y ASIA

Cuadro 2. EL VIEJO Y EL NUEVO PROCESO DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

ANTIGUO	NUEVO
COBERTURA TEMÁTICA	
Fundamentalmente comercio de bienes	Bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual, solución de controversias, barreras no arancelarias
COMERCIO DE BIENES	
Principalmente acuerdos preferenciales con cobertura limitada y reducción parcial de aranceles	Lista negativa de desgravación y programas de desgravación automáticos, excepciones limitadas. Normalmente, menos del 10% del comercio
REGLAS DE ORIGEN	
Reglas simples para el conjunto del comercio	Reglas complejas y específicas para ciertas categorías de productos
ENFOQUE DE POLÍTICA ECONÓMICA Y COMERCIAL	
Estrategias de sustitución de importaciones y desarrollo hacia adentro. Protección arancelaria elevada, diferenciada y dispersa	Estrategia de desarrollo a favor baja protección arancelaria, estructura diferenciada menor dispersión
MODELO DE INTEGRACIÓN	
Modelo de integración inspirado en experiencia europea	Acuerdos de libre comercio basados en reglas de ALADI y NAFTA
ARREGLOS INSTITUCIONALES	
Arreglos institucionales inspirados en experiencia europea	Arreglos institucionales no burocráticos administrados directamente por miembros de los acuerdos, excepto en Comunidad Andina. Sistema de solución de controversias más fuertes con la excepción de acuerdos suscritos en marco de ALADI

Fuente: basado en Devlin & Esteveordal (2001), Devlin & Giordano (2004), Sáez (2005).

- d) Incorpora las distintas dimensiones del comercio, servicios, inversiones, propiedad intelectual, entre otros, además de los aspectos tradicionales del comercio de bienes.
- e) La búsqueda de acuerdos no se limita, aunque sí prioriza inicialmente, a los países de la región ...especialmente miembros de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)..., sino que los países han avanzado en la integración con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, y con las economías del Asia Pacífico, especialmente; esto último ha sido el caso de Chile y México. Más recientemente, los países centroamericanos y la República Dominicana suscribieron el CAFTA-DR con los Estados Unidos de América, y Colombia y Perú concluyeron negociaciones con este país en febrero de 2006 y diciembre 2005, respectivamente.

Otros elementos que diferencian el actual proceso de integración en América Latina están descritos en el cuadro 2. Como se aprecia, el nuevo regionalismo en América Latina con la excepción del esquema acordado por la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común Centroamericano y el MERCOSUR, se basa en acuerdos de libre comercio, sin institucionalidad supranacional y donde la organización del trabajo es responsabilidad de los países. Adicionalmente, a partir de comienzos de la década de 1990 este proceso de apertura se apoyó en la suscripción de acuerdos comerciales que han servido como un complemento a la apertura comercial unilateral.

El impulso a la integración regional no sólo fue endógeno, producto de los procesos de reformas, la coincidencia en los enfoques de política económica y la convergencia de los regímenes democráticos. Adicionalmente, hubo impulsos exógenos que influyeron de manera importante en el interés por avanzar en la inte-

gración regional. En efecto, a principios de la década de 1990 las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT estaban estancadas y existía la amenaza de que el débil sistema multilateral se desprendiera en bloques comerciales antagónicos. Los países de la región no formaban parte de ninguno de ellos. Por otra parte, el Tratado de Maastricht avanzó significativamente la integración europea, generando temores acerca de la creación de una «fortaleza europea». En junio de 1990 el presidente George H. W. Bush presentó su Iniciativa de las Américas, que fue posteriormente retomada por el presidente Clinton en la Primera Cumbre de las Américas y que dio inicio a los trabajos técnicos que impulsarían el llamado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), todo lo cual significó un nuevo impulso al proceso de integración regional. La conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992 entregó una clara señal del cambio de política exterior en los Estados Unidos en el sentido de que el sistema multilateral no sería más el foro exclusivo de liberalización comercial y finalmente, la creación del Asia Pacífico Economic Forum (APEC, en sus siglas en inglés) en 1989, y que en diciembre de 1993 consagró las reuniones de sus miembros a nivel de líderes con el establecimiento de metas de apertura comercial, significó otra señal en el mismo sentido. Todos estos desarrollos desembocaron en un nuevo sistema multilateral de comercio creado en 1994 mediante el Acuerdo de Marrakech, la Organización Mundial de Comercio (OMC).

A partir de los primeros años del presente siglo han emergido diferencias de enfoque en materia económica, incluidas las políticas comerciales e inserción en el exterior que han tenido un impacto en los procesos de integración

subregionales. Actualmente, la CAN pasa por un delicado momento. Colombia y Perú concluyeron negociaciones para un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y las negociaciones de un acuerdo similar por parte de Ecuador se encuentran suspendidas indefinidamente. La República Bolivariana de Venezuela, crítica de la decisión de Colombia y Perú de negociar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, se retiró de la CAN, formalizando su decisión el 22 de abril de 2006. Posteriormente, solicitó su incorporación al MERCOSUR, la cuál se encuentra en proceso de ratificación en los congresos de Brasil y Paraguay.

La región centroamericana ha experimentado una intensa actividad en materia de acuerdos comerciales en el período 2002-2007 (CEPAL, 2007). El Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos,⁸ República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), fue negociado a partir del 2002, firmado en 2004 y ratificado por todos los países, entre 2005 y 2006. En el caso de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral adoptó una decisión en el sentido de realizar un referéndum respecto del acuerdo en lugar de que fuera la Asamblea Nacional la que aprobara o rechazara el mismo. Este referéndum tuvo lugar en octubre del 2007, ganando la opción de integrarse al CAFTA-DR.⁹ Asimismo, todos los países centroamericanos se encuentran negociando un acuerdo de asociación con la UE, que incluye un componente comercial, junto a los aspectos políticos y de cooperación (CEPAL, 2007). En Centroamérica, se ha renovado el im-

pulso de la integración a partir del Plan de Acción de 2002 sobre la Integración Económica de Centroamérica, cuyo propósito es avanzar hacia una Unión Aduanera y otros instrumentos, tales como el Convenio de Intercambio de Información y Asistencia Mutua; el Código Aduanero Uniforme Centroamericano; el Régimen de Tránsito Comunitario y el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios; y la creación de un Mecanismo de Solución de Controversias regional (CEPAL, 2007). En febrero de 2007 se suscribió el Protocolo al Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios que se encuentra actualmente en proceso de ratificación. Este Protocolo incorpora al ámbito centroamericano estas dimensiones del comercio con un enfoque similar al adoptado en el marco del CAFTA-DR.

En los últimos años la República Bolivariana de Venezuela ha impulsado la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA). Esta iniciativa, en la que participan además, Bolivia, Cuba y Nicaragua, pone «el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, por lo tanto, expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos». Esto se logra mediante «la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio».¹⁰ En el marco de esta iniciativa sus miembros han celebrado un número significativo de acuerdos, especialmente, en el área energética, y en el campo comercial de los Tratados de Comercio entre los Pueblos.

⁸ Centroamérica incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para propósitos del DR-CAFTA. Los mismos países integran el Mercado Común Centroamericano.

⁹ *Inside U.S. Trade*, Vo.25, No 18 ... May 4, 2007.

¹⁰ <http://www.alternativabolivariana.org/>.

Aunque el enfoque seguido en el ALBA es presentado a veces como alternativa a los enfoques tradicionales de integración seguidos en América Latina y el Caribe que enfatizan el papel del comercio y las relaciones económicas, en la práctica no existen razones, excepto de carácter político, para que ambos objetivos no se lleven a favor manera paralela y complementaria.¹¹

III. El Papel de los acuerdos comerciales internacionales en la convergencia

a. El papel de los acuerdos internacionales

Una de las principales funciones de los acuerdos es lograr una apertura recíproca (no necesariamente simétrica) en sectores que normalmente podrían ser difíciles de liberalizar producto de la movilización de intereses contrarios a la apertura. Una de las principales consideraciones que se tiene en cuenta al justificar las negociaciones internacionales es alcanzar una apertura recíproca entre países colaborando en la superación de las resistencias naturales a la apertura económica.

En segundo lugar, los fundamentos en las relaciones entre países están influidos por las condiciones de poder. Los países normalmente se comportan de forma tal de poder maximizar su interés nacional. En la medida que todos quieran maximizar su interés nacional, probablemente no se va a llegar a un beneficio colectivo (dilema del prisionero). Por lo tanto, los acuerdos internacionales moderan, mitigan la influencia de las relaciones de poder una vez que las reglas están acordadas entre países.

Ello no significa que las reglas que hayan sido acordadas sean «justas», pero una vez en vigor, pueden proveer una protección legal contra el ejercicio del poder por parte del más fuerte.

Otra función que es muy importante, que no es destacada usualmente, es que los acuerdos económicos internacionales son bienes públicos internacionales. Básicamente, la participación de cada país en el sistema no impide, no obstaculiza la participación de otros países en el sistema (no existe rivalidad en el consumo). En consecuencia, como todos los bienes públicos, alguien tiene que proveerlo. Antes de la Primera Guerra Mundial el proveedor de este bien público era el Imperio Británico. Pero con posterioridad a la Primera Guerra Mundial nadie quiso proveer este bien público, lo que contribuyó al desorden económico internacional y la agudización de la Gran Depresión. Una de las primeras soluciones que se dieron durante la Segunda Guerra Mundial fue la concertación entre los aliados para generar un bien público internacional que generara estabilidad. Esta es una función que normalmente no se destaca en la discusión pública no es analizada porque el mundo está tan acostumbrado a este tipo de instituciones internacionales que se ha perdido de vista cómo sería el mundo si no existieran.

Otra función que cumplen los acuerdos es reducir los costos de transacción. Son sabidos los grandes costos que genera para la empresa, sobre todo la pequeña y mediana empresa, juntar la información que se requiere para tomar decisiones tales como exportar a determinados mercados. Los acuerdos internacionales proveen cierta información al establecer normas y reglas de comportamiento de los países que participan en él. Un proveedor o un productor que quiere

11 Machinea y Uthoff (2007) presentan un desarrollo completo desde punto de vista de CEPAL.

comerciar productos de un país cualquiera, puede acceder a la información necesaria que un determinado país exige para ingresar dichos productos, por ejemplo, en la Organización Mundial del Comercio. De esta manera accede a información de aranceles y conoce el conjunto de reglas que debe cumplir. Es decir, se esperaría que siga ciertas reglas de comportamiento a partir de su membresía en ciertos organismos. Asimismo, los acuerdos son un contrato, como todo contrato entregan ciertas reglas aplicables a todos sus miembros; ello entrega estabilidad y transparencia y por último un mecanismo de solución de controversias que permite solucionar las diferencias que se generan por la interpretación de los acuerdos.

En todos los países es muy difícil llevar adelante cierto tipo de reformas; en todas las democracias los grupos de interés influyen en determinadas políticas públicas. Una de las funciones de los acuerdos es apoyar las reformas. Adicionalmente, los acuerdos entregan estabilidad a las reformas a través de un «cierre» porque el no cumplimiento de las reglas comprometidas involucra un costo, podría generar represalias o podría generar pérdidas económicas. Por tanto los países son muy cuidadosos de alejarse de las reglas de comportamiento que están acordadas; ello genera estabilidad en las políticas.

Este «cerrojo» conlleva ciertos beneficios para el sector privado porque al tener mayor estabilidad y previsibilidad respecto de cuáles son las reglas aplicables, otorga un horizonte temporal mayor para poder planificar, para poder tomar sus decisiones productivas. Al evaluar los acuerdos desde la perspectiva que estamos describiendo se amplifican los beneficios y las ganancias que entregan. Para el sector privado es importante tener esto en cuenta. Ahora esto no quiere decir que existan acuerdos perfectos.

La elaboración de reglas en el marco del sistema multilateral de comercio ha impulsado la adopción de reglas mínimas que establecen un denominador común de principios que rigen las políticas comerciales de sus miembros. Es decir, promueven la convergencia de políticas que permiten reducir los costos de transacción y proveen información acerca de las políticas adoptadas por sus miembros.

b. Impacto de las políticas públicas

Estos acuerdos no son neutros, tienen un impacto sobre los instrumentos de políticas públicas. Se pueden distinguir al menos dos impactos: uno sobre el tipo de instrumentos de política y otro sobre los efectos de los instrumentos. Respecto al impacto sobre el tipo de instrumentos de política, los acuerdos en materia de bienes buscan la eliminación de barreras arancelarias. Es decir, los países no pueden modificar los aranceles y además estos son eliminados, lo que implica la pérdida de un instrumento de política. En materia de inversiones se privilegia la eliminación de medidas discriminatorias entre inversionistas nacionales y extranjeros. También la eliminación de medidas que puedan restringir el acceso a las actividades económicas. Finalmente, las medidas que prescriben cómo debe funcionar una inversión, por ejemplo, requisitos de desempeño, también son eliminados. En materia de comercio de servicios, los acuerdos privilegian la eliminación de protecciones cuantitativas; muchos sectores de servicios están caracterizados por monopolios naturales y en lo posible tratan de reducir el impacto de ese monopolio natural y en el escenario ideal eliminarlo. En definitiva, uno de los objetivos que se privilegian es la eliminación de medidas que pudieran discriminar

en contra de los proveedores de servicios extranjeros. En materia de propiedad intelectual también se promueve la máxima protección posible de la creación y un régimen común de protección.

El segundo impacto es sobre el efecto de los instrumentos. Aun cuando quede una amplia gama de instrumentos disponibles, el impacto de estos tiene que entregar ciertos resultados, no puede ser cualquier impacto. Estos impactos tienen como propósito fortalecer los objetivos generales del acuerdo y esto es que no haya discriminación. Por ejemplo, si se modifican los impuestos internos, la modificación de estos debe ser tal que no haya un efecto discriminatorio sobre los productos extranjeros respecto de los nacionales, los inversionistas extranjeros respecto de los nacionales o los proveedores de servicios extranjeros respecto de los nacionales. En este sentido, los instrumentos deben ser neutros, deben tender hacia una mayor neutralidad.

c. Acuerdos regionales y la convergencia

A nivel regional, los organismos regionales juegan funciones similares: son bienes públicos regionales y de ahí la importancia de destacar estos bienes públicos a nivel regional y desarrollarlos adecuadamente. Los bienes públicos internacionales donde participan 150 o más países no recogen necesariamente la realidad regional que es el contexto relevante de políticas públicas regionales. Los bienes públicos regionales, desde ese punto de vista, complementan las funciones que realizan los bienes públicos internacionales y, como son globales, no representan la realidad que se vive en otras zonas. Como se mencionó, los bienes públicos internacionales son mínimos denominadores comunes a los que hay que agregarles conteni-

do de manera que provean bienes regionales, como por ejemplo la Comunidad Andina, la ALADI, el MERCOSUR u otros. Estos bienes públicos regionales adoptan políticas que tienden también a favorecer la convergencia de normas y políticas públicas en los ámbitos de su competencia.

¿Por qué se negocian acuerdos regionales? En primer lugar, porque el sistema multilateral es imperfecto. Los acuerdos de la OMC no son perfectos, muchos de ellos no dan cuenta de todas las dimensiones que un país podría tener interés en negociar. Además, las negociaciones son lentas y complejas, muchas veces el sector privado demanda tener nuevas oportunidades más rápido, y no mantener la atención en una negociación que toma ocho, nueve o diez años. El sector privado busca oportunidades más inmediatas y por lo tanto presiona a los gobiernos para tratar de cerrar negocios más rápido.

Por otra parte, organizaciones como la OMC no son acuerdos de libre comercio; la OMC es una organización que liberaliza el comercio, de manera gradual, pero los países mantienen sus aranceles y restricciones entre ellos.

Además, hay exclusiones temporales que perjudican a ciertos países. Por ejemplo, el sector agrícola se va dejando postergado, u otros sectores de interés para otros países se van dejando postergados. Por otra parte también, aún cuando los acuerdos internacionales permiten mitigar las relaciones de poder, los países tienen dificultad para influir en la agenda y la agenda normalmente en una organización como la OMC está influida más por los intereses de los miembros más importantes, y lo mismo ocurre a nivel subregional. En América Latina, uno ve también que las agendas están más influidas por los intereses de algunos países.

Finalmente, los países no pueden ser inmunes a la realidad mundial que los rodea. «Si todos lo están haciendo porque no lo hago yo», los gobiernos también están pensando de esa manera, si lo está haciendo mi vecino porque no lo hago yo, cómo me voy a ver afectado si mi vecino tiene preferencias comerciales producto de un acuerdo con mis socios y yo no estoy haciendo nada.

La integración regional es un tema bastante amplio y uno puede pasar bastante tiempo hablando de ella. El Cuadro 1 de la página 89 muestra los acuerdos regionales notificados a la OMC. Se puede decir que los Latinoamericanos han sido muy activos negociadores de acuerdos regionales, los que más se destacan son México y Chile. Pero ahora están entrando también los países andinos en esta lógica de acuerdos regionales ¿Por qué ocurre esto? Porque la integración regional en América Latina está pasando por problemas. En Centroamérica, por ejemplo, a partir de la negociación del CAFTA se ha dado una respuesta positiva al proceso subregional al reconocer que es una oportunidad para actualizar las normas internas del comercio a la luz de lo que se ha hecho con Estados Unidos.

En América del Sur en la década de 1990 hubo un cierto consenso que promovió una apertura de las economías que hizo también reformar los esquemas regionales de integración de manera coherente con los enfoques de políticas que se estaban implementando unilateralmente. A fines la década de 1990, este estímulo fue disminuyendo. Actualmente, en América del Sur hay diferentes agendas en materia de integración, hay diversidad de enfoques. Adicio-

nalmente, los esquemas regionales están quedando atrasados respecto a lo que los países están haciendo con sus socios comerciales fuera de la región. La multiplicidad de acuerdos puede estar generando una gran cantidad de reglas que pudieran ser difíciles de entender. Desde el punto de vista de la administración de empresas, las decisiones de inversión empiezan a ser decisiones de inversión discreta, de exclusividad de mercados. Un productor que está orientado hacia la comunidad andina tiene determinadas reglas, un productor que está orientado hacia Estados Unidos tiene otras, un productor que está orientado hacia el MERCOSUR se guía por otras. Debería haber interés por parte del sector privado de que haya una mayor convergencia en este tipo de esquemas y esto no está ocurriendo y debería ser una prioridad de la política pública.

Evidentemente estos bienes públicos regionales o los bienes públicos internacionales no son creaciones espontáneas; deben ser creados por alguien, lo cual requiere al menos de un liderazgo o de un grupo de países que tengan liderazgo, que reconozcan los beneficios que propician estos bienes públicos internacionales.

d. En busca de un liderazgo¹²

Los procesos de construcción institucional, ya sea a nivel mundial o regional, dependen del liderazgo que los impulse, de los objetivos que se desean alcanzar y de las funciones que se le asignen.¹³ Entre los factores agravantes de la Gran Depresión de la década de 1930 ha sido identificada la ausencia de una nación que ju-

¹² Sáez (2008)

¹³ Un análisis de las teorías económicas, jurídicas y de relaciones internacionales que sustentan los acuerdos comerciales puede ser encontrado en Gilpin (2001), OMC (2007) y Sáez (1999).

gara un papel de liderazgo que orientara el orden económico internacional después de la Primera Guerra Mundial (Kindleberger 1985). Del mismo modo, ha sido reconocido que la construcción del orden económico internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial fue producto del liderazgo ejercido por los Estados Unidos y sus aliados europeos (Jackson, 1997). En el ámbito del sistema multilateral de comercio, aún cuando la Organización Internacional del Comercio (ITO, en sus siglas en inglés) no recibió el respaldo político del Congreso de los Estados Unidos, la mantención de uno de sus elementos, el GATT, permitió una liberalización gradual de las barreras arancelarias y una capacidad razonable de estabilización de los flujos y reglas comerciales en tiempos de crisis económicas (Low, 1993).

Del mismo modo, el liderazgo ejercido por Alemania y Francia en el proceso de formación y desarrollo de la Comunidad Europea es ampliamente reconocido como un elemento central del éxito que ha mostrado este esquema de integración.

En América Latina, a nivel subregional y regional, los procesos de integración requieren un liderazgo que los impulse y oriente. En algunos esquemas subregionales no parece haber un liderazgo único, lo que obliga a concertar...del mismo modo que lo hicieron Alemania y Francia en su momento la dirección, contenido y objetivos de la integración entre un número mayor de países. En otros casos, el liderazgo es más nítido pero las agendas políticas, económicas y sociales internas distraen los esfuerzos requeridos en el plano subregional. Del mismo

modo, a nivel de América Latina existen distintos tipos de liderazgo que tienden a competir en lugar de colaborar, restringiendo el impulso a la integración regional. El ejercicio del liderazgo implica una importante responsabilidad que siempre conlleva la voluntad de ceder grados de autonomía (soberanía) en pos de un objetivo general.¹⁴ Sin embargo, la sesión de soberanía puede significar también adquisición de soberanía en la medida que los esquemas de integración otorgan un mayor poder de negociación a los países miembros frente a sus relaciones comerciales con terceros.

e. El impulso de la integración regional¹⁵

Los procesos de integración han sido impulsados por distintos tipos de consideraciones. Es así como el principal objetivo del proceso de integración europeo ha sido político y su principal medio para alcanzarlo ha sido económico. La integración económica por sí misma no concluye en integración política: para que ocurra la primera no se requiere la segunda. En cambio, la integración política es previa a la integración económica. El mercado norteamericano integrado por Canadá, Estados Unidos y México presenta un muy elevado nivel de integración económica pero ninguna presión por avanzar en una integración política (Gilpin, 2002).

El caso europeo siempre ha estado influido por las características históricas de las relaciones externas de Alemania y Francia, el acelerado avance de la integración desde la unificación de la primera, ha estado acompañado por

¹⁴ Hay autores que distinguen distinto tipo de soberanías de los países. Una desagregación de este concepto permite identificar en qué aspectos pueden haber pérdidas de soberanía cuando un país participa de un proceso de integración.

¹⁵ Sáez (2008)

las transacciones que ambas naciones han desarrollado en sus intereses políticos y económicos. Es así como unos han querido lograr un mayor control e influencia en las instituciones económicas y en las decisiones de política exterior del otro. Estas fueron los resultados de las negociaciones que concluyeron en Maastricht (Gilpin, 2002).

La activa política de acuerdos bilaterales adoptada por los Estados Unidos está muy influida por consideraciones de política exterior y ha sido utilizada como herramienta para impulsar sus intereses comerciales y políticos más globales. De esta manera, Estados Unidos utilizó la negociación del NAFTA, que fue originalmente propuesta por México, y la conformación del APEC, frente a la Unión Europea y Japón, como herramientas de negociación para impulsar la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT (Gordon, 2003). Posteriormente, estas iniciativas adquirieron mérito propio dentro de las estrategias de los Estados Unidos (Gilpin, 2002).

El progreso del regionalismo en la región del Asia-Pacífico estuvo muy influido por las decisiones estratégicas adoptadas por Japón a mediados de la década de 1980 y la necesidad de abordar los cambios estructurales que estaba enfrentando. En efecto, el Acuerdo del Plaza en septiembre de 1985 sobre regímenes cambiarios significó una fuerte apreciación del yen que junto a los aumentos en los costos laborales y las continuas fricciones comerciales con los Estados Unidos impulsaron una estrategia de internacionalización que tenía como propósito mantener su estrategia de crecimiento, impulsada por el comercio mediante su regionali-

zación. Por medio de este enfoque Japón impulsó las inversiones de sus empresas y el comercio de sus productos hacia la región del Asia-Pacífico modificando sus patrones anteriores de comercio, lo que se ha denominado el «capitalismo en red», por las características del comercio y los flujos de inversión resultante. Ello también fue acompañado de un incremento sustancial en los flujos de ayuda externa del Japón a la región (Gilpin, 2002).

Tradicionalmente, el principal impulso a la integración de América Latina ha provenido de iniciativas gubernamentales.¹⁶ Es decir, el impulso integracionista no ha sido la respuesta política a una demanda del sector privado que necesita un conjunto de reglas estables para desarrollar sus negocios. Esto contrasta con lo que ha sido la experiencia en otras regiones, por ejemplo en Asia, donde el proceso de integración basado en reglas comerciales vinculantes ha emergido recientemente, a pesar de que los niveles de la intensidad de los flujos de comercio e inversión han sido importantes desde hace varios años (CEPAL, 1994, y CEPAL, 2007). En algunas ocasiones la iniciativa gubernamental ha servido para superar resistencias a la apertura dentro de la región, por lo que el impulso gubernamental es un elemento central. Al mismo tiempo, los procesos de integración se evalúan, en primer término, por sus resultados económicos, por lo que estos deben representar y atender las necesidades de los sectores productivos nacionales y teniendo en cuenta, además, los efectos adversos que pudieran generarse en materia de empleo.

16 De acuerdo con Nogueira (2007) el impulso inicial a la integración de Argentina y Brasil, que culminó en la creación del MERCOSUR, provenía de la preocupación del presidente Alfonsín con la nascente democracia Argentina. En este argumento, la integración con Brasil era vista como una forma de fortalecer el régimen político argentino.

f. Profundidad y convergencia del proceso de integración¹⁷

Otra debilidad que ha emergido en los últimos años con mayor fuerza es que la integración entre los países de América Latina muestra un menor nivel de cobertura temática, un dispar nivel de contenidos y un trato discriminatorio (menos favorable) entre éstos *vis à vis* los compromisos asumidos entre algunos de sus miembros o grupos de países fuera de la región. Es por ello que se debe estimular un proceso de convergencia que permita superar los potenciales problemas que se originan en esta realidad. En el esquema de integración centroamericano se han dado pasos en ese sentido como es el caso del Protocolo al Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios que se encuentra en proceso de ratificación por parte de sus miembros.

Mas allá del curso predominante que vayan adoptando las estrategias de integración en la región, esta realidad mueve a considerar que existe una tarea pendiente para facilitar mayores niveles de comercio intrarregionales. Esta tarea consiste en arbitrar esfuerzos para una mayor conexión entre los miembros de los esquemas subregionales de integración, y entre éstos últimos y sus pares (CAN/MERCOSUR/MCCA), y al mismo tiempo en la interconexión comercial entre los miembros individuales de la región.

Estos esfuerzos deben estar orientados a generar una convergencia que promueva una ma-

yor compatibilidad entre los diversos procesos de integración, de manera de promover un mercado latinoamericano integrado. Por convergencia se entiende el proceso mediante el cual los acuerdos suscritos entre los países de la región van adoptando reglas y disciplinas más o menos similares¹⁸ (armonizadas) o, en los casos en que sean distintas, equivalentes. La convergencia puede producirse por tres impulsos: a) voluntario; b) semi-voluntario, y c) no voluntario.¹⁹

En el primer caso, fuerzas externas impulsan la adopción voluntaria de determinadas reglas teniendo como resultado una convergencia unilateral.²⁰ Por ejemplo, normas de transparencia y sobre corrupción elaborados por organismos especializados o por organizaciones no gubernamentales sirven de parámetro de comportamiento influyendo en las normas internas de los países.

La convergencia semi-voluntaria se produce cuando un país debe adoptar una determinada regulación internacional como condición para obtener algún tipo de beneficio, reconocimiento o ventaja.²¹ Por ejemplo, la regulación de un mercado de capitales que se ajusta a las pautas convencionales definidas por el mercado accede a condiciones de créditos más ventajosas (tasa de interés) que incorpora un premio que reconoce la calidad de la regulación.

Finalmente, la convergencia no voluntaria ocurre cuando un país...por ejemplo, decide volunta-

17 Sáez (2008).

18 Definición adaptada de Stephanou (2003).

19 Stephanou (2003).

20 Por ejemplo, un país decide adoptar determinadas recomendaciones sobre supervisión bancaria para mejorar la regulación de su sistema financiero (de paso permitiendo que su regulación interna sea evaluada a la luz de estándares comparables).

21 El caso más típico en el comercio es el acceso preferencial al mercado de los países desarrollados a través de los SGPs.

Recuadro 1.

MODALIDADES DE CONVERGENCIA

Voluntaria: esta modalidad es ampliamente utilizada en distintas actividades económicas. La forma más simple de convergencia voluntaria es la utilizada en los mercados financieros. En efecto, diversos países incorporaron en sus regulaciones los requisitos de capital de bancos internacionalmente activos para regular las actividades de estas entidades que fueron desarrollados por el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria. Este Comité, que funciona al amparo del Banco de Basilea, también desarrolló en 1997 los llamados 25 Principios Básicos para la Supervisión Bancaria Efectiva. Estos Principios no están incorporados en ningún tipo de instrumento legal internacional vinculante si no que son adoptados unilateralmente por los países. El principal incentivo para adoptar estos Principios es que el mercado financiero de un país es evaluado en función de nivel de cumplimiento de los mismos. Este ha sido un mecanismo eficaz para mejorar la supervisión bancaria internacional y reducir las posibilidades de crisis financieras y de sus contagios. Esta modalidad de convergencia voluntaria internacional también es utilizada en el mercado de valores y seguros.

Otro ámbito en que se aplica las modalidades voluntarias de convergencia es en el ámbito de la normalización. En efecto, como una forma de reducir los obstáculos técnicos al comercio, se recomienda a los países adoptar unilateralmente normas (estándares) evaluados por organismos internacionales. Los principales organismos de este tipo son la ISO (International Standard Organization), en el ámbito de productos no agrícolas, y la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC en sus siglas en inglés), para los productos eléctricos y electrónicos. En el caso de los productos agrícolas los organismos internacionales son la Comisión del Codex Alimentarius en materia de inocuidad de alimentos, la Oficina Internacional Epizootias para la sanidad animal y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Las normas, directrices y recomendaciones de estos organismos son adoptadas voluntariamente por los países. Su adopción permite contar con una regulación común entre países y resultan en un parámetro común de comparación. Aún cuando los países pueden desviarse de estas recomendaciones al momento de adoptarlas para asegurar su eficacia de acuerdo con sus realidades, estas desviaciones deben ser justificadas. Finalmente, siempre en el ámbito de la normalización, muchos países adoptan unilateralmente una determinada norma aplicada en un país porque puede considerarse como la más apropiada. Esto ocurre en muchos casos en campos como la electricidad.

Muchas de las posibilidades de convergencia voluntaria se basan en la cooperación entre agencias gubernamentales responsables de la gestión del comercio mediante el establecimiento de arreglos formales (memorando de entendimiento) e informales (intercambio de información) que pueden ser suficiente para que se produzca una convergencia voluntaria. Este tipo de arreglos son usados en diferentes ámbitos de acción desde cuestiones relacionadas con comercio de bienes hasta cooperación en materia de políticas de competencia.

Semi-voluntaria: la convergencia en estos casos es inducida por el interés de un país por gozar de un beneficio por parte de otro que condiciona su extensión al cumplimiento de determinados requisitos. El ejemplo más claro de convergencia semi-voluntaria es la condicionalidad vinculada a la protección del medio ambiente o de ciertas normas laborales que algunos países han adoptado para acceder a los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias. También en el ámbito financiero internacional la participación efectiva de los países está cada vez más condicionada a las medidas que adopten internamente en conformidad con las recomendaciones internacionales sobre lavado de dinero. Por ejemplo, en los tratados de libre comercio firmados recientemente por diversos países de la región con Estados Unidos y Europa se han incluido compromisos respecto de suscripción de ciertos tratados internacionales en materia de propiedad intelectual. Asimismo, en el ámbito sanitario y fitosanitario, la negociación de mecanismos de reconocimiento mutuo y equivalencia son instrumentos cuya operación depende del cumplimiento de requisitos específicos de una y otra parte: no es unilateral normalmente.

No voluntaria: aun cuando la adhesión de un país a un determinado acuerdo internacional es por definición voluntaria, ello en muchas ocasiones requiere la adopción de un número importante de modificaciones en su legislación interna como requisito o condición para adherirse a dicho instrumento. Esto es el caso de los países que postulan a la adhesión a la OMC. Estos deben hacer converger sus políticas comerciales a los principios y obligaciones contenidos en los distintos tratados. Éste es un proceso largo que involucra un gran esfuerzo de cambios regulatorios. Éste es también el caso de los países que se incorporan a la Unión Europea, que deben introducir en sus leyes el llamado *acquis communautaire* que representa el conjunto de leyes y reglamentos que regulan las relaciones comerciales de sus miembros. En ambos casos descritos, los países no tienen márgenes de libertad para decidir a cuáles de las obligaciones tienen deseos de adherir y a cuáles no.

Fuente: basado en Devlin & Estevadeordal (2001), Devlin & Giordano (2004), Sáez (2005).

riamente suscribir un acuerdo internacional y debe adoptar un conjunto de regulaciones como condición para integrarse como miembro de pleno derecho en una determinada organización internacional o proceso de integración.²²

La convergencia, entonces, responde a diversos estímulos, y puede llevarse a cabo mediante distintas modalidades que deberían ser examinadas según los tópicos pertinentes. Para ello es necesario mantener un enfoque flexible que promueva soluciones creativas. Así, por

ejemplo, la convergencia puede alcanzarse mediante arreglos informales para facilitar el comercio; o mediante arreglos formales en materias de intercambio de información aduanera o de reducción de cargas regulatorias en materia de obstáculos técnicos, reconocimientos unilaterales de medidas de seguridad, armonización de normas para facilitación del comercio en materia de transporte, inspecciones en frontera o inmigración dentro de la esfera de competencia de las instituciones responsables.

22 Los casos de la OMC y de la Unión Europea.

En aquellos casos en que existan obligaciones similares (trato nacional) pero con redacciones distintas, pueden acordarse interpretaciones comunes, por ejemplo, basándose en las disposiciones de la OMC. Ello de manera de asegurar una coherencia legal entre las únicas disposiciones comunes que existen entre los miembros de distintos tratados bilaterales y subregionales en América Latina. Ante la ausencia de ciertas disciplinas y normas en determinados acuerdos, es recomendable la adopción de las mismas mediante un proceso de negociación, teniendo en cuenta que pueden existir diferentes enfoques para su tratamiento y puesta en ejecución. En el caso que se produzca un atraso en la adopción de disciplinas por parte de acuerdos intrarregionales de integración en relación a los acuerdos bilaterales celebrados con países fuera de la región, la tendencia sería la de una convergencia voluntaria ya que no tendría justificación económica ni política que los miembros de un esquema de integración subregional otorguen un tratamiento más favorable a socios extra-regionales; como tampoco un tratamiento distinto para temas idénticos. Ello hace recomendable que los países adopten un enfoque común y se extiendan mutuamente el mejor trato otorgado de manera de nivelar la integración regional.

IV. Los impulsos futuros de la convergencia de las políticas económicas²³

Lo que debemos esperar es que este proceso de convergencia se intensifique. Esto no será homogéneo en todos los ámbitos que hemos distinguido al inicio de este trabajo. Parte de ello

dependerá de los incentivos formales e informales que existan y del nivel de receptividad que haya en los países al nivel de convergencia.

Las cuestiones relacionadas con el comercio y seguridad ocuparán la agenda internacional, demandando nuevas reformas, cambios de enfoques e inversiones por parte de los países de manera de cumplir con las exigencias que están surgiendo en los principales mercados.

En la misma dirección, se fortalecerá el papel del sector privado como creador de normas comerciales lo que despertará mayor preocupación entre los países en desarrollo (PED), ya que estas iniciativas no están sujetas a controles, reglas ni disciplinas al ser normalmente voluntarias. Sin embargo, al ser exigencias que se establecen en mercados donde las asociaciones gremiales juegan un papel importante en el mercado, terminan por convertirse en los hechos en obligaciones.

En un ámbito más general, las relaciones entre normas laborales y comercio y el cambio climático han irrumpido con fuerza en las agendas internacionales. Éstas actuarán como fuerzas que promuevan determinados tipos de políticas que permitan nivelar el campo de juego, de manera a responder a las pérdidas de competitividad que se observan en ciertas economías o que se consideren requisitos para adoptar ciertas políticas.

En cuanto al cambio climático, la presión por contar con medidas que aseguren una mayor participación, especialmente de PED, de mejores mecanismos de observancia y de posibles medidas de carácter comercial para asegurar el cumplimiento de las metas que se fijan en materia de reducción de emisio-

23 CEPAL (2008b)

nes, se impondrá con fuerza por parte de expertos y del sector privado. Asimismo, algunos países han presentado iniciativas nacionales que tienen como propósito abordar internamente la temática del cambio climático y liderar a nivel internacional la cooperación en esta área.

Todo ello presenta como es natural, desafíos, amenazas y oportunidades. La forma en que estos aspectos se pueden abordar para crear más convergencia entre países es una tarea que requiere un mayor consenso y colaboración entre países y dentro de los países una definición de alianzas público-privadas que concierten los esfuerzos.

COMENTARIOS A LAS PRESENTACIONES DE DAVID A. CROCKER Y SEBASTIÁN SÁEZ

Matías Berthelon

Muchas gracias por la invitación a participar en el foro. Desde mi calidad de académico de una facultad de economía, de ciencias económicas y administrativas, voy a dar alguna visión acerca del proceso de convergencia de las economías latinoamericanas y el resto del mundo, y el rol que pueda tener ese proceso. Como decía, muy bien Sebastián, en realidad, la convergencia es un concepto amplio que toca muchos aspectos. Uno puede hablar de convergencia de ingresos, convergencia de sistemas políticos, de legislaciones, de instituciones. Por lo tanto, cuando uno se refiere a convergencias, hay que ser específico respecto a cuál área de la convergencia se está refiriendo.

Un segundo tema importante es que la convergencia es un resultado, no es un objetivo de políticas en sí mismo, un resultado complejo que se logra después de un proceso. No es algo a lo cual las políticas apuntan directamente. Los procesos logran convergencia o no. Yo particularmente voy a referirme a la convergencia en el ámbito económico, es decir, en el ámbito de los ingresos de los países. Deberíamos observar si, cuando los países se globalizan, convergen a niveles similares de ingreso. ¿Cuál es la evidencia empírica al respecto? En general, la evidencia muestra que con el proceso de

globalización se logra más convergencia al interior de los países. Hay experiencia de países que se han « globalizado » al integrarse, como Estados Unidos y Japón. Al parecer, hay más convergencia dentro de cada país. Uno puede preguntarse ¿por qué los países convergen más internamente que externamente, es decir, entre países? Primero, uno puede pensar que se globalizan o convergen internamente porque hay políticas comunes e instituciones que mueven a todo el sistema productivo a situaciones comunes que pueden llevar a niveles de ingresos comunes. Segundo, uno puede observar que, dentro de un país, hay alta movilidad de factores, hay alta movilidad de personas, empresas y capital, y esas fuerzas tienden a generar mecanismos de convergencia. Y tercero, que hay movilidad de bienes, hay movilidad de comercio, hay libre comercio dentro de los países

Si las convergencias ocurren por esta o por alguno de estos tres factores, ¿qué lecciones obtiene uno entonces para la globalización a nivel mundial? Si necesitamos que dentro de un país existan instituciones, políticas comunes, también necesitamos a nivel global instituciones y políticas comunes para converger. Por eso es tan importante para el comercio internacional

la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo, a la cual se refería Sebastián. Ella establece reglas comunes que permiten converger hacia comportamientos comunes.

Otro segundo elemento sería la movilidad de factores. La relación de la globalización con la movilidad de los factores no es clara. La globalización ha facilitado el movimiento de las personas en los últimos años, pero también ha generados fuerzas que están llevando a retrotraer la situación. De hecho, ayer la Unión Europea aprobó algunas regulaciones bastante fuertes en contra de la inmigración. Entonces los mismos fenómenos que generan procesos de migración internacionales están generando fuerzas en contra de ello. Por lo tanto, no es claro que va a pasar en términos de la movilidad de factores y particularmente con la movilidad de personas con la globalización. Uno esperaría que aumentara la movilidad de las personas pero no sabemos que va a pasar.

Los sistemas políticos responden de maneras distintas frente a procesos de inmigración. Hay un debate muy fuerte dentro de la Unión Europea, no solamente a nivel político sino que también a nivel académico. Hace poco me tocó estar en un foro sobre la emigración dirigido por un centro de investigación europeo muy importante. Las preguntas eran: ¿cuál es el rol de Europa en la migración?, ¿cuáles van a ser los efectos de la migración, sobre todo norafricana en el caso europeo? En los países de la Unión Europea hay una preocupación muy grande por estos temas. Estos son vistos en el ámbito académico de manera distinta que lo que reflejan las preocupaciones políticas. Respecto a la movilidad de factores también podemos preguntarnos ¿qué pasa con la movilidad de las empresas y del capital?

Sebastián señalaba que los mercados financieros están cada vez más integrados y presionan por una mayor integración. Uno debiera esperar entonces que mientras más integración financiera, mientras más apertura al capital, a las empresas extranjeras, a la movilidad de capital, mayor fuerza se imprimirá al proceso de convergencia. Pero claramente, no todos los países están abiertos a la inversión extranjera. Hay países que están moviéndose hacia una mayor integración financiera y otros que se están cerrando.

Finalmente, el tercer tema relevante se refiere al el comercio de los servicios. Como decía Sebastián, el mundo se ha movido fuertemente hacia mayores niveles de integración comercial (aquí tenemos a Raul Allard, que nos puede hablar un poquito más sobre el tema en el caso de Chile). Los procesos de integración no son uniformes en todo el mundo, no todos los países se están integrando a la economía mundial en términos de comercio internacional a la misma velocidad y con la misma profundidad. Hay barreras importantes todavía en el comercio mundial, particularmente relacionadas con los productos agrícolas. De allí la importancia de la Ronda de Doha mencionada por Ignacio Walker. Los procesos de integración a nivel comercial se están llevando unilateralmente, regionalmente y multilateralmente.

Todos esos procesos generan efectos sobre los niveles de ingreso de las personas de una manera diferente. De hecho, lo que uno esperaría, en general, es que mayores niveles de integración comercial generen también mayores niveles de ingreso en los países. Sin embargo, eso es más o menos cierto. Hay distinciones importantes. No todos los procesos de integración comerciales son iguales, no tiene el mismo efecto ni el mismo impacto sobre los niveles de ingreso. Distin-

gamos por ejemplo entre tratados de libre comercio bilaterales, tratados de libre comercio regionales y las rebajas multilaterales de aranceles promovidos por la Organización Mundial de Comercio. Los estudios muestran que los procesos de integración en los países en desarrollo como los nuestros, generan más ganancias que entre los países todavía situados en altos niveles de pobreza. Esos procesos de integración pueden incluso llegar a perjudicar al más pobre, dentro de los pobres. Por lo tanto, no todos los procesos de integración son iguales.

Una parte importante de los últimos estudios relacionados con el comercio internacional en el mundo muestran que la posibilidad de converger hacia niveles de ingreso de países más desarrollados, tiene que ver con el tipo o el *mix* de productos exportados. Aquí algo se ha mencionado al respecto. La evidencia muestra que en nuestro continente, incluido Chile, nuestro *mix* no está convergiendo al *mix* de los países desarrollados. Nuestra canasta exportadora es distinta a la de los países desarrollados y a la de un continente como Asia. Hay grandes diferencias en los mercados internacionales. Es difícil esperar entonces que nuestro niveles de ingresos converjan rápidamente hacia los niveles de países desarrollados y además, nuestro

mix exportador nos está dejando fuera de las cadenas de valor importantes que se están desarrollando en el mundo. El mundo se está integrando no sólo al comercio de bienes finales, sino que también al comercio de bienes intermedios. Nuestro continente se está quedando fuera de las cadenas de producción que están siendo integradas por países desarrollados y que ahora también están siendo fuertemente integradas por países de Asia. Ahí nos estamos quedando fuera. Por lo tanto, nosotros no debíamos esperar necesariamente converger hacia niveles de ingreso superiores, si es que no nos integramos a esas cadenas de valor.

Finalmente y para concluir, quiero solamente remarcar que los procesos convergentes son complejos. No hay respuestas únicas. Sin embargo la evidencia, como decía Sebastián al comienzo de su presentación, muestra que los países que están integrándose a procesos de globalización ya sea comercial, institucional y política, están en sendas de convergencia mayores que los que están quedando fuera. No sabemos si eso es una causalidad, pero hay indicios de que en algunos aspectos si lo es. Por lo tanto, quedarse fuera de la globalización significaría hipotecar la posibilidad de converger en los niveles de ingreso.

COMENTARIOS A LAS PRESENTACIONES DE DAVID A. CROCKER Y SEBASTIÁN SÁEZ

Raúl Allard N.

Desafíos y variables en la inserción internacional de América Latina¹

En esta presentación procuraremos mencionar algunos puntos que deben ser tenidos en cuenta por los gobiernos ...y las sociedades... en América Latina, para que la región pueda ser un actor en la política internacional contemporáneo con una voz en lo posible única ...o por lo menos distinguible... en los grandes foros internacionales e insertarse en la globalización de modo positivo y sustentable. Esto implica, economías sanas y abiertas, y, fundamentalmente, condiciones que hagan compatible, por una parte, el comercio internacional y la cooperación con los grandes conglomerados y economías a nivel mundial en condiciones equitativas, y, por la otra parte, sociedades más democráticas y un «piso mínimo» de bienestar y protección social para toda la población que sostenga y legitime esa inserción externa.

David A. Crocker y Sebastián Sáez nos han mostrado distintas formas de convergencia entre las economías de nuestra región de Latinoa-

mérica y Estados Unidos, Europa y Asia y, específicamente, las variables políticas y las exigencias de superación de la pobreza y de profundización de la democracia en nuestra región.

Este tema de los vínculos entre América Latina y los distintos conglomerados y países con los que más comercia ...incluyendo en Asia el Asia Pacífico que integra también a Oceanía... implica varios elementos: intercambios comerciales, esquemas bilaterales o regionales de integración, aplicación de normativas internacionales en materia de comercio, coordinaciones entre Estados a nivel de políticas económicas internacionales, interacciones entre agentes económicos.

En este contexto, nos situamos en el espacio de la intersección de la política y la economía del Estado y el mercado en un contexto específico que es el proceso de globalización de los intercambios con todo lo que ello implica y sus ramificaciones y que ha sido muy bien tratado aquí en los dos paneles del día de hoy.

Digamos que concebimos la globalización no como un valor como lo son la libertad y la democracia, sino como un hecho gatillado por la

¹ Este tema fue expuesto por Raúl Allard en el panel sobre Relaciones de convergencia entre las economías de América Latina, Estados Unidos, Europa y Asia.

mundialización de los mercados, por la realidad de los intercambios a escala global. A partir de este hecho, el fenómeno de la globalización ha adquirido dimensiones muy amplias, como lo ha planteado en sus escritos y en el día de hoy, Manuel Castells.

I. Inserción de América Latina en la globalización

En este proceso entran en juego, con relación a América Latina, diversas variables de distinto carácter.

- El creciente comercio internacional.
- El aumento de la inversión extranjera directa.
- La globalización de una parte esencial de la producción de bienes y servicios por medio de las EMN o empresas transnacionales y su expansión y reestructuración.
- La interpenetración de mercados de bienes y servicios, el entorno tecnológico, con rápidos avances en transportes y comunicaciones.
- El entorno de política internacional, con una posición hegemónica de Estados Unidos en lo político y militar, y un multipolarismo en lo económico.
- Las políticas económicas de los Estados-nación, el ascenso del Asia en lo económico y su marcha hacia la modernización.
- Las políticas sociales que los Estados llevan adelante para atacar la pobreza y la exclusión social y favorecer una mayor protección social (lo que da título a este Foro y que está dentro de las prioridades de acción y reflexión de la CEPAL y el BID); la coexistencia de normas multilaterales de comercio con diversos esquemas de integración regional y económica, como Unión Europea, NAFTA, CAN y MERCOSUR.

- Un sistema financiero global y las desigualdades globales crecientes entre regiones mundiales y al interior de los países, más allá de las causas específicas de estos procesos.

Dos puntos mencionados en este Foro y en este panel, pueden ser recogidos:

Primero, el llamado de David A. Crocker a hacer frente a estas temáticas desde la perspectiva mayor de ensanchar la democracia. Es una visión de los problemas de la globalización a partir de las personas, los pueblos y sus necesidades.

Segundo, la aparente dicotomía entre la regulación mundial del comercio por la vía de la OMC, la experiencia del GATT y las sucesivas Rondas, incluyendo la inconclusa de Doha, por una parte, y la creciente ola de esquemas de regionalización en que están inmersos distintos países y regiones en el mundo y también, por cierto, en América Latina.

Los procesos de globalización económica y de regionalización se están llevando a cabo simultáneamente. Los procesos regionales pueden reforzar el camino hacia la integración global y, además, el conocimiento mutuo que genera un TLC acrecienta las oportunidades de comercio y también las de inversión entre sus miembros. (Allard, 2007). Así, desde el punto de vista latinoamericano, los esquemas regionales bien concebidos ensanchan y facilitan el acceso a mercados más amplios y desarrollados y pueden constituir un elemento de tránsito hacia una aplicación universal de normas comerciales que sean beneficiosas para todos, incluyendo, obviamente, a los países en desarrollo.

La conclusión positiva de Doha es esencial para un país de desarrollo mediano como Chile, que requiere de condiciones de acceso a mercado de países desarrollados para produc-

tos más elaborados ...en especial a partir de sus recursos naturales... y para servicios de distinto tipo.

Otro punto, en el que hay creciente conciencia en la comunidad internacional, es la situación y necesidades del llamado Cuarto Mundo, esto es, los países y poblaciones de distintos países que están en la posición de mayor desventaja y requieren de atención especial. La importante Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000), de jefes de Estado y gobierno, en el marco de Naciones Unidas, recordó este deber de solidaridad y fijó metas para erradicar las carencias más extremas.

La región de América Latina está inmersa, de lleno, en la globalización, en el comercio internacional y el imperativo es hacer que la globalización funcione en beneficio de todos. Un desafío permanente es que esta inserción sea hecha en términos sustentables, con protección del medio ambiente.

Desde la visión de la economía política internacional, la globalización se caracteriza como la marcha hacia la emergencia de una sola economía a nivel mundial: la que se mide con referencia a «la creciente intensidad, extensión y velocidad de las interacciones a nivel mundial y por la interconectividad, desde el comercio, pasando por la producción y finanzas, hasta las migraciones» (Mc. Grew, 2008).

El cientista político italiano Fulvio Attinà sostiene que el mercado mundial «más que un mercado de intercambio de productos fruto de estrategias de producción y reproducción del capital interno de la economía nacional, es actualmente un mercado de transferencia de trabajo, productos y créditos de un país a otro en el marco de estrategias de empresa que, mediante esa transferencia, minimizan sus costes y maximizan capacidad productiva». La acumu-

lación de capital está vinculada al rendimiento de la economía nacional, pero también depende de las estrategias «y de los comportamientos de las empresas multinacionales y de las empresas cuyas estrategias de producción están en función del mercado mundial» (Attina, 2001).

En esta transformación y cambio en el plano económico internacional se produce el proceso de inserción de las economías de América Latina en la globalización.

Los gobiernos de los países en desarrollo y de América Latina, en especial, asumen con variados énfasis, instrumentos y estilos los desafíos de dicha inserción en los mercados internacionales y el intento de atraer, conforme a sus intereses, la inversión extranjera directa, así como de impulsar políticas públicas orientadas al desarrollo económico, impulsar la equidad y la justicia social y perfeccionar la democracia; todos puntos tratados por nuestros expositores.

Esta imbricación de los factores políticos y económicos está en la base de la reciente afirmación del Ministro de Relaciones Exteriores Alejandro Foxley, con ocasión de la reunión de Lima de la Unión Europea y América Latina, cuando junto con ponderar la importancia de la región... que se acerca ya a los 600 millones de habitantes... en los planos de la democracia y de la producción recordó «que el talón de Aquiles de América Latina es que es el continente con las mayores desigualdades de ingreso y riqueza», lo que implica que en medio de una creciente modernización subsisten sectores que sufren de la situación de desventaja a la que aludíamos.

Indudablemente, el logro conjunto de objetivos de bien económico y de bien social encierra particulares complejidades en el mundo actual, pero es la tarea ineludible.

II. América Latina y el rol de los Estados en su inserción Internacional y en la globalización. América Latina como actor

Podemos hablar de América Latina como actor y existen diversos mecanismos de consulta política y de concertación económica, pero no en la misma forma como podemos hablar de la Unión Europea como actor, con un alto grado de concertación política y niveles de supranacionalidad.

Estas diferencias son la que han llevado, por ejemplo, en que a partir de la última Cumbre de Lima entre la UE y América Latina se suponga que los procesos de asociación y de libre comercio entre dicha Unión y nuestra región llevarán más bien el signo bilateral ...particularmente en situaciones como el MERCOSUR..., siendo también desigual el grado de compromiso con un desarrollo colectivo el caso de la CAN, en tanto si hay perspectivas de acuerdo con los países centroamericanos. En este sentido, otros países podrían seguir la ruta por las que antes transitaron Chile y México, y sus acuerdos directos de asociación con la Unión Europea.

En este punto cabe una observación general y otra más específica.

La más general mira a que, avanzada la primera década del siglo XXI, ya no se cuestiona un rol más activo de los Estados en los procesos vinculados a la globalización con relación a lo que existió a comienzos de la década de 1990 con el denominado Consenso de Washington. Lo hemos escuchado hoy aquí y lo expresó ya el Banco Mundial en 1997 cuando reconoció que, lejos de respaldar la «noción del Estado minimalista», se requería «el Estado eficaz» y la propia CEPAL que, en el 2002, habló de la necesidad de articular «un círculo virtuoso» entre el Estado y el mercado.

Además, el PNUD en el 2004 propuso la necesidad de «un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en principios de universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social» (PNUD, 2004: 98).

Con todas las dificultades propias de la tarea, los Estados en América Latina están en esta línea.

Un punto más específico es el de los mecanismos de integración económica en la región. Dentro de la política de regionalismo abierto se ha avanzado en la conciliación de preferencias arancelarias intrazonales con apertura externa, al resto del mundo pero sin que exista una institucionalidad sólida a nivel latinoamericano.

Sabemos que a partir de 1980, ALADI reemplazó a ALALC y sustituyó una ruta de integración «a la europea», que técnicamente debía llevar a una unión aduanera y luego a un mercado común, por un mecanismo que privilegia los acuerdos bilaterales en el marco de ALADI, los acuerdos de complementación económica ACES, que han sido útiles para el comercio intrazonal, como los que Chile tiene con Perú, Argentina, Bolivia y con el propio MERCOSUR en el marco de dicha Asociación. De algún modo, el propio MERCOSUR se ha «aladizado» en experiencias como ésta. Sabemos también que en el caso de Chile, junto a estos ACES, tiene TLC con México y otros países y en total dieciocho tratados con 58 países que representan el 80% del comercio mundial y se está próximo a concluir a fines de julio las negociaciones con Australia. Todo un logro pero que no es incompatible con un avance futuro de los mecanismos latinoamericanos.

americanos de integración y ...como queda dicho... de un perfeccionamiento del multilateralismo a nivel mundial.

Ffrench-Davis ha destacado la importancia de estos esquemas regionales y subregionales, en tanto su reconocimiento «como parte integrante de de la institucionalidad internacional, puede contribuir a rebalancear la globalización» (Ffrench-Davis y de Filippo, 2003).

Y en este marco, creo, que puede tener más relevancia que la que se le otorgó en el momento de su nacimiento formal hace algunas semanas, la UNASUR, la Unión de Naciones Suramericanas, nacida en Brasilia, que tendrá su sede en Quito y que está presidida en este momento por Chile.

UNASUR, no es ni aspira a ser un mecanismo de integración económica en sí, pero si a promover los mecanismos existentes y su progresiva convergencia. En este contexto, son importantes las palabras pronunciadas por el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva ...que asumió un liderazgo en este proceso... en el sentido de que «con este Tratado, la Unión de Naciones Suramericanas gana estatuto de actor global», agregando que nace «abierta a toda la región y con el signo de la diversidad y del pluralismo». Es evidente que hubo dificultades por los diferentes estilos y políticas de algunos países, pero todo indica que con un espíritu más pragmático, pueden ser superadas las diferencias en el futuro.

Como un desarrollo paralelo, Brasil, ha manifestado su intención ...legítima a nuestro juicio... de formar parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro permanente, en una futura ampliación de ese crucial órgano de seguridad. Este tipo de reforma de la institucionalidad política y también de la económica a nivel internacional ...la que viene desde la post

Segunda Guerra Mundial... resulta necesaria para que dicha institucionalidad refleje las realidades y correlaciones de fuerza del mundo actual.

III. Creciente complejidad en las interacciones: relaciones de los Estados con actores internacionales y transnacionales y en el plano bilateral

Los Estados interactúan con una variedad de actores internacionales, tanto a nivel bilateral con otros Estados como con la Unión Europea y los esquemas de integración ya mencionados. Igualmente, con actores transnacionales, como las empresas multinacionales que interactúan de modo creciente con ...entre otros actores... los Estados de su casa matriz y de sus filiales, asumiendo ...algunas de ellas... de modo creciente responsabilidades sociales que van más allá de su giro empresarial. Igualmente, interactúan los gobiernos con ONG de diverso carácter, ya sean temáticas (como las vinculadas al medio ambiente, los derechos humanos, la transparencia a todo nivel, campañas contra la pobreza) o aquellas que agrupan a ONG de nivel nacional o a personalidades o grupos con vocación internacional. Así, se conforma una creciente opinión pública internacional.

Esta diversidad de actores otorga a la política internacional, en el mundo actual, un carácter más desestructurado, tema interesante de profundizar. Christopher Hill apunta a que este fenómeno «produce un movimiento y un juego rotatorio de fuerzas orientadas en una dirección que no está clara» (Hill, 2003).

Esto se manifiesta, por ejemplo, en esfuerzos como el Pacto Global que es un código de conducta voluntario para empresas multinacionales que fue promovido por Kofi Annan, cuando

era Secretario General de Naciones Unidas y en cuyo seguimiento participan organismos como el Foro Económico Mundial. Algunos critican la participación de un organismo intergubernamental como Naciones Unidas en este tipo de materias pero, por otra parte, dicha organización hace llamados en general a instituciones transnacionales y de la sociedad civil internacional para que cooperen más activamente con sus actividades.²

El reconocimiento de esta realidad en el sistema internacional de hoy y ahondar en su análisis en distintas situaciones y espacios específicos puede contribuir a un mejor entendimiento de las relaciones internacionales, en tiempos de globalización.

Estas relaciones, según se aprecia periódicamente, parecen estar desajustadas o experimentando inestabilidades, lo que, justamente, puede deberse a que se analizan con lógicas de hace algunas décadas atrás y sin considerar todos los actores en juego.

En un reciente libro publicado en España, *La Gran Apuesta* (Casilda Béjar, editor, 2008) se recoge la importante experiencia de la inversión española ...y europea... en América Latina a partir de la década de 1990 y también algunas opiniones latinoamericanas, entre ellas la del propio presidente del BID. Dicha inversión ha tenido un acento particular en Brasil, Argentina, México y Chile, seguidos de Perú, Colombia, Venezuela, Uruguay y República Dominicana.

Por su parte Antoine van Agtmael (Agtmael, 2008) ha descrito la experiencia de EMN de países emergentes de distintas regiones del mundo, incluyendo Brasil, México, Argentina y Chile, que exportan a mercados mundiales y se insta-

lan también en diversas latitudes y que constituyen un fenómeno relativamente reciente.

En el caso de América Latina, esta realidad impone nuevos desafíos a las políticas exteriores, que deben combinar lo diplomático de corte más tradicional con las relaciones internacionales económicas y la capacidad de interactuar con una gama variada de actores internacionales y transnacionales, de modo de poder fijar objetivos teniendo sobre la base una adecuada «lectura» de las oportunidades que ofrece la situación mundial en los inicios del siglo XXI.

IV. El punto de la competitividad: ¿En qué compiten las naciones?

Este elemento ha surgido también en este Foro y mira al elemento de la competitividad.

Compiten las naciones y compiten las empresas. ¿Qué factores influyen en la competitividad? ¿En qué compiten las naciones?

La respuesta es que en una gran variedad de factores, tanto directa como indirectamente imbricados en el proceso productivo, lo que hace necesarias las políticas públicas y la participación del sector privado.

Los factores son variados: productividad; políticas económicas adecuadas como las que incentivan el ahorro y la inversión, la promoción de la educación en todos los niveles, la habilidad para incubar empresas globales; el ajuste del sector privado al cambio económico y tecnológico. Los países compiten por los mercados en el exterior, por las inversiones en el exterior y por atraer inversión extranjera directa en determinados rubros.

² El Pacto Global contempla áreas de responsabilidad de diversos tipos: derechos humanos, medio ambiente, derechos laborales y la lucha contra la corrupción.

En esta competencia, los gobiernos juegan un papel de importancia e igualmente influye la capacidad de articulación de los sectores público y privado, y la del sector académico, de la educación superior y de la investigación.

En este contexto se dan en Chile procesos que incentivan la innovación y el ambicioso programa de la presidenta Bachelet que becará a 30.000 estudiantes de postgrado al año 2017 para lo cual se ha establecido un fondo de 6.000 millones de dólares.

Todo esto forma parte de un esfuerzo nacional para ser capaces de diversificar la matriz de productos exportables hacia la incorporación de mayor valor y conocimiento incorporado en los bienes que se producen.

En América Latina, la diversificación de la oferta exportadora requiere superar limitaciones en materia de recursos humanos y la capacidad de innovación.

También la construcción de ventajas competitivas en un país como Chile requiere asumir desafíos como el de convertirse en puente o eje para inversiones y actividades en otros países, particularmente en América del Sur y diversificar también la exportación de servicios.

V. América Latina y el sistema internacional. El ascenso del Asia y la convergencia con áreas determinadas

En el caso de los Estados Unidos, primera economía mundial, las relaciones con América Latina quedaron bastante marcadas con el intento infructuoso del ALCA que, con todo, fue una experiencia de aprendizaje porque se avanzó de modo muy sistemático en las diversas temáticas que influyen en estos acuerdos: acceso a mercado, procedimientos aduaneros y reglas

de origen, inversión, normas y barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, antidumping, compras del sector público, derechos de propiedad intelectual, servicios, políticas de competencia y situación de controversias. El debate del ALCA se cruzó con el de la Ronda de Doha de la OMC y las posiciones de Brasil y otros países sobre mayor acceso de sus productos agrícolas a los mercados de Estados Unidos y potencias occidentales. De hecho, como una consecuencia de la paralización del ALCA, se han producido largas negociaciones para TLC separados de Estados Unidos con países como Colombia y conglomerados como Centroamérica

Como hemos visto ya, la relación con Europa tiene tradición y, como conglomerado, la Unión Europea en un socio comercial fundamental. Lo mismo en el caso de la inversiones, con 37,3% de la inversión europea concentrada en Brasil, 21% en México, 18% en Argentina y 9% en Chile, como en una diversidad de áreas: servicios generales (incluyendo energía eléctrica y telecomunicaciones), industriales y manufactureros, sector primario (incluyendo gas y petróleo), sector financiero.

En lo que respecta al Asia, existe una relación creciente y, además, Chile, México y Perú tienen una vinculación especial con las principales economías asiáticas por la vía del Foro APEC.

En el caso de Chile, China es en estos momentos, individualmente, el mayor país de destino de sus exportaciones. De algún modo, el clima de entendimiento y confianza alcanzado en APEC facilitó la suscripción del Tratado de Libre Comercio. Igualmente, se logró suscribir el TLC con la República de Corea (Corea del Sur) con la particularidad de que fue la primera experiencia de ese tipo de Corea. Igualmente, están vigentes los acuerdos comerciales con Japón—tra-

dicionalmente un importante socio comercial de Chile...y el P-4, que tiene un carácter amplio e intercontinental por incluir a Chile con Nueva Zelanda, Brunei y Singapur y estar abierto a la eventual incorporación de otros países. En Singapur lo llaman *Transpacific SEP*, convenio transpacífico. En este contexto de acuerdos amplios se encuentra también el ya prácticamente negociado con Australia y cuya firma está programada para fines de julio del 2008.

Estas relaciones son promisorias y al mismo tiempo complejas, y hay que estar siempre aprendiendo a como mejorarlas, en particular con China.

Las relaciones con Asia se inscriben ...como elemento de contexto... en un marco mucho más amplio, el del ascenso del Asia y las respuestas de Occidente frente a ese ascenso, que es uno de los hechos más significativos del actual momento internacional. Estuve en febrero pasado en Singapur y otros países del área y me correspondió observar directamente esta problemática. Cómo ve Asia su ascenso y las respuestas occidentales. Y es importante tomarlas en cuenta porque van a ser parte del escenario mundial en las próximas décadas.

En un ensayo publicado este año, Kishore Mahbubani (Mahbubani, 2008) ...académico de la Universidad Nacional de Singapur con formación norteamericana...ve tres escenarios, la marcha del Asia a la modernidad, el «*back to fortress*» de las economías occidentales que se protegen y vuelven «a sus fortificaciones», y el triunfalismo occidental, que fue propio del optimismo del período inmediatamente posterior a la caída del muro de Berlín, sensación que se ha disipado.

La tesis principal de Mahbubani es que Occidente debe acoger la tendencia modernizadora y acompañar la Marcha del Asia a la Moderni-

dad, un evento que, si tiene éxito, para dicho autor significará un mundo más pacífico, estable y próspero. Esta marcha, basada en la aplicación en Asia de la economía de libre de mercado y en el ascenso a nivel de potencias productivas de China y la India, conduciría de modo casi inevitable a una mayor adherencia a las normas de derecho y a un orden basado en normas.

En todo caso y como lo hace notar John Ikenberry en un artículo de comienzos de este año en *Foreign Affairs* (Ikenberry, 2008), esta no es la única visión y Occidente tiene una larga experiencia de acomodar a actores emergentes. Además, en este caso se da la situación especial, con relación a otras transiciones, de la interdependencia económica y de que China ...y también la India...se están beneficiando del comercio con Occidente y les interesa una relación y asociación pacífica.

En este contexto, por ejemplo, los países del Sudeste de Asia, reunidos en ASEAN, decidieron en noviembre del 2007 profundizar la formalización de sus vínculos como asociación y apuntar a una integración económica mayor en un futuro de mediano plazo, apreciando cabalmente las oportunidades que se les ofrecen frente a las crecientes economías del norte del Asia y también los desafíos que ello implica.

De algún modo, esta es una realidad que ...como lo enunciamos al comienzo...debe ser asumida ...*mutatis mutandi*... por América Latina. Superar diferencias de viejo y nuevo cuño que han atentado en contra de una acción latinoamericana más integrada. Perfeccionar y ampliar mecanismos como el UNASUR no debe afectar para nada una apertura a Europa, Norteamérica, el Asia y al resto del mundo, sino más bien, en una concepción de regionalismo abierto, le puede proporcionar un mayor sustento básico, pues

no se trata de protegerse sino de posicionarse mejor, con una visión más compartida en lo político, económico y social.

Un punto central en relación con este mismo Foro Internacional Valparaíso. Una de las claves de esta inserción es que además de los contactos de los gobiernos se reúna el mundo acadé-

mico, el sector privado, la sociedad civil. Porque el desafío de una Región más activa en la globalización, que *haga* globalización, es económico, pero también es político y envuelve economías abiertas y también sociedades abiertas, democráticas, con el desafío de la educación y de la innovación.

Bibliografía

Agtmael van, Antoine (2008), *El siglo de los mercados emergentes. Como una nueva clase de empresa está tomando el mundo*, Barcelona, GRANICA.

Allard, Raúl (2007), «Las empresas multinacionales en la globalización. Relaciones con los Estados», en *Revista Estudios Internacionales*, N°158, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Attiná, Fulvio (2001), *El sistema político global*, Barcelona, Paidós.

Casilda-Béjar, Ramón (2008), editor, *La gran apuesta, globalización y multinacionales españolas en América Latina*, Barcelona, GRANICA.

Ffrench-Davis, Ricardo, y De Filippo Antonio (2003), «El rol de las instituciones regionales en la globalización», en *Estudios Internacionales*, N°141, Santiago.

Hill, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York, Palgrave Macmillan

Ikenberry, John (2008), «The rise of China and the future of the West», en *Foreign Affairs*, 81, N°1, 2008.

Mahbubani, Kishore (2008), *The New Asian Hemisphere, The irresistible shift of global power to the East*, Public Affairs, New York.

Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio, Cumbre del Milenio*, Departamento Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York.

McGrew, Anthony (2008), «The logics of economic globalization», en John ... Ravenhill, *Global Political Economy*, Second Edition, Oxford University Press, New York.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Taurus Alfaguara.

RESPUESTAS DE DAVID A. CROCKER

Tengo una pregunta sobre la época de las dictaduras y las constituciones democráticas y el resultado de un desenlace macroeconómico: ¿Cómo se puede evaluar éste?

Primero, creo que una parte de globalización en las décadas de 1970 y 1980 fue la globalización de los Estados de seguridad de América Latina. Esto se parece a las ideas de George Bush y otros. Un Estado de seguridad puede ser una amenaza a los derechos de libertad de expresión crítica y un peligro para la privacidad. Esto es una parte nociva de la globalización. Se puede utilizar la palabra democracia de manera solamente retórica o cosmética. Se necesita entender que hay democracias y democracias. Puede existir una constitución democrática con gobierno no democrático. Una democracia de pocos es una democracia muy frágil. Una democracia que trata sólo las cuestiones de estabilidad no es una esta-

bilidad con alcance. Una democracia en que la toma de decisión es un desenlace de demandas de pocos o del jefe máximo no es una democracia. Un gobierno fuerte, una dictadura, puede avanzar en la dimensión macroeconómica pero no es la perspectiva del desarrollo humano.

En la perspectiva de Amartya Sen, la economía es un medio, un medio importante para abrir oportunidades a la gente. Si esto ocurre todas las personas tendrían la oportunidad de tener la vida que ellos se elijan. Un problema es no ofrecer la oportunidad de trabajar para todos. Entonces se necesita ampliar el concepto de democracia más allá de la constitución. Se debe ofrecer a todos la oportunidad de ser protagonistas, actores de sus vidas y gozar del bienestar. Por eso una democracia plena ofrece la oportunidad de reducir la pobreza mejor que una democracia liviana, que ofrece solamente a pocas personas la oportunidad de vivir.

CUARTA PARTE

TECNOLOGÍA, CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN: DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

SISTEMAS DE MOVILIZACIÓN CONTRA DEMANDA: UN NUEVO ENFOQUE PARA UNA CIUDAD SUSTENTABLE

William J. Mitchell

Traducción de Óscar Luis Molina S.

Una ciudad socialmente equitativa y sustentable debe ofrecer a sus ciudadanos un alto nivel de movilidad, y debe hacerlo utilizando eficientemente la energía, sin exacerbar la dependencia de los hidrocarburos y sin contribuir innecesariamente a las emisiones de carbono y al calentamiento global. Se trata de un desafío gigantesco que las habituales combinaciones de automóviles y transporte público no han sido capaces de resolver. Este trabajo presenta un enfoque nuevo, desarrollado por el Smart Cities Group del Laboratorio de Medios del MIT para resolver este problema urgente.

Descripción general de la movilización contra demanda

Los sistemas de movilización contra demanda disponen en la ciudad, a intervalos regulares y próximos, estacionamientos especiales para vehículos eléctricos livianos y bicicletas. Si usted desea ir a algún lugar, camina hasta el estacionamiento más cercano, utiliza una tarjeta para hacerse de un vehículo, lo conduce hasta el estacionamiento más cercano a su lugar de destino y allí lo deja.

Los usuarios de sistemas de movilización contra demanda cuentan con la comodidad y la utilidad de los automóviles particulares sin los altos costos del caso ni los requisitos de seguro, carga de combustible, servicios y reparaciones, y sin problemas para estacionar.

Factores claves del éxito de los sistemas de movilización contra demanda son los costos para los usuarios y las latencias del sistema, es decir el tiempo empleado para caminar al comienzo hasta el estacionamiento más cercano y elegir un vehículo, para viajar hasta un estacionamiento próximo al destino deseado y dejar allí el vehículo y caminar hasta el destino final. Los sistemas de movilización contra demanda bien diseñados y gestionados debieran ser capaces de ofrecer combinaciones de costos y latencias más atractivas que sistemas alternativos de automóviles, taxis y transporte público colectivo.

La gestión se realiza mediante una innovadora combinación de: (1) una estimación detallada, en tiempo real, de la demanda de movilización; (2) una gestión activa, en tiempo real, para equilibrar el abastecimiento y la demanda de vehículos (y el espacio de estacionamiento) y cumplir con las metas de latencias a un costo sustentable, y (3) una utilización so-

fisticada de una política dinámica de precios para la gestión de la demanda. El modelo matemático utilizado para la gestión, representa el sistema como una red de estacionamientos y enlaces, con colas (quizás de largo cero) de usuarios a la espera de acceder a los vehículos y de vehículos a la espera de acceder a los espacios de estacionamiento, y latencias y precios que varían dinámicamente en los estacionamientos y enlaces.

Como estos sistemas emplean vehículos eléctricos livianos o de tracción humana, son silenciosos, eficientes en términos energéticos y de mínima emisión. Son compactos y tienen una alta tasa de utilización y, en consecuencia, minimizan el tránsito urbano, la congestión y los requisitos de aparcamiento.

Los componentes esenciales de los sistemas de movilización contra demanda, tal como se describen más adelante, son: (1) vehículos especialmente diseñados; (2) estacionamientos especiales distribuidos en el área de servicio; (3) infraestructura informática para estimar y controlar; (4) software optimizado para estimar la demanda y gestionar en red, y (5) sistemas innovadores de provisión de energía eléctrica que utilicen fuentes de poder limpias y renovables que minimicen las pérdidas de transmisión. Estos elementos trabajan combinados para entregar los beneficios.

Vehículos limpios, compactos y energéticamente eficientes

El coche de ciudad (*citycar*), desarrollado por el Smart Cities Group del Laboratorio de Medios del MIT en colaboración con General Motors está diseñado específicamente para satisfacer las necesidades de los sistemas de movilización contra demanda.

Los citycars son automóviles eléctricos livianos con motores incorporados a las ruedas. Se doblan y apilan como carros de compra de los supermercados o portaequipajes de los aeropuertos, lo que los hace extremadamente compactos y eficientes en el uso del espacio urbano. Son de diseño sencillo y modular (sin embargo sumamente funcionales), robustos, baratos y de fácil mantenimiento. Se recargan automáticamente en los estacionamientos...de un modo muy parecido a los cepillos dentales eléctricos..., así que no necesitan un alcance muy largo ni llevar muchas baterías.

Los «*roboscooters*», desarrollados por Smart Cities en colaboración con ITRI y SYM, también son vehículos livianos, que se doblan y tienen motor incorporado a las ruedas. Estos coches de dos ruedas son más pequeños, más livianos y más baratos, y consumen menos energía que sus contrapartes de cuatro ruedas. Tienen menor alcance. Son especialmente adecuados donde las condiciones del clima son buenas, el transporte individual es la prioridad y las condiciones urbanas y económicas son menos favorables para los automóviles.

También se puede utilizar bicicletas en los sistemas de movilización contra demanda, como en el sistema de París. Pueden ser tradicionales o versiones «inteligentes» con apoyo eléctrico. Estas son las opciones más livianas y limpias de vehículo, pero su utilización, obviamente, está limitada por el terreno, el clima y las demandas de alcance y capacidad de transporte.

El uso de vehículos de transporte personal de dos ruedas se ha propuesto a veces para los sistemas de movilización contra demanda. Pueden resultar adecuados para distancias cortas donde la velocidad no es prioritaria. (Los ferrocarriles holandeses están investigando la posibilidad de utilizarlos en las estaciones).

Los sistemas de movilidad contra demanda pueden utilizar un tipo único de vehículo. Sin embargo, una opción más atractiva en sistemas más amplios y sofisticados es emplear diversos tipos de vehículos y así ofrecer a los usuarios distintas opciones entre combinaciones de costo, comodidad y funcionalidad. Un usuario, por ejemplo, puede optar por ir en bicicleta al supermercado, dejarla allí y volver con un coche para cargar las bolsas y mercaderías. (Muchas deficiencias en los sistemas tradicionales de movilización urbana...por ejemplo, ir al supermercado en una camioneta vacía...provienen de que los tipos de vehículo no son adecuados para los propósitos del trayecto. Un solo tamaño debe servir para todo.)

Estacionamientos apropiados en toda la ciudad

Los estacionamientos son los puntos de recogida y devolución de los vehículos del sistema de movilización contra demanda. (Los vehículos, por supuesto, se pueden estacionar también en otros lugares.)

Hay que distribuir estos puntos de manera suficientemente densa en el área de servicio para que se encuentren siempre cerca del origen y destino de los viajes. No sólo dan acceso a los vehículos, sino que también permiten que se recarguen, que se los mantenga y proteja adecuadamente, y que se realicen las transacciones de recogida y devolución, que tienen que ser electrónicas, rápidas y fluidas. Necesitan de un espacio adecuado y de buen acceso, de provisión eléctrica y conectividad electrónica.

Un asunto técnico crucial del diseño de estos estacionamientos especiales es la provisión de conexión eléctrica eficiente, segura, conveniente y protegida de las inclemencias del tiempo

entre la fuente de energía y los vehículos aparcados. La conexión puede ser por contacto o por inducción. En cualquier caso, debe ser automática cada vez que se estaciona un vehículo a fin de que el usuario no necesite enchufar nada ni ejecutar ninguna otra acción. La idea es que los usuarios nunca tengan que pensar en el combustible ni en recargas; el sistema entrega vehículos cargados.

Estos ubicuos puntos de acceso permiten que el sistema opere en modo de alquiler unidireccional, en vez de recurrir al sistema tradicional de alquiler bidireccional. En lugar de depender de los usuarios para que devuelvan el vehículo a su lugar de origen, lo que simplifica la gestión pero reduce en gran medida la flexibilidad y capacidad de respuesta del sistema, el operador acepta la responsabilidad (y cosecha la recompensa) de gestionar la distribución de vehículos en el sistema de modo que siempre haya unidades disponibles para satisfacer la demanda. El alquiler bidireccional se puede considerar un caso especial restringido de alquiler unidireccional, que se implementa por medio de incentivos de precio para devolver los vehículos en su lugar de origen y se gestiona utilizando la misma tecnología.

La localización de los estacionamientos se determinará por una combinación de consideraciones de diseño urbano, disponibilidad de lugares adecuados y pautas de largo plazo de la demanda. A menudo es conveniente combinarlos con existentes puntos de servicio, como tiendas, cafés, hoteles o sucursales o cajeros bancarios, para beneficio de todos. Obviamente, también se pueden situar en puntos principales de origen y destino, como estaciones de trenes, edificios de oficinas y parques e instalaciones deportivas o de entretenimiento.

Algunos estacionamientos pueden ser pequeños, informales y temporales. Otros pueden ser grandes puntos de intercambio, que incluyan instalaciones de comercio minorista y de servicios que aprovechan el tránsito del lugar. En el sistema puede haber grandes nudos que sirven de puntos de limpieza y mantenimiento de vehículos o como puntos de sociabilidad, con espacio público y/o recreacional, cafés, etcétera.

Nudos de tránsito y aparcamientos periféricos en torno de áreas urbanas congestionadas constituyen locaciones particularmente apropiadas para ejes de movilización contra demanda. Los aparcamientos dan la posibilidad, por ejemplo, de que automovilistas, turistas y habitantes de barrios suburbanos que salen una noche a divertirse dejen sus coches en la periferia, o de que los habitantes del centro de las ciudades mantengan allí sus automóviles para utilizarlos el fin de semana.

Los estacionamientos se pueden desplegar progresivamente a medida que crece el sistema de movilización contra demanda, aumentando tanto el área como la densidad de la cobertura. Y la locación se puede modificar y ajustar según la experiencia en la operación del sistema. Los estacionamientos son modulares y (al revés de estaciones de tren subterráneo, por ejemplo) no están ligados necesariamente a una infraestructura fija.

Redes, colas y latencias en el sistema

Cuando los puntos de recogida y devolución de un sistema de movilización contra demanda están situados dentro de un sistema de calles de una ciudad, forman una red de movilización. Los puntos de recogida y devolución son nudos y las calles constituyen los enlaces entre ellos.

Cada nudo puede aparcar una cantidad finita de vehículos. En un momento determinado, un nudo puede que tenga o que no tenga vehículos disponibles y puede que disponga o no disponga de lugares para aparcar. Idealmente, cada vez que un peatón llega a un nudo hay un vehículo disponible y cada vez que un conductor se acerca a un nudo hay un espacio disponible para dejar el vehículo. En la práctica (especialmente cuando el sistema está sumamente exigido), los peatones y los conductores a veces deberán hacer cola para tener acceso al servicio.

Es posible reunir información sobre la longitud de las colas de peatones en los puntos de recogida. Podría haber alguna especie de sistema con sensores. Los usuarios que esperan podrían «apretar un botón» para indicar que están esperando un vehículo en ese lugar. O podrían utilizar sus teléfonos móviles, como si llamaran a un taxi, para informar al sistema que desean un vehículo en un lugar y momento precisos. (Esto es similar, funcionalmente, a hacer una reserva.) En cualquiera de ambos casos, el operador gestionará el sistema en orden a dirigir vehículos a los puntos de recogida donde hay colas de clientes esperando, tal como hace un operador de taxis.

De manera semejante, es posible reunir información acerca del largo de las colas de vehículos que esperan para aparcar en los puntos de devolución. (Los vehículos que avanzan por las calles hacia un punto de devolución están virtualmente en cola: no hace falta que formen una línea junto al punto de devolución.) La manera más obvia de reunir los datos es a través de la información de destino que los usuarios indican en los sistemas GPS de navegación. El largo de la cola de un punto de devolución también se puede inferir a partir de la cantidad de vehículos provenientes de otros puntos de re-

cogida que ahora están en las cercanías del punto de devolución.

La red forma en consecuencia un sistema de colas, algo análogo a lo que ocurre en una red como Internet. Los vehículos viajan de nudo en nudo; hay una cantidad variable de vehículos presentes en los nudos, y hay colas de largo variable (quizás cero) de peatones y vehículos a la espera de acceso a los nudos.

Hay, por lo tanto, tres tipos de latencias que se debe gestionar en un sistema de movilización contra demanda: latencias de recogida, latencias de tránsito y latencias de devolución. La latencia total de un viaje es la suma de esas tres. Los usuarios se preocuparán de las latencias promedio y de las variantes, ya que no sólo desean minimizar sus tiempos de viaje sino también predecirlos con razonable exactitud.

En general, mientras mayor sea la cantidad de vehículos en la red y mayor la cantidad de espacios para aparcamiento, más breves serán las colas y las latencias asociadas. (Con capacidad siempre se puede resolver problemas de latencia.) Sin embargo los costos, la demanda de espacio para aparcar y de espacio en la calle también aumentarán. En consecuencia, la meta del operador que gestiona sistemas de movilización contra demanda es cumplir con los requerimientos del usuario sin gastar una cantidad insostenible de vehículos y espacios para aparcar. Las herramientas adecuadas de software que facilitan el logro de esta meta son elementos clave de los sistemas de movilización contra demanda.

Demanda de movilización, precios, y equilibrio de oferta y demanda

La demanda de movilización se manifiesta en las colas que se forman en los puntos de recogida.

Un sistema de movilización contra demanda debe estar diseñado para responder a esta demanda eficazmente (desde la perspectiva del usuario) y económicamente (desde la perspectiva del operador). La clave del éxito es la gestión inteligente de la distribución espacial de vehículos en la red según fluctúa la distribución espacial y temporal de la demanda. En otras palabras, dado un stock de vehículos y espacios para aparcar, el operador debe tratar de mantener la oferta y la demanda de vehículos en óptimo equilibrio en el sistema.

Bajo ciertas condiciones ideales ...por ejemplo, en áreas urbanas de uso mixto y alta densidad, con distribuciones impredecibles de la demanda de viajes..., los sistemas de movilización contra demanda pueden ser esencialmente de auto-organización. En otras palabras, la entrada de vehículos a los nudos suele ser equivalente a las salidas, así que nunca hay demasiados o muy pocos vehículos en una locación para la demanda del momento.

En la práctica ...como en otros tipos de redes, como la eléctrica o la de entrega de mercaderías... siempre habrá asperezas e irregularidades en las pautas de demanda de movilización. Esto requiere de una intervención gerencial activa por medio de algoritmos automáticos de control o de operadores capacitados para monitorear y ajustar el sistema o por medio de alguna combinación de ambos; de otro modo no es posible mantener adecuadamente en equilibrio la oferta y la demanda. Nadie querría tener todos los vehículos en un extremo de la ciudad cuando toda la demanda está en el otro extremo.

Como la gente negocia el costo y la conveniencia en su conducta de movilización, y por lo general es bastante flexible sobre dónde y cuándo viajar, gran parte de esta gestión se puede realizar con herramientas de dinámica

fijación de precios. Si el precio de recogida en un nudo se encuentra bajo, motivará a los usuarios a ir a ese nudo, pero si está alto los motivará a buscar una alternativa ligeramente menos conveniente. Si el precio de la devolución está bajo, atraerá vehículos a ese nudo, pero si está alto los empujará a buscar alternativas. Si el precio según la hora está bajo, alentará a los usuarios a viajar en seguida, pero si está alto, los alentará a viajar antes o más tarde.

Si hay bastante trabajo, también se puede utilizar una política de precios negativa. En otras palabras, los usuarios pueden conseguir efectivo o crédito por llevar vehículos donde se los necesita con urgencia. Esto puede resultar atractivo, por ejemplo, para gente joven que dispone de tiempo, para subempleados y para quienes desean explorar la ciudad o hacer ejercicio en bicicleta.

Obsérvese, de paso, que usuarios de distintos nudos pueden preferir distintas combinaciones de costo-latencia. En las zonas de ingresos más bajos, puede que prefieran un servicio de menor costo con latencias mayores. A la inversa, en zonas de ingresos altos, puede que prefieran latencias menores a un precio mayor. La fijación de precios se puede utilizar también para implementar una política pública, por ejemplo, el subsidio a los viajes diarios de trabajadores de menores ingresos a las zonas donde se los necesita.

Pero las estrategias que se apoyan en el precio no siempre son suficientes para mantener el sistema en un óptimo estado de equilibrio entre oferta y demanda de vehículos. En este caso, se torna necesario que el operador mueva físicamente los vehículos vacíos desde las actuales locaciones de baja demanda hasta locaciones de alta demanda. Esto es costoso, obviamente, y un objetivo de la administración es minimizarlo. Nuevas técnicas para trasladar ve-

hículos sin conductor de manera eficiente, como la acumulación de trenes de vehículos y la conducción autónoma a baja velocidad por la noche, pueden ayudar en esto. Y también (aunque en una escala menor) puede ayudar la simple carga de vehículos en camiones.

Información de la demanda, y respuesta en tiempo real

Obviamente, la eficiencia de los sistemas de movilización contra demanda depende de contar con una información muy buena, bien ajustada en términos de espacio y tiempo, acerca de las variables pautas de la demanda de movilización; depende también de la capacidad de respuesta rápida y adecuada a esas pautas. (Los datos tradicionales de densidad de población y de origen y destino de viajes, tal como se utilizan en la planificación del transporte público, pueden entregar un útil punto de partida para estimar aproximadamente la demanda, pero no bastan.) Hay diversos modos potenciales ...quizás mejor usados en combinación... para obtener la necesaria, detallada y actualizada información de la demanda.

Lo más obvio es recurrir a la información que genera el sistema mismo. Los nudos pueden seguir exactamente la pista del largo de las colas y de la recogida y devolución efectivas de vehículos, y los sistemas GPS de navegación en los vehículos los pueden localizar continuamente. De esta manera se puede construir un cuadro histórico muy detallado de las demandas al sistema y, con el tiempo, éste entrega una base más y más precisa y confiable para responder eficazmente a la demanda.

Los operadores de teléfonos móviles siguen hoy la pista de los móviles con creciente precisión, asociados con torres de comunicaciones o

gracias a la localización por GPS. La agregación de datos de locación de telefonía móvil entrega una «fotografía» en tiempo real de la distribución de la gente en el espacio de una ciudad. Esto ofrece una base efectiva para predecir las demandas emergentes de movilización.

Las transacciones con tarjetas de crédito se registran por tiempo y lugar: también pueden ofrecer una gran cantidad de información útil en tiempo real sobre la distribución y actividades de la gente en la ciudad y, por lo tanto, sobre las pautas probables de demanda de movilización.

En general, los sistemas de movilización contra demanda se apoyan en detalladas bases de datos históricas de gran escala para establecer pautas de largo plazo de demanda de movilización. Aumentan esto con datos de sensores y transacciones en tiempo real que reflejan fluctuaciones de corto plazo y perturbaciones debidas, por ejemplo, a acontecimientos o emergencias especiales. Aplican sofisticadas técnicas de análisis para obtener inferencias significativas desde los datos.

Debiera ser muy sencillo establecer las estructuras de los modelos de predicción de colas y demanda. Estos modelos tendrán muchos parámetros e inicialmente es probable que las estimaciones de los valores de cada parámetro sean bastante rudimentarias. Pero la experiencia y el tiempo debieran posibilitar que se refinen esos valores y que se desarrollen modelos poderosos y exactos. La posesión de estos modelos será una ventaja competitiva de los operadores experimentados de sistemas de movilización contra demanda; la carencia de ellos constituirá una barrera de entrada.

Cuando se está planificando un sistema de movilización contra demanda, no existen detalladas bases de datos sobre pautas de demanda, movimientos de vehículos y latencias. Sin

embargo, es posible simular la operación del sistema para desarrollar estrategias iniciales que respondan a la demanda, equilibren el sistema y minimicen las latencias. Y cuando se instale el sistema verdadero, se puede ir modificando gradualmente estas estrategias a la luz de los datos efectivos.

Combinación con navegación GPS y con asistentes personales de movilización

Los vehículos de la movilización contra demanda son más eficaces cuando están equipados con navegación GPS potenciada con datos de densidad de tránsito. Desde la perspectiva del usuario, esto permite una navegación eficiente hacia los destinos. Desde la perspectiva del operador, permite el seguimiento de las locaciones del vehículo y entrega información en tiempo real acerca de la densidad y velocidad de los vehículos. Por otra parte, los destinos que ingresan los usuarios en los sistemas de navegación constituyen «planes de vuelo» que permiten que los operadores prevean la demanda de espacio de estacionamiento en los puntos de llegada y de disponibilidad de vehículos en esos puntos para satisfacer las demandas del futuro inmediato.

Una opción aún mejor es integrar en los sistemas de movilización contra demanda la idea reciente de los asistentes personales de movilidad (APM). Los APM son aparatos manuales de red inalámbrica atentos a la locación. Conocen las redes de calles, las condiciones del tránsito, las rutas y los horarios. Permiten que los usuarios, aunque posean un mínimo de conocimientos, planifiquen y ejecuten viajes multimodales que pueden ser una combinación de caminata, movilización contra demanda y tránsito público, in-

cluso cuando no conocen adecuadamente el terreno urbano por donde se desplazan.

La disponibilidad de planificación de alta calidad facilita una fijación de precios sofisticada y dinámica y el uso de los precios para gestionar la demanda. Los usuarios pueden escoger entre combinaciones de vehículos, enlaces, puntos de recogida y devolución y latencias y precios. Pueden elegir optimizar cualquier combinación de costo monetario, consumo energético, emisiones de carbono y latencia general que les parezca importante. Además de minimizar de este modo el uso de los recursos, puede que deseen maximizar elementos como el interés turístico o la protección del clima.

La atención a la locación también abre la posibilidad, potencialmente lucrativa, de integrar publicidad situada en la locación, lo que permite que los usuarios planifiquen viajes de compras, combinaciones con redes sociales, programas, y coordinación de encuentros y otras iniciativas. Es probable que las oportunidades para servicios publicitarios innovadores como éstos formen parte importante del modelo de negocio de los sistemas de movilización contra demanda.

Sinergia con los sistemas de transporte público

Los sistemas de movilización contra demanda no suelen reemplazar a los sistemas públicos de transporte. Operan, en cambio, como sus socios y potencian la eficiencia y el atractivo de estos sistemas, resolviendo los problemas de los «primeros kilómetros» y de los «últimos kilómetros».

Los sistemas públicos de transporte son por lo general muy eficientes para mover gran cantidad de pasajeros, a una velocidad relativamente alta, entre puntos fijos. Su dificultad consiste en que sus puntos de embarque en es-

casas ocasiones están situados exactamente en el lugar donde usted quiere empezar el viaje y en que los puntos de desembarque están en escasas ocasiones exactamente donde usted quiere terminarlo. Hay que llegar hasta el punto de embarque (el problema de los «primeros kilómetros») y desde el punto de desembarque (el problema de los «últimos kilómetros»).

Los sistemas de movilización contra demanda resuelven estos problemas instalando estaciones especiales para sus vehículos en las paradas del transporte público.

Una combinación posible es con redes metropolitanas de tránsito, como el subterráneo y las líneas de buses expreso. Las personas que viajan cada día de casa al trabajo y viceversa pueden regresar por la tarde en el tren suburbano, tomar un vehículo en la estación, guardarlo en casa por la noche y devolverlo a la estación la mañana siguiente. (Podría haber un incentivo de precio por recargar el vehículo durante la noche.) Desde la ciudad de residencia, esta operación se puede efectuar a la inversa, hasta el lugar de trabajo.

Otra posibilidad es combinar con trenes de alta velocidad y con transporte aéreo entre ciudades. En este caso los vehículos se toman y devuelven en las estaciones de tren y en los aeropuertos. Esto combina la velocidad y eficiencia del los sistemas de transporte de larga distancia con la comodidad y conveniencia de los sistemas de movilización contra demanda de corto alcance. Y elimina la necesidad de diseñar vehículos para sistemas de movilización contra demanda que pretendan satisfacer los requerimientos de la conducción de larga distancia en carreteras de alta velocidad.

Los sistemas de transporte público son menos eficientes cuando la densidad de la población es baja y pocos los paraderos, y también en

las horas de menor movimiento, cuando deben trasladar pocos pasajeros en esos grandes vehículos. En estos contextos, por medio del uso de vehículos pequeños y de la disponibilidad según la demanda, los sistemas de movilización contra demanda pueden reemplazar al transporte público trabajando con mejores costos.

Los sistemas de movilización contra demanda también pueden ofrecer «anillos virtuales» que constituyen un suplemento de los sistemas radiales de transporte público suburbano. En estos sistemas suele ser necesario ir al centro y salir de él para moverse en sentido circular. El problema empeora hacia la periferia a medida que las líneas radiales se apartan. Los estacionamientos de movilización contra demanda en áreas suburbanas pueden posibilitar un movimiento circular eficiente.

Sinergia con sistemas de energía limpia

El uso de vehículos eléctricos y bicicletas elimina las emisiones de los tubos de escape, la contaminación local y el ruido del transporte público. Pero no reduce necesariamente la dependencia de fuentes de energía no renovables. Esto depende de la fuente de la electricidad. Si la fuente de electricidad es, por ejemplo, las antiguas plantas a carbón, entonces el paso a vehículos eléctricos sólo desplaza (aunque por lo menos con alguna ventaja, quizás) las emisiones de carbono. Pero se eliminan las emisiones si la fuente es hidroeléctrica.

Un problema general de las redes eléctricas es que les falta capacidad de almacenamiento. Esto les dificulta responder efectivamente a los picos de demanda y no las vuelve amistosas con fuentes limpias y renovables pero intermitentes, como la energía solar y la del viento o de las ma-

reas. Sin embargo, como los vehículos eléctricos del sistema de movilización contra demanda están siempre conectados a la red cuando están aparcados en sus estacionamientos, devuelven a la red una gran cantidad de la capacidad de almacenamiento de sus baterías. Esto abre la posibilidad de que vehículos compren y vendan electricidad, algo semejante a lo que se ha propuesto para los automóviles híbridos. Esta estrategia comercial respondería a los precios actuales de la electricidad y a las necesidades de electricidad que se espera habrá en el futuro próximo.

Por ejemplo, los vehículos aparcados en casa podrían recargarse a un costo muy bajo en los momentos de baja demanda de las primeras horas de la mañana y podrían vender electricidad a la red si sucede que están aparcados en casa en un día crítico durante las horas punta.

Esto también se relaciona con el problema de la intermitencia de las generaciones eléctricas solares, por viento o por la fuerza de las mareas. Los coches pueden cargar sus baterías mientras brilla el sol o sopla el viento, y vender electricidad cuando estas fuentes no están produciendo. Esto resulta particularmente prometedor en climas asoleados: se puede combinar la carga de las baterías de los vehículos por medio de paneles solares distribuidos en los techos, pues esto minimiza las pérdidas de transmisión.

La carga y descarga de baterías no es gratis, y los costos de cargar y descargar las actualmente disponibles limitan la eficacia práctica inmediata de esta atractiva estrategia. Pero es probable que el mejoramiento de la tecnología de las baterías haga cada vez más factible todo esto.

El aumento de la presión política y económica en relación con la geopolítica del abastecimiento de energía, la necesidad de reducir las emisiones de carbono y el calentamiento global (del cual la movilización urbana a gasolina es un

contribuyente principal) y la necesidad de pasar a sistemas de energía limpia y renovable, crearán incentivos cada día más poderosos para que los gobiernos locales y nacionales apoyen los sistemas de movilización contra demanda.

Beneficios para la seguridad de las carreteras

En la actualidad, los automóviles propulsados por gasolina pesan aproximadamente 25 veces más que el conductor y corren a velocidades de por lo menos 150 kilómetros por hora. Esta combinación de masa y velocidad implica una inercia enorme en los choques, y hay que diseñar los automóviles con sistemas de seguridad que soporten esto, lo cual incrementa el peso, la complejidad y el costo y reduce el uso eficiente de la energía.

La utilización de vehículos de menos masa y menor velocidad en los sistemas de movilización contra demanda puede reducir enormemente los niveles globales de inercia en los sistemas urbanos de movilización y de este modo reducir el consumo de energía y la energía incorporada y el peso y complejidad de los sistemas de seguridad y, en fin, reducir de este modo las muertes y los heridos en las carreteras.

Idealmente, un sistema de movilización contra demanda cuenta con un rango de vehículos que va desde bicicletas y vehículos de dos ruedas de baja razón peso/pasajero hasta automóviles de cuatro ruedas, con una razón más alta y habitáculo protegido, sistemas de deformación programada, cinturones de seguridad y airbags. Los usuarios pueden escoger la combinación de costos, pesos y niveles de seguridad que prefieran. Quienes determinan las políticas del caso pueden establecer parámetros generales.

Tal como en las condiciones actuales de la mayoría de las ciudades, habrá una mezcla de

vehículos de distintos tamaños y pesos en las calles y esto dejará en desventaja a los vehículos menores si colisionan con otros más grandes. Pero los vehículos livianos que conforman los sistemas de movilización contra demanda no necesitarán mezclarse en las carreteras con los más pesados, tal como hoy las bicicletas no circulan por las autopistas. Se creará demanda y justificación para mayores niveles de segregación de vehículos según la masa y la velocidad, por ejemplo, mediante el establecimiento de zonas urbanas que excluyan o penalicen el paso de automóviles particulares y dependan solamente de la movilización contra demanda. Y al aumentar en gran medida en las calles el porcentaje de vehículos livianos y de velocidad relativamente menor, se reducirá la energía promedio de las colisiones. El beneficio para los peatones (habrá una razón de 1/1 entre vehículo y conductor, a menos que el conductor vista una armadura) será especialmente significativo.

Diseño urbano y beneficios para la calidad de vida

Los automóviles particulares han traído muchos beneficios a los habitantes de las ciudades, pero también muchas externalidades negativas. El efecto de estas externalidades aumenta con la densidad de automóviles. Las calles se congestionan y viajar resulta más lento, ruidoso, contaminante y peligroso, y una proporción creciente de valioso terreno urbano se debe destinar al aparcamiento de coches. Desde la perspectiva del diseño urbano y la calidad de vida, el problema es mantener los beneficios del automóvil particular (especialmente los que se concretan cuando hay una baja densidad de automóviles) y eliminar las externalidades negativas.

Los sistemas de movilización contra demanda consiguen aquello al ofrecer un acceso equivalente o mayor a la movilidad, con vehículos mucho más compactos y benignos, con muchos menos vehículos aparcados y ocupando espacio y con muchos menos vehículos en las calles creando congestión.

El impacto ambiental de los vehículos de movilización contra demanda...incluso de los automóviles eléctricos... es mucho menor que el de los automóviles a gasolina. Por otra parte, se aparcen muy juntos en sus estacionamientos especiales. Esto permite una compresión de la razón de aparcamiento de entre 3:1 y 8:1 para los coches, y aún mayor cuando los vehículos de dos ruedas reemplazan a los automóviles.

Una posible respuesta a esta ganancia es aparcar más vehículos en la misma cantidad de espacio para estacionamiento. Esto puede resultar apropiado ocasionalmente, en áreas donde la demanda de movilidad es extremadamente alta; pero por lo general no será necesario. En la mayoría de las situaciones, la introducción de sistemas de movilización contra demanda, combinada con la supresión de aparcamientos tradicionales, tendrá como resultado la liberación de espacio en las calles y fuera de las calles para otros usos. Los diseñadores urbanos pueden aprovechar esto para agregar áreas verdes y otros agrados en las calles, para suprimir estacionamientos en las plazas y devolverlas al uso peatonal.

Aunque los vehículos de la movilización contra demanda tienen una velocidad máxima inferior a la de los actuales automóviles particulares, pueden ofrecer un mejor resultado final en áreas urbanas, porque generan menos congestión y sus sistemas de navegación eligen automáticamente el trayecto más favorable que evita los puntos congestionados y los atascos. Por otra parte, como están conectados en

red de manera inteligente e inalámbrica, soportan técnicas sofisticadas y la gestión inteligente del flujo del tránsito en las intersecciones y otros puntos críticos. En general, debieran ser capaces de hacer un uso altamente optimizado de las calles disponibles y de la capacidad vial.

Conclusiones

Toda la tecnología necesaria para soportar los diversos elementos de los sistemas de movilización contra demanda...vehículos eléctricos apropiados, estacionamientos especiales, sistemas electrónicos, software de gestión y sistemas de energía eléctrica limpia...ya están aquí o por aparecer. Los sistemas de movilización contra demanda en la actualidad son factibles técnica y económicamente, y esto será aún más evidente a medida que pase el tiempo.

Los sistemas de movilización contra demanda adecuadamente diseñados y gestionados pueden entregar a los usuarios utilidad y comodidad, elección de vehículos, bajas latencias de movilidad y bajos costos. Son energéticamente eficientes, emiten un mínimo de carbono y son seguros. Y reducen el ruido del tránsito, la contaminación y la congestión a niveles mínimos.

Un importante efecto global de los sistemas de movilización contra demanda es que crean mercados mucho más sofisticados para servicios de movilización urbana. Estos sistemas ofrecen a los usuarios un amplio rango de opciones de movilidad y de precios, establecen una realimentación de información en tiempo real que vincula oferta y demanda de movilización, incorporan una política dinámica de precios y ofrecen oportunidades para optimizar el sistema. Estos mercados crean poderosos incentivos, tanto en los usuarios como en los operadores, para uso eficiente de los recursos y sustentabilidad.

TECNOLOGÍA, CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN: DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Javier Nadal

Creo que a esta altura de la sesión es oportuno que le demos una vuelta a una pregunta genérica: ¿cómo impactan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el desarrollo, en la economía, en la vida social? Para responder a esta pregunta me parece oportuno hacerlo a través de una respuesta numérica, objetiva, medible, y para ello elegimos el indicador más socorrido para conocer la riqueza de las naciones, que no es otro que la renta por habitante. Es decir, veamos si somos capaces de ver cual es el mecanismo por el cual las TIC influyen en este aspecto y en qué medida lo hacen.

Si definimos la riqueza de un país como su producto bruto interno, dividido por el número de habitantes y multiplicamos y dividimos este cociente por el número de empleados que hay en el país y luego agrupamos los términos de otra manera, tal como puede verse en la expresión siguiente, obtenemos una fórmula diferente que nos ayuda a interpretar lo que estamos buscando:

$$\text{Renta per cápita} = \text{PBI}/n^{\circ} \text{ ciudadanos} = (\text{PBI}/n^{\circ} \text{ empleados}) \times (n^{\circ} \text{ empleados}/n^{\circ} \text{ ciudadanos})$$

En efecto, podemos concluir que la renta por habitante es igual al producto de dos factores:

la productividad (que es el PBI dividido por el número de empleados) multiplicada por la tasa de actividad del país (empleados dividido los habitantes del país).

Sabemos que la productividad tiene una relación directa con las TIC, con su grado de penetración y con el uso que se hace de las mismas. Si somos capaces de medir esta relación, podremos saber también de qué modo la riqueza está condicionada por las tecnologías de la información. Ahora bien, la fórmula anterior también nos dice que la renta por habitante, y por tanto la riqueza, de un país puede aumentar sin necesidad de que también lo haga la productividad, sólo con aumentar la tasa de actividad de la población aunque la productividad se mantenga constante, lo cual puede ocurrir y, de hecho, ha ocurrido recientemente en algunos países. Basta con que se produzca un incremento significativo en la incorporación de las mujeres al trabajo o que se aumente la jornada media de trabajo de la población ocupada a través de un mayor número de horas extraordinarias para que se note su efecto en el PBI. De esta manera se puede aumentar la riqueza, pero sería mejor que, además de incorporar a todas las mujeres posible al trabajo retribuido, al mismo tiempo se mejore la productividad, lo que re-

dundaría, no sólo en una mayor riqueza, sino en un modelo más sostenible de crecimiento.

Por otra parte, puede demostrarse matemáticamente que el incremento de la productividad depende de varios factores que pueden analizarse independientemente entre sí: la mejora de la cualificación del factor trabajo, la dotación de capital físico (infraestructuras, carreteras, etc), la dotación de capital tecnológico (TIC) y, finalmente, la llamada productividad total de los factores (PTF), que es un indicador que mide el grado en que el cambio tecnológico ha sido incorporado a la cultura del país en cuestión, en el tejido productivo y en los hábitos sociales. Un PTF positivo indica un plus de productividad aportado por la incorporación cultural del uso intensivo y cualitativo de las TIC, más allá de la pura inversión directa. Un PTF negativo señala, por el contrario, una insuficiente incorporación del cambio tecnológico en el país en cuestión. En consecuencia puede afirmarse que las tecnologías de la información influyen en la productividad y en el aumento de la riqueza a través de dos caminos: la inversión directa en nuevas tecnologías que se incorporan en el proceso productivo y la incorporación de la nueva cultura tecnológica en todos los órdenes de la vida social y económica.

La existencia de estos dos factores diferentes ayuda a entender por qué, en la mayoría de los casos conocidos, el impacto de las TIC sobre la productividad se produce después de transcurridos varios años de acumulación inversora. Así, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos que en la década de 1990 consiguieron superar a Europa en crecimiento de la productividad anual, gracias a la mayor contribución del capital tecnológico y al superior crecimiento de la PTF comparado con Europa pero esto sólo ocurrió después de casi una década en que las in-

versiones TIC en EE UU crecieron muy por encima de las europeas. Podríamos decir que incluso al país inventor de Internet le costó diez años lograr que la nueva cultura tecnológica impregnara todo el tejido social y empresarial hasta que la Sociedad-Red, que tan bien nos ha explicado repetidamente Manuel Castells, quedara establecida y consolidada.

En este sentido, me parece interesante observar el **Cuadro 1**, elaborado por Marcel P. Timmer, Gerard Ypma y Bart van Ark. En el mismo puede verse el crecimiento del PBI en los países de la Europa de los 15 y los Estados Unidos en 2003, así como su desglose en los diferentes conceptos que hemos comentado antes. El Cuadro distingue las contribuciones del factor trabajo, del factor capital (dividida a su vez entre capital TIC y convencional) y de la productividad total de los factores (PTF), por país, y se ve como Europa tenía 1,3 puntos menos de crecimiento del PBI respecto a EE UU, siendo responsable principal de la diferencia la PTF (0,8 puntos) y, en menor medida, el capital tecnológico. Si se mira con detalle la descomposición de los datos para los diferentes países, se puede entender muy bien las causas del éxito de algunos países bien conocidos y que son referentes de la Sociedad de la Información, como Finlandia o Irlanda, en los que la PTF alcanza la espectaculares cifras de 2,7 y 3,4 respectivamente. En el extremo contrario tenemos el caso de Italia, que muestra un crecimiento mínimo de 1,5 puntos del PBI con una composición carente de aportaciones tecnológicas, pues la principal contribución positiva es la del capital no TIC mientras que la PTF es incluso negativa.

El caso de España es también singular, pues si bien es cierto que durante varios años ha podido disfrutar de unas envidiables tasas de crecimiento, ello se ha debido a la aportación del

Cuadro 1. COMPONENTES DEL CRECIMIENTO DEL PIB EN EUROPA Y EE UU

	PIB	Trabajo	Servicios de capital	Servicios de capital ITC	Otros servicios de capital	PTF
EE UU	3,4	0,6	1,4	0,8	0,6	1,4
EU15	2,1	0,5	1,1	0,5	0,6	0,6
Austria	2,0	...0,2	1,1	0,5	0,6	1,0
Bélgica	2,1	0,2	0,9	0,7	0,1	1,1
Dinamarca	2,1	0,2	1,6	0,7	0,9	0,3
Finlandia	3,7	0,4	0,6	0,6	0,0	2,7
Francia	2,1	0,0	1,1	0,3	0,8	1,0
Alemania	1,2	...0,4	0,6	0,4	0,2	1,0
Grecia	4,0	0,8	1,3	0,4	0,9	1,9
Irlanda	7,6	1,4	2,9	0,6	2,3	3,4
Italia	1,5	0,6	1,3	0,4	0,9	...0,4
Luxemburgo	5,0	2,3	2,3	0,6	1,7	0,5
Países Bajos	2,4	1,2	0,8	0,4	0,4	0,4
Portugal	2,4	0,5	1,4	0,5	0,9	0,4
España	3,3	2,3	1,5	0,4	1,1	...0,4
Suecia	2,9	0,2	1,1	0,8	0,3	1,6
Reino Unido	2,9	0,5	1,1	0,7	0,4	1,3

Fuente: Marcel P. Timmer, Gerard Ypma y Bart van Ark (2003), *IT in the European Union: Driving Productivity Divergence?*, GGDC Research Memorandum GD-67 (octubre 2003), Universidad de Groningen, Tablas del Apéndice, actualizado en Junio de 2005, y cálculos propios.

factor trabajo, por la importante creación de puestos de trabajo en sectores como la construcción, que también han empujado la componente debida al capital no TIC, mientras que la PTF, al igual que en el caso italiano, tiene un valor negativo. Existen evidencias empíricas de que en España se ha ido acumulando capital tecnológico importante en los últimos años, pero que todavía ese capital no es capaz de aportar a la economía todo su potencial, como lo demuestra el valor negativo de la PTF. El día en que la sociedad española haya asimilado definitivamente el cambio tecnológico es de esperar que el PTF sea positivo reflejándose en la productividad y el crecimiento, que debería ser

más sano y sostenible. Irlanda, que ha crecido enormemente en los últimos años, tiene una componente del PTF muy positiva, como ya hemos visto

He presentado este cuadro para ayudarnos a entender que crecer no es suficiente. Que hay un modelo de crecimiento sano, basado en el incremento de la productividad derivada de la modernización de la economía y la sociedad a través de las TIC, pero también hay otro modelo poco sostenible, basado en el puro aumento de la mano de obra que tiene un alto riesgo por las dificultades para mantenerlo en el tiempo. Sería muy bueno tener un cuadro parecido para los países de América Latina. Un cuadro que

nos permitiese distinguir los distintos componentes de crecimiento de cada país. Estoy totalmente de acuerdo con lo que ha dicho Ernesto Ottone en el sentido de que, una vez más, tenemos una oportunidad en América Latina. Tenemos una ventana de oportunidad producida por la demanda de materias primas. Pero tenemos que aprovechar la oportunidad. No podemos permitir que se pierda como ha ocurrido tantas veces en el pasado. Sería estupendo si pudiéramos disponer de un cuadro parecido al anterior para nuestra región, en el que se distinguiera cómo aportan los sectores tradicionales y cómo aportan los nuevos sectores. Seguramente veríamos que los sectores convencionales tienen una aportación muy grande y que una parte muy pequeña o nula del crecimiento depende del capital tecnológico. Lo deseable sería aprovechar esta fase de bonanza para acumular capital tecnológico, formar a la población, ser capaces de asimilar las posibilidades tecnológicas para encontrarnos en condiciones adecuadas cuando el precio de las materias primas decline y cambien las condiciones favorables actuales. Tenemos que crear las condiciones que permitan la acumulación del capital tecnológico y esto también depende de la existencia de un ambiente regulatorio adecuado y de un clima de confianza. Se necesita, además, que el factor trabajo, las personas, los recursos humanos, tengan una formación adecuada.

Así pues, hace falta dotación tecnológica, un ambiente favorable y formación. Apostar por estos tres elementos no es ningún descubrimiento. Los países que actualmente son los más avanzados en esta materia comenzaron hace muchos años diseñando políticas públicas para cubrir los tres flancos señalados: las dotaciones físicas de equipos y conectividad, el

ambiente regulatorio y competitivo y la formación de los recursos humanos. Incluso se elaboraron algunos indicadores (como el Networked Readiness del World Economic Forum o el e-Readiness Ranking de *The Economist*) que han servido de referencia para muchos países. Ahora se trata de emular esas políticas ya probadas con éxito para adaptarlas a nuestra región.

Empecemos por el capital tecnológico. Aquí las noticias son alentadoras. Es evidente que América Latina está hoy en muy buena posición, desde muchos puntos de vista. En los últimos veinte años se ha hablado mucho de convergencia. Nos hemos preguntado una y otra vez si las reformas y las políticas establecidas contribuían o no a la convergencia entre países del primer mundo y del tercero. Pues bien, una buena forma de saber qué ha pasado en esta materia es comparar la renta por habitante y su evolución. En nuestro caso, en el que estamos hablando de América o, si se prefiere, de las Américas, una buena forma de medir la calidad de las políticas ejecutadas es comparar sus resultados entre los Estados Unidos y América Latina. Es decir, para saber si ha habido convergencia y cuánta, lo primero que tenemos que hacer es comparar la evolución de la renta per cápita de los dos espacios geográficos del continente americano.

En el **Gráfico 1** puede observarse que la línea inferior, que es la que refleja la relación entre la renta *per cápita* de Latinoamérica frente a la de los Estados Unidos, muestra una evolución más bien errática a lo largo de los últimos veinte años, con grandes altibajos, que ha hecho oscilar la relación hasta situarnos prácticamente en el punto de partida. Es decir, desde el punto de vista económico, podemos decir que las cosas no han cambiado. La convergencia ha sido nula en las últimas dos décadas.

Gráfico 1. EVOLUCIÓN DE LA RENTA PER CÁPITA Y LA TELEFONÍA FIJA EN LA VS EE UU



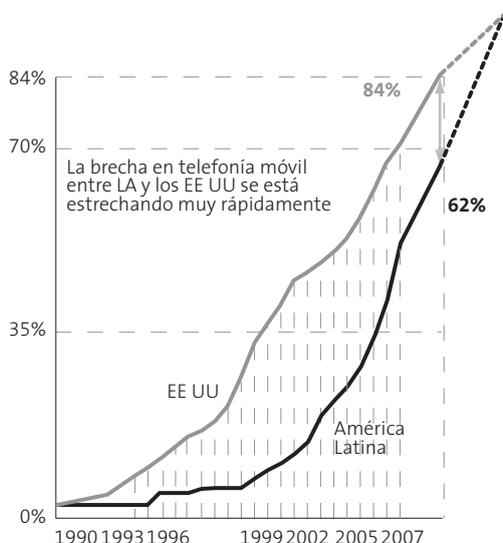
Fuente: UIT/OCDE

Sin embargo, en ese mismo lapso de tiempo, hemos sido capaces de cerrar considerablemente algunas brechas de infraestructuras tecnológicas significativas. Por ejemplo, la brecha de la telefonía fija. Si hace 20 años, su penetración en América Latina era equivalente al 9% de la que había en Estados Unidos, actualmente está prácticamente en el 40%. Algo se habrá hecho bien para que esto ocurra. A pesar de que no tenemos más recursos que hace veinte años, en términos relativos como ya hemos visto, hemos sido capaces de cerrar bastante esta brecha. Queda mucho por conseguir, sin duda, pero no se debe despreciar el esfuerzo y el éxito alcanzado. Y esto ha sido posible porque se han sabido tomar medidas regulatorias adecuadas y convenientes.

Recordemos que hace más de veinte años las empresas públicas que en aquel momento operaban las redes y servicios de telecomunicaciones, no tenían capacidad de invertir ni de en-

deudarse lo necesario para modernizar sus infraestructuras, por lo que los gobiernos se vieron obligados a privatizar aquellas empresas. Pero privatizar no era suficiente si no se creaba simultáneamente un marco regulatorio adecuado que diese confianza a las empresas que tenían que invertir. La existencia de ese entorno regulatorio creó el clima adecuado que movilizó a los agentes, hasta lograr el crecimiento de la red, que hemos señalado, y que vino acompañado de una sustancial mejora de calidad en el suministro de los servicios. Podría incluso afirmarse que se ha logrado más de lo que cabía esperar, ya que si aceptamos que el nivel de desarrollo de las telecomunicaciones está fuertemente correlacionada con la renta por habitante, el Gráfico anterior podría considerarse un desafío a esta ley. Si la riqueza relativa se ha mantenido estable, no habría razones objetivas que justificaran el importante salto cuantitativo y cualitativo que ha experimentado ese im-

Gráfico 2. EVOLUCIÓN DE LA TELEFONÍA MÓVIL EN LA VS EE UU



Fuente: UIT

portante capital tecnológico. Incentivos adecuados para obtener el retorno de la inversión hecha, una regulación adecuada y el establecimiento de objetivos a cumplir por las empresas que recibían los activos privatizados, han favorecido los logros obtenidos.

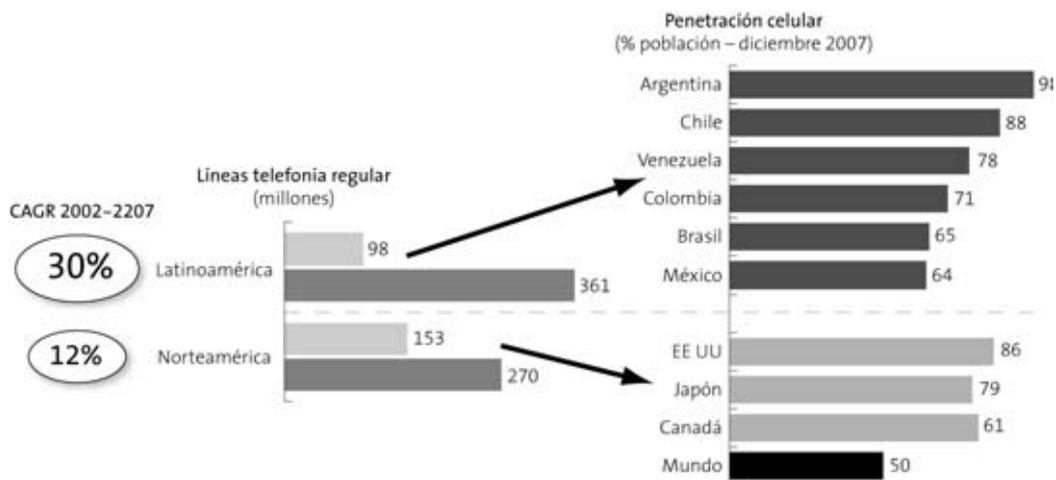
A lo largo de estos años se ha podido llevar el servicio telefónico a segmentos de la población, como el D y E, en los que hace veinte años sólo un 2% de los hogares tenían teléfono, mientras que ahora disponen de él un 45%. Estos son datos de los países donde está presente Telefónica. No tengo los de otros países de la región, pero seguramente serán parecidos. No pretendo decir que Telefónica sea la única capaz de lograr estos resultados, ni mucho menos, porque en todas partes se ha producido una evolución similar ya que las políticas públicas adoptadas han sido también similares.

Pero más espectacular es, y me parece muy significativo, lo que ha ocurrido en el mundo de

la telefonía móvil, tal como puede verse en el **Gráfico 2**. Aquí no es que la brecha se haya cerrado un poco, sino que se ha cerrado prácticamente del todo, pues en 2007 ya se había alcanzado una tasa de penetración media de la telefonía móvil del 62% en América Latina frente al 84% de los Estados Unidos en ese mismo año. En el Gráfico se ve que el despegue del crecimiento de la telefonía móvil, en América Latina, se produjo entre los años 1998 y 1999, y ello es así porque en esa época ocurrieron dos cosas importantes. La primera fue una decisión regulatoria (el llamado *Calling Party Pays*), la segunda una acción comercial (el sistema llamado *prepago*).

Las decisiones regulatorias adecuadas no son fáciles de programar, ya que al tratarse de decisiones que se toman sobre el papel, tienen un alto nivel de incertidumbre a pesar de que su impacto en la vida real puede ser muy importante. De hecho la calidad de las políticas públi-

Gráfico 3. PENETRACIÓN DE LA TELEFONÍA CELULAR EN ALGUNOS PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: ITU, IDATE, Internet Worldstats, Wireless Intelligence

cas y regulatorias es uno de los aspectos más críticos en el devenir de las naciones.

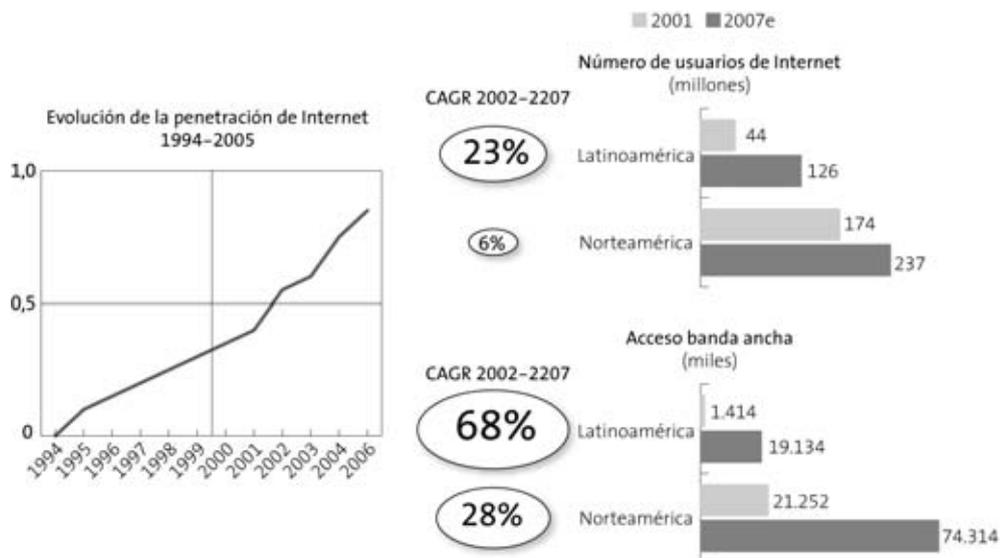
En el caso que nos ocupa, la decisión que desencadenó el círculo virtuoso fue la implantación del modelo llamado *Calling Party Pays*, que sigue vigente tanto en Chile como en el resto de América Latina. Esto significa que el que llama paga el total de la llamada. En Estados Unidos pagan tanto el que llama como el que recibe, porque cada uno paga el tiempo de aire que usa su terminal. La consecuencia del modelo de EE UU es que la gente que tiene pocos recursos suelen llevar su teléfono apagado ante el temor de recibir una llamadas indeseadas y tener que pagarlas. Sin embargo, cuando uno paga sólo las llamadas que genera, se alimenta confianza y se consolida al hábito de mantener el teléfono siempre conectado.

La segunda acción desencadenante de la aceleración del mercado fue la modalidad de servicio llamada *prepago*, que consiste en pagar por anticipado paquetes de minutos de uso. El modelo es bueno para los usuarios (especialmente para los de bajos recursos) porque pueden ajus-

tar su nivel de consumo a sus posibilidades económicas, mientras que a las empresas les elimina el riesgo de morosidad. La modalidad prepago se introdujo por primera vez en Portugal y fue una respuesta imaginativa de los responsables de la empresa pública de telefonía que, acostumbrados a disfrutar del monopolio, se tuvieron que enfrentar a un competidor que, en poco tiempo, les ganó más de la mitad de la cuota de mercado. La respuesta comercial fue una oferta prepago con la que recuperaron el liderazgo del mercado. El modelo se expandió rápidamente por todo el mundo y ha sido una de las palancas de expansión del teléfono celular.

Así pues, podemos decir que una decisión regulatoria adecuada y la competencia son los responsables de la universalización de un servicio que ha ido mucho más lejos de lo que la pura capacidad económica de los clientes podía hacer pensar. En los Estados Unidos había 270 millones de celulares en 2007, mientras que en Latinoamérica se superaban los 360 millones ese mismo año (Gráfico 3). Argentina y Chile han

Gráfico 4. EVOLUCIÓN DE INTERNET Y BANDA ANCHA EN LA VS EE UU



superado ya la penetración de los Estados Unidos, mientras que Venezuela, Colombia y Brasil no están lejos de alcanzarlo.

Hoy en América Latina estamos cerca de poder decir que casi todas las personas llevan un teléfono en el bolsillo. Esto además de ser una excelente noticia en sí misma, representa también una gran oportunidad de futuro como vehículo de universalización de la banda ancha en Latinoamérica. En efecto, las infraestructuras de banda ancha necesarias en la actualidad, exigen unos niveles de inversión difícilmente recuperables, por lo que no se van a poder acometer en toda su extensión sólo por el incentivo del retorno económico y los presupuestos públicos tienen otras prioridades más perentorias que atender. Sin embargo, el hecho de tener prácticamente a todos los ciudadanos equipados con un teléfono móvil, junto a la demanda de acceso rápido a Internet, crea un importante incentivo para acelerar el desarrollo

tecnológico que permita aumentar el ancho de banda del acceso móvil en un plazo de tiempo razonable.

Con respecto a Internet, hay que recordar que hace poco más de diez años era una actividad prácticamente inexistente. Hoy, en América Latina, alcanza sólo el 15% de la penetración que hay en Estados Unidos, pero está creciendo al 23% anual mientras que en los Estados Unidos lo hace al 6%. América Latina tiene 126 millones de internautas y los accesos de banda ancha están creciendo a un ritmo del 68% anual (Gráfico 4).

En definitiva, haber acertado en la elección de las políticas públicas y en la regulación adecuada está en la base del crecimiento económico que se ha experimentado y que ha generado unas importantísimas entradas de capital, entre las cuales, por cierto, no quiero dejar de señalar que Telefónica ha contribuido con una inversión de 82 mil millones dólares, lo que pro-

bablemente la convierte en el mayor inversor en América Latina. Pero lo importante es que estas inversiones y las que ya se han anunciado para los próximos años, son fruto de un clima de confianza que se ha generado después de varios años de mantener políticas adecuadas y previsibles.

Pero, por otra parte, no podemos olvidar que para lograr el desarrollo de los países más avanzados en la penetración y uso Internet y banda ancha, no basta con generar un buen clima inversor, es preciso también que el nivel de riqueza del país acompañe, al menos, en la medida necesaria para permitir a los usuarios finales la adquisición de algunos equipamientos esenciales como son los computadores. Las diferencias de ingresos entre un ciudadano medio de América Latina y de los Estados Unidos pone un límite objetivo a las posibilidades de equiparación de los índices tecnológicos. La evolución de los precios a la baja de los equipamientos y las políticas públicas pueden ayudar a estirar la cuerda, pero hasta un límite.

Afortunadamente, la región vive un excelente momento desde el punto de vista económico. En los últimos tiempos se ha vivido unos años continuados con crecimientos espectaculares. Por primera vez en los últimos cuarenta años, las siete principales economías de América Latina están creciendo a ritmos entre el 3% y el 7%, y puede decirse que el 75% del PBI de la región se genera en países con expectativas de *investment grade*. Y esto ha permitido una reducción de la pobreza, pero también de la desigualdad. De hecho, en el período 2002-2006 el grupo de personas que ingresan menos de 2.000 dólares al año se ha reducido en 51 millones, el grupo de los que ingresan entre 2.000 y 5.000 se ha incrementado en 52 millones, y los que ingresan más de 5.000 ha aumentado en otros 22 millones.

Esto quiere decir que también estamos mejorando en materia económica y que las expectativas actuales son muy positivas. Si se cumplen las predicciones que insisten en que Latinoamérica puede ser la región de mayor crecimiento en los próximos años, ello también se reflejará en la capacidad de equipar los hogares con computadores y accesos de banda ancha a Internet.

Una vez considerada la capacidad de la región para alcanzar los niveles de dotación tecnológica que se requieren en tecnologías de la información, todavía nos queda por analizar el grado de implantación cultural y de capilaridad en el uso de las nuevas tecnologías y, en particular de Internet; o dicho de otra manera, en qué medida podemos considerar que la Sociedad-Red es una realidad entre nosotros. Volviendo al principio de esta presentación, podríamos decir que nos falta por saber en qué grado está afectando positivamente la PTF a la productividad y a la creación de riqueza en América Latina.

A falta de datos objetivos, podemos intentar una aproximación cualitativa y afirmar que, globalmente el estado de implantación no puede ser satisfactorio, dadas las cifras de penetración de Internet que acabamos de ver, pero sin embargo existen áreas, sectores o segmentos sociales con un alto grado de implantación y de modernidad. Latinoamérica es dual en muchos aspectos y también lo es en este. En este sentido se pueden señalar muchos casos de éxito. Se ha hablado aquí de la trazabilidad, «del currículo» del chanco que se ha adoptado en algunas explotaciones chilenas, por ejemplo. Una realidad similar se ha dado en la producción de carne en Uruguay, donde han podido superar restricciones europeas a la importación de carne gracias a un moderno sistema de trazabilidad del ganado. Hay experiencias en Perú con toda

la agricultura exportadora de la costa. Existen, en definitiva sectores económicos significativos que han podido renovarse e insertarse en la economía globalizada gracias a una incorporación intensiva al mundo TIC.

Hay también experiencias exitosas a nivel de los ciudadanos que muestran como Internet ya no es un fenómeno minoritario. Recientemente ha habido una gran movilización en todo el mundo contra las FARC de Colombia. Esto se ha hecho por Internet, se ha hecho a través de redes sociales entre la población normal, la población civil, los jóvenes, los internautas.

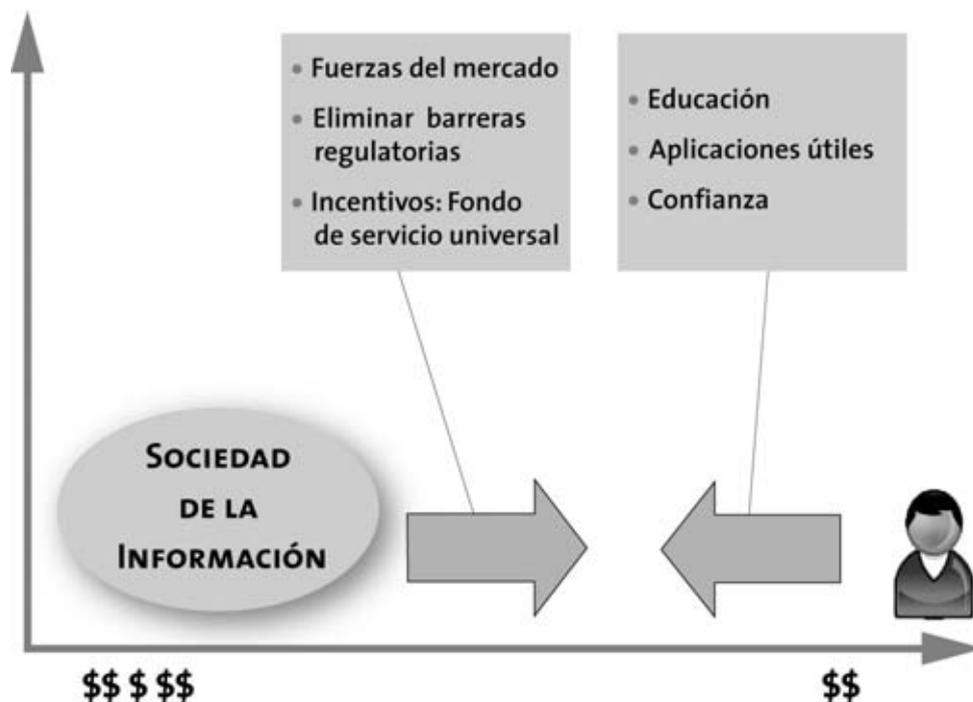
Sin duda que las desigualdades entre los países de América Latina y los más avanzados persisten, pero no se puede ignorar que hay un buen segmento de la población y de usuarios de Internet que están al mismo nivel que los más desarrollados. La realidad en América Latina es dual. Tenemos que conseguir disminuir esa dualidad. Algunos datos de la experiencia española puede ayudarnos en este sentido. Fundación Telefónica publica anualmente un informe que analiza el grado de implantación de las TIC en la sociedad. Hacemos encuestas entre la población general y también entre pequeñas y medianas empresas. Se distingue entre las empresas que usan habitualmente Internet y las empresas que no lo hacen y entre personas que usan habitualmente la Red y las que no la usan, y preguntamos a los no usuarios las razones de ello. Las respuestas que obtenemos sistemáticamente son muy interesantes. La inmensa mayoría, tanto entre personas como entre empresas, dicen que no lo usan porque no les interesa, porque piensan que no les sirve para nada o porque no creen que les resuelva ningún problema. He aquí el problema cultural.

Afortunadamente este grupo se va reduciendo año tras año, pero todavía sigue siendo importante y demuestra que hay una brecha digital cultural, tan importante como la material y, tal vez, más difícil de erradicar. Sin embargo, la buena noticia es que las personas y las empresas que lograron pasar de ser no-usuarios a internautas, pasan a ser los más entusiastas, los defensores más acérrimos de Internet. Si es un problema cultural, la solución hay que buscarla a través de la educación que, en última instancia, es el punto clave sobre el que hay que actuar para aumentar la productividad y para que el crecimiento de los países sea un crecimiento sano.

Afortunadamente la CEPAL lo tiene muy claro. En el encuentro ministerial de San Salvador, hace algunos meses, después de un análisis profundo sobre toda la agenda estratégica de América Latina, se concluyó que la educación es la primera prioridad y nosotros, desde Fundación Telefónica, coincidimos con esto y hacemos todos los esfuerzos que podemos en materia de educación. Por eso decía esta mañana, cuando presentaba la Fundación, que nuestro foco está en la educación porque creemos que es la verdadera herramienta para ayudar al desarrollo de los países. La CEPAL también lo tiene muy claro, y creo que cada vez somos más los que compartimos esta posición.

A modo de conclusión, en el **Gráfico 5** he tratado de visualizar con un dibujo la idea fundamental de esta intervención. El eje horizontal representa a las personas de una sociedad estando a la izquierda las de mayor poder adquisitivo y a la derecha las más necesitadas. La nube representa al conjunto de la sociedad ya incluido en la Sociedad del Conocimiento. El objetivo es incluir a todos en la nube. Hay factores evidentes que «tiran» de la nube hacia la dere-

Gráfico 5. ESTRATEGIA PARA UNA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN INCLUSIVA



cha y la hacen crecer: la mayor riqueza, la competencia, la regulación adecuada o determinados incentivos económicos. Pero también hay otros factores que facilitan a los ciudadanos la incorporación a la nube: la educación, el clima de confianza hacia la tecnología y la generación de aplicaciones útiles y amigables, son imprescindibles para desbloquear el proceso.

Finalmente, es importante señalar que se trata de un esfuerzo que tienen que hacer los países y que no se puede lograr sin el compro-

miso de toda la sociedad. No es sólo un problema de los gobiernos. Es algo en lo que deben intervenir todos los agentes de la sociedad, que nos concierne a todos. Que exige una toma de conciencia para elaborar agendas regionales o nacionales para la introducción de la sociedades de la información y para la modernización de los países. Algo que hace pocas semanas Chile ha hecho con la llamada «Estrategia de Desarrollo Digital 2007-2012» y que es un excelente ejemplo de cómo afrontar esta necesidad.

COMENTARIOS A LAS PRESENTACIONES DE WILLIAM J. MITCHELL Y JAVIER NADAL

Enrique Aimone

La era digital en televisión: *High lights*

El señor Nadal nos ha hablado de la educación como una clave del desarrollo de la Sociedad de la Información. Nos ha dicho que las TIC han penetrado vertiginosamente. Notable ha sido el caso de Internet y la telefonía móvil. También ha destacado que el crecimiento económico va de la mano del uso de las TICs y que es menester emplearse en la llamada alfabetización digital a objeto de no generar la temida brecha digital. Nos mostraba cómo algunos países han desarrollado estrategias exitosas.

Junto con suscribir lo anterior, quisiera hacer un aporte desde mi especialidad que es la televisión, de cara a una importante decisión que deberá tomar Chile en los meses venideros y que tiene que ver absolutamente con la lógica usada por Javier Nadal, desde la óptica de estos «rezagos en tecnología» en la que estamos en Latinoamérica y especialmente en Chile.

Por eso me voy a referir brevemente, casi a título de provocación al nonato proceso de la TV digital en nuestro país.

A través del proceso digital en televisión, un único medio podrá ofrecer todos los servicios que alguna vez fueron proveídos por un amplio número y variedad de ellos.

La TV digital es, en lenguaje simple, una tecnología para transmitir y recibir señales. En términos prácticos, esta nueva tecnología permite una señal de alta definición (HDTV); emitir hasta 5 señales estándar (SDTV) en un mismo ancho; o transmitir datos, videos, softwares, servicios interactivos y un largo etcétera. Además, la norma digital permite gran flexibilidad, toda vez que durante un día y en horarios diversos, pueden transmitirse las distintas modalidades antes mencionadas. En otras palabras, un paraíso para los efectos de los que gustan alinear tecnología, conocimientos e información en una sociedad globalizada.

Lo cierto, sin embargo, es que esta aparente maravilla, está dando en Chile (y en Latinoamérica, salvo México) más de un dolor de cabeza a los concernidos.

En efecto estamos rezagados ya que, a diferencia de Europa, Asia y EEUU en que ya han hecho (o inventado) una opción clara sobre la materia, en Chile no hay aún pronunciamiento alguno sobre la norma técnica ni tampoco sobre la regulación jurídica sobre la cual esta norma deberá operar. De esta forma, nos estamos quedando, insisto, rezagados en un proceso que el mundo desarrollado ha visto como algo clave en materia de tecnología y globalización.

Técnicamente hablando, la norma digital que se adopte puede ser en la práctica algunas de las tres siguientes:

ATSC (EE UU), adoptada por EE UU, Canadá y México entre otros.

ISDB (Japón), adoptada por Japón y Brasil.

DVB (europea), adoptada por Europa, Australia, Taiwán, India etc.

Además hay una norma China, poco conocida en nuestro territorio.

Hoy todas ellas permiten la *high definition*, el multiplex y la recepción móvil.

Cualquiera que sea la norma, ésta operaría en la banda UHF, dejándose un espectro que va desde el canal 21 hasta el 52, o sea cerca de 30 canales.

En cada canal, insisto, se pueden transmitir entre 4 y 5 señales en definición estándar, o una de alta resolución.

Al menos desde 2001 que se viene discutiendo el tema. Los canales de Anatel se han inclinado por la norma norteamericana, fundamentalmente por razones de costos, y los otros actores, como las empresas de telecomunicaciones, lo han hecho por las otras normas.

Se ha realizado un fuerte *lobby*, sobre todo de parte de la Unión Europea, pero también de Japón y últimamente de EE UU, para que el gobierno adopte una u otra norma.

Sin perjuicio de la norma que se adopte por parte del gobierno, el tema no se resuelve allí. Hoy los canales de televisión (como por ejemplo lo expresa la ley de TVN) son de objeto único, es decir, sólo se les permite la radiodifusión televisiva de libre recepción. Además por ley no

pueden transmitir más de una señal en el área geográfica destinada por la concesión. Esto hace imposible el *simulcast* (transmisión analógica y digital propia de una necesaria transición) e imposibilita la adopción de las otras posibilidades técnicas.

En consecuencia, podría haber norma, pero finalmente no tener TV digital, si no se propicia una legislación que permita una convergencia de los futuros servicios que se puedan entregar.

Pero los problemas de la transición a la llamada era digital en TV no se limitan a sólo estos aspectos.

Los canales actuales se han preguntado legítimamente que ocurre con los *property*...los títulos de concesión, sobre todo los otorgados con carácter de indefinidos...obtenidos al amparo del derecho vigente una vez que este derecho cambia o se modifica.

En segundo lugar se encuentran aquellos asociados al interés público (*must carry rules*) y a los distintos tipos de negocios o industrias que propiciará la era digital.

Frente a todo esto, el gobierno se muestra hermético y no da a conocer la norma y la clase política, parece no tener tampoco una posición clara, ni menos única sobre la dirección en que van a operar los indispensables cambios legales que la era digital deberá traer aparejados.

Por lo tanto, estamos entrampados en discusiones, mientras el resto del mundo y sobre todo el mundo desarrollado empieza a conocer y disfrutar los alcances y beneficios de la era digital en TV. En consecuencia, y contesté con la lógica de este panel, presentamos en este ámbito también un rezago sobre el cual no se ve aún en Chile, la luz al final del túnel.

COMENTARIOS A LAS PRESENTACIONES DE WILLIAM J. MITCHELL Y JAVIER NADAL

Adrián Palacios

La red encarnada: cerebro vs metrópoli

Toda nueva tecnología produce cambio y transforma la naturaleza. En estrecha alianza el cerebro digiere la tecnología e invita a otras nuevas. Cuatro millones de años de historia natural nos separan de nuestros ancestros los australopitecos, cuyo cerebro contenido en 400 cm³ pasó a 1.400 cm³ en el *Homo sapiens* moderno. Acorde a este aumento en volumen del cerebro encontramos asociados cambios en el modo de vida, de nómada a sedentario, de cazadores a agricultores, y un cerebro-manual fabricando herramientas cada vez más especializadas. Las urbes se descubren así mismas en constante reorganización a fin de satisfacer a sus habitantes cuyas necesidades son cada vez más complejas. Innovativos planes reguladores atraen a nuevos habitantes, las urbes se desarrollan o desaparecen en función del éxito de esta aventura mutua de acoplamiento entre

satisfacción de las necesidades biológicas, intelectuales y la estructura de la urbe.

El siglo XXI nos encuentra ya inmersos en lo global. No logramos situar al sujeto humano desconectado de una Red cada vez más compleja¹ donde los nodos² se incrementan día a día de manera vertiginosa. Una preocupación mayor, seguramente para controlarla, es como entender esta Red globalizada, que ya se nos escapa de las manos, en términos de organización social y profundamente enraizada en lo biológico. ¿Quién es el artífice de este ejercicio permanente de globalizar nuestras acciones? Y nuevamente nos encontramos hace 4 millones de años con el humano³ en su hábitat natural a la búsqueda de su alimento diario. Esencialmente nuestro cerebro, motor generador de cambio, ha conservado sus componentes básicos moleculares, pero ha variado en el número y complejidad de la red neuronal.

En lo que sigue comparamos, bajo el hilo conductor de disciplinas que componen los siste-

1 En el sentido de un sistema complejo, donde la suma de las partes es superior a sus componentes y en donde emergen conductas que siguen leyes probabilísticas no deterministas.

2 Nodos locales, familiares o el barrio; globales los mercados o países.

3 El origen de los humanos como tal se proyecta a 15 mil años atrás donde la familia de los homínidos se separa de los otros primates como el gorila, chimpancé.

más complejos⁴, el conocimiento adquirido en las últimas décadas en neurociencia⁵ y en el diseño de metrópolis inteligentes y biológicamente inspiradas. Para esto último nos inspiraremos en las ideas de William J. Mitchell, del MIT. Pretendemos esbozar posibles argumentos a favor de que el estudio del cerebro, una red altamente compleja, constituye un modelo natural para entender aspectos críticos y recurrentes a la globalización, en relación a la importancia de la tecnología de la información: la comunicación, la interconectividad, la pobreza, los sistemas caóticos, el flujo de capitales, las epidemias, las organizaciones sociales.

El cerebro humano de 1,4 kilos puede entenderse como una red altamente compleja constituida de 10^{11} neuronas⁶ e interconectado a través de 10^{14} conexiones o sinapsis. La red neuronal se encuentra envuelta por células gliales o de sostén (trófico o nutriente) que las superan entre 10-15 veces en número. *¿Cómo se articula este ensamble neuronal para dar origen a nuestros pensamientos, emociones, aprendizajes, memorias, en breve, a nuestra*

conducta? Los trabajos pioneros de Santiago Ramón y Cajal (1852-1935), Nobel de Medicina en 1906, permitieron demostrar que el cerebro estaba compuesto de unidades discretas o neuronas dando origen a la doctrina de la neurona. Posteriormente sir Charles Sherrington, Nobel de Medicina en 1932, influenciado por Ramón y Cajal, introduce el concepto de sinapsis y estudia el lenguaje de comunicación entre las neuronas. Una neurona comunica con otra, alterando su estado fisiológico, a través de una serie orquestada de pasos moleculares que dan origen a un evento único y discreto conocido como potencial de acción, como lo establecieron con gran elegancia⁷ Sir John Eccles (1903-1997), Alan Hodgkin (1914-1998) y Andrew Huxley (1917), Nobel en Medicina 1963. En base a dos tipos de sinapsis⁸ el cerebro establece redes de comunicación local y global. La importancia de las redes neuronales fue abordada luego por una serie de talentosos investigadores, que vieron en el formalismo matemático la manera de entender en parte la función cerebral.⁹ La historia

4 Estudio de sistemas no lineales, fuera del equilibrio, autoorganizados y cuyas conductas emergentes no son predecibles a partir del conocimiento de sus partes. Para una introducción a esta área referirse a los trabajos de Stuart Kauffman, Ilya Prigogine. Para otros detalles ver: *Signs of Life: How Complexity Pervades Biology* by Ricard V. Sole, Brian C. Goodwin, and Ricard Solé (Paperback - Jan 2002) 5

5 Las ciencias que estudian el cerebro, desde los componentes más básicos a nivel celular hasta la función de éste en tareas cognitivas que involucran aprendizaje y memoria.

6 Las unidades funcionales básicas que definió Santiago Ramón y Cajal, científico español que recibió en 1906 del premio Nobel en Medicina por sus trabajos que demostraron que el cerebro estaba constituido de unidades discretas llamadas neuronas.

7 En breve, el carácter excitable de una neurona depende de principios básicos fisicoquímicos, donde el medio interno, compuesto de iones, se encuentra separado del externo por una membrana hidrofóbica (lípidos) inserta de proteínas especializadas, que forman poros o canales que facilitan la circulación de iones eléctricamente cargados (potasio, sodio, calcio). Dependiendo del sentido de este intercambio de iones la neurona se verá excitada o inhibida y podrá o no producir un potencial de acción que a su vez será transmitido a lo largo del axón de una neurona permitiendo el envío de una señal biológica a un sitio alejado.

8 Químicas que utilizan una sustancia o neurotransmisor como intermediario y las eléctricas que forman puentes de transmisión directa entre neuronas.

9 Para una breve revisión histórica ver Goles y Palacios (2007), «Dynamical complexity in cognitive neural networks», *Biological Research* 40:381-384

de la localización de funciones cerebrales constituye un área fundamental y donde se encarna hoy en día los conceptos más modernos en ciencias cognitivas. Si bien los conceptos sobre la función cerebral se vieron modificados a lo largo del tiempo, pasando el cerebro de un tejido equipotencial, expuesto por Albrecht von Haller, a uno donde la localización funcional, en base a propiedades psicológicas, era discreta según los trabajos de Franz Gall (1758...1828), fundador de la organología.¹⁰ Gall propone que diferentes áreas corticales representaban diferentes facultades mentales y que el cerebro podía entenderse como un mapa distribuido de estas facultades. Una versión moderna de estos principios fue expuestas por Korbinian Brodmann (1868-1918), el cual basándose en criterios histológicos define 52 regiones corticales, asimiladas posteriormente a especializaciones somatosensoriales, motoras, asociativas o especializadas en visión o memoria. Un problema aún no resuelto es ¿cómo las distintas regiones corticales a partir de múltiples atributos, color, textura, distancia, movimiento, generan un único del objeto? Una posible pista para resolver este problema es lo planteado por la teoría de la sincronía cerebral,¹¹ que propone que para unificar las diversas propiedades de un objeto, analizado por diferentes regiones corticales, sus neuronas deben comunicarse resonando en fase, sincronizándose entre ellas como los instrumentos de una orquesta. Para formalizar las palabras de este lenguaje

neuronal, el cerebro utiliza, de manera dinámica, herramientas que de-sincronizan el dialogo entre neuronas, comportamientos caóticos, o sincronizan a sus elementos, comportamientos en fase. Esta visión moderna de la función cerebral se ha visto en gran medida favorecida por la interdisciplinaridad a la cual concurren físicos, biólogos, psicólogos que participan a las ciencias cognitivas, como también las herramientas expuestas en disciplinas como los sistemas complejos.

Las metrópolis se transforman y se adecuan a las necesidades imperiosas de la modernidad. Nuevas tecnologías cada día más sofisticadas transforman de manera dinámica el entorno y se constituyen como atractores para la conducta humana. Por otro lado, las tecnologías obsoletas se reciclan en basurales tecnológicos, como símbolos de una historia de aventuras. William J. Mitchell¹² preocupado de las consecuencias de una sociedad digital sobre el diseño y crecimiento urbano como organismo, visualiza la metrópolis cada día más biológica, cuya actividad sea monitoreada por sensores, cámaras digitales, cubierta de una piel protectora, de un metabolismo energético que asegure equilibrio y osmosis, entrelazada de vías de comunicación, de transporte subterráneo, en superficie y aéreo. La batalla por vencer la brecha digital, en esta sociedad llamada del conocimiento, necesita que cada cual tenga oportunidades de ser parte de esta Red urbana, para nutrirse en lo biológico y en lo social. El fracaso de que los habitantes no integren esta red pondría

10 El concepto de frenología comúnmente asociado a Gall, en realidad fue propuesto por Spurzheim, cuya teoría, dejada de lado a poco andar, propone que la forma del cráneo, sus protuberancias, se relaciona con la importancia de las capacidades mentales de un sujeto. Para una historia detallada sobre este importante hito en el estudio de las funciones cerebrales, ver Clarke E, Jacyna L.S, *Nineteenth-Century, Origins of Neuroscientific Concepts*, University of California Press, Berkeley, 1987.

11 Ver trabajos de Wolf Singer, Francisco Varela, Walter Freeman.

12 William J. Mitchell pagina web <http://web.media.mit.edu/~wjmj/>

en jaque al genoma (el diseño) de la metrópolis que, al igual que en el humano, comprometería la supervivencia, a través de la replica, de la metrópolis. Según Mitchell, los límites de las urbes hay que reinventarlos, sus espacios de interacción tradicional ya no cumplen su propósito. La era digital favorece un diseño sin frontera, pero también permite los espacios de comunicación privada; una nueva ética del diseño y de la infraestructura urbana emerge. Tal como un cerebro, la urbe digital busca redefinirse, sus nodos proponen un nuevo lenguaje para integrar lo humano, y la economía electrónica y social se encuentra interconectada en la globalización. La apuesta de Mitchell son sus ciudades «e-topias» inteligentes. La terminología de Mitchell sobre la urbe digital y la de las ciencias cognitivas ilustran la convergencia de ideas en el diseño y su explicación. Por ejemplo, Mitchell definiendo conceptos de comunicación habla de: inteligencia descentralizada coordina sistemas acoplados; redes digitales remotas permiten interacciones asincrónicas; eficiencia en el control de sistemas a larga escala; efectos de «*spillovers*», condiciones dinámicas, colaboración, especialización. En breve, el avènement de la sociedad digital descubre nuevos espacios de comunicación y el diseño urbano se transforma, como un organismo biológico, de manera radical.

Una globalización cultural y tecnológica sin diseño se nos escapa de las manos. De gran inspiración resulta el área de los sistemas complejos para explicar fenómenos biológicos, físicos

o sociales que se alejan de modelos lineares simples y por ende difíciles de entender. Es así como los sistemas complejos, primero en matemática y física, aparecen como solución a lo aparentemente fuera de control o caos¹³. Una de las áreas que se ha visto beneficiada es las ciencias cognitivas y las metodologías de los sistemas complejos ayudan a explicar los principios básicos de la red neuronal de donde emergen los procesos mentales. En efecto la dinámica cerebral no es simple y basta observar los trazados de electroencefalografía (EEG)¹⁴ para darse cuenta de la complejidad de la señal cerebral. El EEG puede visualizarse como series de tiempo que fluctúan entre etapas de sincronización y desincronización, correlacionándose con nuestros estados de vigilia, sueño, entre otros. Un ejemplo clásico para entender la codificación sensorial es el estudio de Walter Freeman¹⁵ en el sistema olfativo del conejo. Freeman encontró que la actividad poblacional de neuronas, del punto de vista matemático, se comportaba como un sistema dinámico con fases emergentes de caos. Herramientas similares, de aquí el interés transversal de los sistemas complejos, se aplican a entender el crecimiento poblacional, el de la urbe, los comportamientos sociales, el flujo del transporte, de peatones y, por cierto, las redes de comunicación digital en las urbes. Sole y Goodwin¹⁶ comparan el crecimiento de una urbe, en población y estructura, en base a reglas locales y globales, como el desarrollo y expansión de las dendritas en el tejido nervioso.

¹³ Del punto de vista de la física, un estado ordenado predecible a través de ecuaciones diferenciales.

¹⁴ La electroencefalografía estudia la actividad cerebral a través de electrodos que son localizados en diferentes partes del cráneo con la finalidad de monitorear la actividad neuronal de diferentes áreas corticales.

¹⁵ Ver su artículo con autoreado por Skarda C 1987, «How brains make chaos in order to make sense the world», *Behavioral Brain Science*.10 161-195

¹⁶ Obra citada

Conclusión

La extraordinaria similitud entre la definición de una red neuronal cerebral, sus componentes, enlaces y propósito se asimila a la estructura de la urbe moderna y digital, a través de sus nodos de comunicación, carreteras, flujo de peatones, espacios de distribución, sensores, cámaras; y nos propone que un buen modelo para el entendimiento de la globalización es el

estudio de una red biológica de alta conectividad donde su orquestada actividad logra coordinar las acciones y el propósito del humano.

Agradecimientos

Este capítulo hace parte de mi comentario / reflexión a las intervenciones de Nadal y Mitchell durante la reunión Foro Internacional Valparaíso 2008, junio 2008.

RESPUESTAS DE JAVIER NADAL

Ante la pregunta sobre si Internet aísla al actor de la realidad cotidiana y de relaciones sociales que ocurren a su alrededor, creo que, en algunos casos, puede ocurrir. Pero el que ya estaba aislado antes de sentarse a la computadora sigue igual de aislado que antes. En realidad lo que Internet hace es abrir las posibilidades de comunicación y, por lo tanto, aumenta la sociabilidad. Al hacer posible las redes sociales, Internet puede conseguir todo lo contrario al aislamiento.

Con respecto a los riesgos de las emisiones radioeléctricas de las antenas, hay que decir que esta polémica se debe al temor a lo desconocido. La realidad científica muestra que hasta ahora no hay evidencia de riesgo si se observan los límites establecidos por las normativas. Las radiaciones que emiten las antenas de telefonía móvil son más de diez mil veces inferiores a las que emiten, por ejemplo, las antenas de radio y televisión y millones de veces inferiores a las que produce el horno microondas en la casa. Todos estos aparatos, hornos de microondas, antenas de radio, televisión y móviles están fabricados con arreglo a normas y especificaciones establecidas por autoridades sanitarias y técnicas. Ha habido alguna preocupación ciudadana por estos temas en España, donde vivo. Desde hace años se hacen mediciones de todas las antenas periódicamente para ver si están

dentro de los rangos prescritos. Y siempre están decenas y centenares de veces por debajo de los límites establecidos por la Unión Europea y basados en las conclusiones de los comités científicos que siguen investigando. Yo quiero dar tranquilidad a la gente en ese sentido. Somos ya miles de millones de usuarios y no se ha producido ninguna evidencia que demuestre un riesgo real.

Finalmente, con respecto a la idea que tiene Fundación Telefónica en cuanto a la educación de los usuarios, quiero decir que la estamos orientados a la educación y que lo hacemos principalmente a través del portal EducaRed. Es un portal que quiere apoyar la innovación en el proceso educativo y mostrar las grandes posibilidades que tiene la aplicación de la tecnología en los procesos educativos, complementando así la labor de las administraciones, que también trabajan de manera brillante en esto. No se trata de una iniciativa unilateral de Fundación Telefónica, sino que la gestión del mismo está sometida a la autoridad de un Consejo en el que están representados todos los agentes de la comunidad escolar, tanto de centros públicos como privados. Uno de los focos principales es la formación de los profesores. Hay además otras actividades, dirigidas a otros públicos más amplios, como por ejemplo la experiencia que hemos impulsado

junto con la Federación de Municipios en España para enseñar a acceder a Internet a personas mayores que acuden a los telecentros de los municipios. Estamos haciendo experimentos de este tipo para incorporar a la sociedad de la información a todas las personas.

Me preguntan qué tienen que ver los teléfonos celulares con la justicia social y les respondo que tienen muchísimo que ver. Por ejemplo, me gustaría que le preguntasen a las madres africanas que, gracias a un teléfono celular, pueden ahora llevar a cabo algunas actividades con microcréditos. Que les preguntes a muchas personas en la Sierra del Perú (y me

imagino también en Chile) cómo les ha ayudado a cambiar su vida el teléfono celular. Tenemos análisis de poblaciones, antes y después de introducir la telefonía celular, de cómo ha impactado en la vida de las personas. Los resultados son espectaculares tanto por su impacto en la comunicación con sus familias, con sus centros de salud, con las autoridades, como por el impacto económico al facilitar el acceso a otros mercados. Creo sinceramente que hay pocos ejemplos de tecnologías nuevas que hayan sido tan importantes para igualar las oportunidades de los sectores D y E de la sociedad o de las zonas rurales.

RESPUESTAS DE WILLIAM J. MITCHELL

Traducción de Óscar Luis Molina S.

Tengo tres preguntas. Una de ellas es muy fácil y las otras dos son más complejas.

Empiezo por la fácil. La pregunta es: ¿El automóvil eléctrico tiene la potencia necesaria para subir por los cerros de Valparaíso? Y es una muy buena pregunta.

La respuesta es muy simple. Sí, tiene potencia suficiente. Estos motores eléctricos de alto desempeño son sumamente buenos en un medio ambiente montañoso. Menos evidente es que también son muy buenos para bajar cerros, porque se puede frenar «regenerativamente» con el motor mismo. En otras palabras, el motor eléctrico accede a los frenos y esto, de paso, recarga las baterías mientras se va de bajada. Lo mismo vale para los automóviles híbridos a gasolina y electricidad. Así pues, estos pequeños coches eléctricos son perfectos para un lugar como Valparaíso.

La segunda pregunta es... Empieza diciendo «¿Acaso no es arriesgado pensar en una renovación tecnológica sin considerar las particularidades culturales de las ciudades?». Y sí, puede ser arriesgado... Sin embargo nuestra inquietud mayor al desarrollar el concepto de movilización contra demanda es en realidad adaptarlo a las particularidades culturales y verificar su capacidad de adaptación a distintas ciudades. Acabamos de efectuar estudios detallados de cuatro ciudades sobre la posibilidad de concretar en ellas esta cla-

se de sistemas. Hemos indagado en Florencia, Lisboa, Taipéi y San Francisco. Como usted sabe, son ciudades muy diferentes, y ocurre que la movilización de esta clase se utilizaría de maneras muy distintas en cada una. Por ejemplo, Lisboa y Florencia son antiguas ciudades europeas con centros históricos y, en el caso de Florencia, con un centro muy consistente, tal como Valparaíso. Lisboa también tendrá dentro de muy poco un centro protegido, así que hay el tema de la conservación del tejido urbano existente y lugares donde es imposible aparcar. Sospecho que ocurre lo mismo en Valparaíso. No lo sé en realidad, pero imagino que aquí también hay este problema. Y estas son ciudades de plazas, y por lo tanto la estructura de lo que proyectamos propone un sistema que provee de movilización a la gente de las viejas plazas suprimiendo automóviles, suprimiendo los antiguos estacionamientos en las plazas y devolviendo éstas a los ciudadanos, a la gente, desarrollando un sistema que entregue movilización motorizada pero que también refuerce los patrones sociales y de actividad que tienen tanta importancia en las ciudades.

El caso de Taipéi es por completo diferente. No hay plazas en Taipéi. Si usted va a Taipei, verá una ciudad estructurada de una manera muy distinta, una ciudad de alta densidad, muy grande. Pero la estructura que identificamos fueron

las tiendas misceláneas y una posibilidad de crear una movilización con un sistema que calce efectivamente con la estructura y los caracteres físicos de la ciudad en ese contexto.

San Francisco también es diferente. Tiene un sistema público de movilización muy extenso en el área metropolitana, un sistema de aparcamientos, etcétera... y muchísima gente que cambia de transporte y va y viene en el sistema público. En consecuencia, en San Francisco resulta muy importante contar con la movilización para resolver el problema del primer kilómetro y del último. El problema del transporte público es que... te lleva desde aproximadamente el lugar donde estás hasta aproximadamente el lugar donde quieres ir; pero no exactamente. Siempre tienes al final este problema de las conexiones y trasbordos. En ciudades donde hay un muy buen transporte público, el nuestro debe operar de acuerdo con él y construir un sistema conjunto en términos de eficiencia; así que no sé cómo, exactamente, podrían hacer algo como esto en Valparaíso y me gustaría averiguarlo. Tengo una enorme curiosidad por comprender mejor esta ciudad y tratar de imaginar cómo podríamos hacer algo como esto en Valparaíso.

La tercera pregunta es muy interesante. Dice: «Desde que empezó la producción de automóviles con nuevas tecnologías, hemos intentado hacerlos más baratos y evitar la contaminación. Desde un punto de vista académico, ¿por qué no contamos ya con un sistema de automóviles eficientes? En otras palabras, ¿por qué no se han globalizado estas nuevas tecnologías?».

Tengo dos respuestas para estas preguntas. Una es ésta: debemos ser justos con la industria del automóvil. En realidad, en las dos últimas décadas ha habido progresos importantes en materia de eficiencia. El automóvil híbrido, por ejemplo, el híbrido a gasolina y electricidad

como el (nombra una marca de ininteligible) es un producto brillante de nueva tecnología, mucho más eficiente que el automóvil tradicional a gasolina y mucho menos contaminante; así que ha habido progresos.

Pero creo que ésta es la respuesta verdadera a la pregunta: hay que pensar en términos sistémicos y no sólo según los vehículos. El automóvil es solamente una parte del sistema de movilización, que implica espacios para estacionamiento, infraestructura de carreteras, abastecimiento de energía en el caso del automóvil a gasolina, traslado de la gasolina a las ciudades, estaciones de servicio, todo este tipo de asuntos. Implica ciertos patrones manuales que conciernen al automóvil, etcétera. Si realmente se quiere realizar un cambio importante, no se trata de un mero cambio de tecnología del vehículo o de combustible del vehículo, sino de repensar todo el sistema. Y cuando se vuelve a pensar todo el sistema se necesita de otras tecnologías, no sólo de las tecnologías mecánicas del automóvil: aquello de que estamos hablando implica, por ejemplo, utilizar de manera efectiva las comunicaciones inalámbricas, lo que supone reestructurar los sistemas eléctricos. En consecuencia, hay que buscar una convergencia de distintas tecnologías que se conjunten para crear las condiciones para un cambio mayor; y hoy empezamos a ver todo esto. Creo que estas tecnologías están convergiendo y que existe la posibilidad. Pero quiero destacar la manera como debemos pensar: en términos del conjunto de sistemas de movilización, tanto cultural como económicamente, integrando unos y otros sistemas, y no sólo en términos del vehículo. Nunca resolveremos esto tornando más eficiente el vehículo, por más eficaz que resulte el automóvil que construyamos. A menos que nos ocupemos del sistema total, no vamos a resolver este problema.

QUINTA PARTE

EDUCACIÓN: EL RECURSO CLAVE PARA EL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

GLOBALIZACIÓN, EDUCACIÓN Y LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

Martin Carnoy

Traducción de Óscar Luis Molina S.

Hay cambios históricos que están transformando la vida de la gente en los países desarrollados y también en la mayoría de los que están en desarrollo. Las economías nacionales e incluso las culturas nacionales se están globalizando. La globalización significa más competencia no sólo con otras empresas en la misma ciudad o en la misma región. También significa que las fronteras nacionales no limitan la inversión, producción e innovación en una nación. Todo, incluso las relaciones familiares y amistosas, se está organizando rápidamente en torno de un entendimiento mucho más comprimido del espacio y el tiempo. Empresas de Europa, Estados Unidos y Japón pueden producir chips o investigar en Singapur, escribir software en India o en la República Popular China, tercerizar complejos servicios comerciales a Irlanda y vender en todo el mundo y apenas inquietarse por las largas distancias o por la diversidad de culturas en juego. Swatch vende un reloj que indica la «hora Internet», un tiempo continuo que es el mismo en cualquier parte del mundo. Hasta los niños que miran televisión o escuchan radio están re-con-

ceptualizando su «mundo» en términos de los significados que otorgan a la música, el entorno, los deportes o la raza y las etnias.

Una economía global no es una economía mundial. Esta ha existido por lo menos desde el siglo XVI (Braudel, 1979). Una economía global es una cuya estrategia, actividades fundamentales, incluyendo la innovación, las finanzas y la gestión corporativa, funcionan a escala planetaria en tiempo real (Carnoy, Castells, Cohen y Cardoso, 1993; Castells, 1996).¹ Y esta globalidad sólo ha sido posible muy recientemente, gracias a la infraestructura tecnológica que ofrecen las telecomunicaciones, los sistemas informáticos, la maquinaria microelectrónica y el transporte basado en ordenadores. En la actualidad, a diferencia de lo que ocurría hace una generación, el capital, la tecnología, la gestión, la información y los mercados fundamentales están globalizados.

La globalización, junto con la tecnología de la información y los procesos innovadores que fomenta, está provocando una revolución en la organización del trabajo, en la producción de bienes y servicios, en las relaciones entre las naciones e

¹ En el lenguaje del entretenimiento, tiempo real es «en vivo» y con ello se indica que la información se intercambia o comunica mientras se produce.

incluso en la cultura local. No hay comunidad que sea inmune a los efectos de esta revolución. Está cambiando los fundamentos mismos de las relaciones humanas y de la vida social.

Dos de las bases principales de la globalización son la información y la innovación; éstas, a su vez, son sumamente intensivas en conocimiento. Las industrias de la información, internacionalizadas y de rápido crecimiento, producen bienes y servicios de conocimiento. Los actuales movimientos masivos de capital dependen de información, comunicación y conocimiento en mercados globales. El conocimiento es sumamente portátil y se presta con facilidad para la globalización.

Si el conocimiento es fundamental para la globalización, ésta también debiera tener un impacto profundo en la transmisión del conocimiento. Sostengo que así es y que sus efectos son especialmente grandes en la educación superior. ¿Por qué es así?

La respuesta tiene cuatro partes. La nueva economía global del conocimiento crea nuevas demandas de innovación y de educación que enfatizan altos niveles de capacidad en la resolución de problemas y en creatividad. Esto tiene consecuencias de importancia, particularmente para la educación en ciencias e ingeniería y para la preparación de administradores de empresas. El aumento de los beneficios resultantes del entrenamiento universitario en las economías desarrolladas y en las economías en desarrollo más globales, que están basadas en la ciencia y en el conocimiento intensivo, presionan cada día más a los gobiernos nacionales para que amplíen sus sistemas de educación superior. La demografía y los ideales democráticos aumentan la presión sobre las universidades para que den acceso a grupos que tradicionalmente no han asistido a la universidad. Y la competencia internacional

en la economía global del conocimiento también aumenta la presión para mejorar la calidad de cada año de educación en los niveles primario y secundario. Esto tiene implicaciones de la mayor importancia para mejorar la educación de los profesores en las universidades. La economía del conocimiento aumenta necesariamente la demanda de profesores, administradores y supervisores escolares de alta calidad; estos son los trabajadores del conocimiento fundamentales de una sociedad del conocimiento.

En suma, estas líneas argumentales sugieren que en la nueva economía globalizada del conocimiento las naciones deben poseer universidades de alta calidad y amplio acceso, y que preparen no sólo pensadores e innovadores para el sector privado, sino también profesores y administradores públicos de clase mundial. Postulamos que la manera como los Estados nacionales amplían y reforman la educación superior en respuesta a las presiones globales es un indicador importante de la *capacidad de la sociedad para lograr un crecimiento económico sostenido*. Como la expansión y la transformación de la educación superior requiere de una magnitud considerable de visión de estado y de élite, movilización política y capacidad administrativa, proponemos que aquellos países que sistemáticamente son capaces de mejorar la eficiencia, la equidad y la calidad de su educación universitaria son los que con mayor probabilidad se unirán en los próximos años al club de las economías más desarrolladas del mundo.

Mercados globalizados y la globalización de las habilidades

La revolución en tecnología de la información se ha combinado con los cambios organizacionales a escala global y ha producido una Nueva

Economía Mundial de la Información. La estructura y lógica de la Economía de la Información define una nueva división internacional del trabajo dentro del sistema global emergente. La innovación y el cambio rápido desempeñan un papel importante en la definición de las características económicas del nuevo sistema. La división se basa menos en la locación de recursos naturales, el trabajo abundante y barato o incluso la disponibilidad de capital y más en la capacidad de crear conocimiento nuevo y aplicarlo rápidamente, por medio de procesos de información y telecomunicaciones, a una amplia variedad de actividades humanas en un espacio y un tiempo en continua expansión.

El papel del Estado (sector público) es crucial para comprender cómo pueden insertarse exitosamente las sociedades en la Nueva Economía de la Información. Aunque los bancos internacionales y las agencias gubernamentales norteamericanas han recomendado con fuerza que se reduzca la intervención estatal en el desarrollo económico, todos los países en desarrollo que han creado industrias basadas en la ciencia y la infraestructura de conocimiento para apoyarlas han hecho esto mediante intervención estatal y subsidios públicos de magnitud considerable.

El Estado-nación tiene que ocuparse, mucho más que en el pasado, de adquirir o desarrollar tecnología de la información que transforme su capacidad productiva. Esta tecnología consiste en capacidades de gestión, telecomunicaciones, hardware y software de ordenadores, y en la capacidad general de ingeniería de alto nivel que se requiere para adaptar y supervisar el uso de estas nuevas tecnologías. Aunque el sector hardware de tales tecnologías sea importado, es crucial que el software (incluyendo la gestión) sea local o apropiado localmente. Esto significa que las políticas de gobierno con-

cernientes a educación e investigación y desarrollo, y los incentivos para adoptar y desarrollar nuevas tecnologías deben ser mucho más agresivos que en la etapa previa de cadenas de montaje industriales.

Y como la buena gestión y la organización para la adopción y desarrollo de tecnología requieren de políticas públicas más coherentes que la mera explotación de recursos o incluso que la producción en gran escala en cadenas de montaje, los mismos Estados-nación necesitan ahora de mejor gestión, de mayor claridad de objetivos y de mejor sintonía con los sistemas mundiales de información.

Y tan importante como lo anterior: cualquiera que sea la combinación de estrategias que se utilice para obtener nueva tecnología, «sólo será efectiva si en el país hay un proceso de desarrollo tecnológico endógeno que pueda recibir, apoyar y utilizar el *know-how* que se está transfiriendo» (Castells, 1991b, p. 141). Los países que esperan utilizar nueva tecnología para disparar el desarrollo, necesitan de comunicaciones adecuadas tanto internas como internacionales; de un mercado y de una estructura productiva bien desarrollada que puedan proveer los necesarios insumos; de una fuerza laboral calificada, lo que incluye capacidad de gestión; de un sistema de investigación y desarrollo que pueda adaptar la nueva tecnología a las necesidades de la economía local, y de una estructura integrada de investigación y entrenamiento en todas las instituciones.

Beneficios crecientes y educación superior

Los gobiernos en una economía global necesitan atraer, entonces, capital extranjero de conocimiento intensivo y desarrollar más y más capital de conocimiento en casa, incluyendo un

abastecimiento fluido de trabajadores calificados. Esto se traduce en una presión por mejorar el nivel promedio de la educación de la fuerza laboral. Los beneficios resultantes de niveles más altos de educación están creciendo en todo el mundo debido a los desplazamientos de la producción económica hacia productos y procesos intensivos en conocimiento y también porque los gobiernos implementan políticas que aumentan la desigualdad de los ingresos. El alza relativa de los ingresos de la fuerza laboral con educación superior aumenta la demanda de educación universitaria, impulsa a los gobiernos a expandir su educación superior y, en consecuencia, a aumentar la cantidad de graduados de la educación secundaria disponibles para continuar estudios. Y en los países que antes se resistían a dar acceso educacional igualitario a las mujeres, la necesidad de contar con una fuerza de trabajo mejor educada de bajo costo tiende a ampliar las oportunidades de educación de las mujeres.

En los últimos cincuenta años la mayoría de los países ha emprendido una rápida expansión de sus sistemas de educación primaria y secundaria. Esto no es una verdad universal. Pero la generalizada ideología que dice que la educación básica es un derecho de los niños ha hecho que muchos países, aun con dificultades financieras, consigan aumentar el acceso a la educación básica e incluso a la secundaria (Castro y Carnoy, 1997).

También se ha expandido la educación universitaria pero, dado el sesgo de la demanda global por la educación superior, la tendencia es a alzar las tasas de retorno de la inversión en educación superior en relación con los beneficios resultantes de invertir en escolaridad primaria y secundaria. Las tasas de retorno estimadas en países como Hong Kong (Chung,

1990), República de Corea (Ryoo, Carnoy y Nam, 1993) y Argentina (Razquin, 1998), muestran que las tasas de retorno de la educación universitaria suelen ser tan altas o más altas que en la primaria o secundaria. Por otra parte, algunos de estos estudios pudieron medir las tasas de retorno en varios años de las décadas de 1970, 1980 y 1990. Indican que estas tasas han aumentado para la universidad *en relación con* las tasas de retorno para la educación primaria y secundaria. El aumento de las tasas de retorno para la educación superior en relación con niveles inferiores de escolaridad también caracteriza a muchos países donde las tasas medidas contra la inversión en educación universitaria continúan siendo menores que contra la inversión en educación primaria y secundaria.

Las tasas de retorno para niveles más altos de escolaridad no aumentan necesariamente porque los ingresos reales de los graduados universitarios estén aumentando en términos *absolutos*. Los ingresos reales de estos graduados podrían permanecer constantes o incluso caer, pero aumenta la tasa de retorno para la educación superior y se incrementa la presión sobre el sistema de educación superior si el ingreso de los graduados de primaria y secundaria cae más que el de los trabajadores con educación superior. Los ingresos reales de los graduados universitarios varones de los Estados Unidos han aumentado con mucha lentitud en los últimos veinticinco años, pero los ingresos reales de los graduados varones de la educación secundaria han caído drásticamente; ha vuelto a aumentar el premio de la educación universitaria y el enroscamiento en la educación superior.

En consecuencia, puede que la globalización beneficie a los graduados universitarios sólo en términos *relativos*, pero las implicaciones para las estrategias generales de inversión educa-

cional son las mismas que si los ingresos de los graduados universitarios estuvieran aumentando más rápidamente que los ingresos de los jóvenes con menos escolaridad. Como aumenta la demanda *relativa* de graduados universitarios más rápidamente que la capacidad de las universidades para expandir su oferta, la globalización presiona continuamente para que se expanda el sistema educacional.

Esta moneda tiene otra cara, sin embargo. Muchos analistas se concentran en el hecho que la globalización está *reduciendo* la demanda de trabajo no calificado o poco calificado, en que la nueva tecnología puede estar reduciendo la demanda total de trabajo y en que los países tienen que competir por esta demanda decreciente manteniendo bajos los salarios. Estos análisis sostienen que por esta razón están disminuyendo (o creciendo con suma lentitud) los salarios reales en la mayoría de los países (ver, por ejemplo, Rifkin, 1994).

En otro lugar he sostenido que éste es un análisis incorrecto de los efectos de la globalización y de la nueva tecnología (Carnoy, 1999). La nueva tecnología de la información desplaza a muchos trabajadores, tal como han hecho en el pasado todas las tecnologías nuevas, y esto puede influir en la inversión de corto plazo en educación y capacitación. Pero este aspecto de los mercados laborales no niega el asunto más importante para las estrategias educacionales: la globalización y la nueva tecnología son intensivas en conocimiento, y los nuevos mercados laborales son cada vez más flexibles e intensivos en información, y *disgregan* o individualizan el trabajo: separan de las comunidades tradicionales a los trabajadores. Esto también tiene efectos importantes en las universidades, como espero mostrar más adelante en este ensayo.

Las tasas de retorno más altas (tanto privadas como sociales) de la educación superior tienen efectos importantes en el resto del sistema educacional y en la desigualdad de ingresos. Mayores tasas a niveles más altos de escolaridad significan que aquellos que obtienen esa educación se benefician relativamente más de su inversión que quienes interrumpen su educación en niveles más bajos de escolaridad. En la mayoría de los países, los que llegan a los niveles más altos de escolaridad son también los que pertenecen a una clase social más alta. Por lo tanto las familias de clase más alta no sólo cuentan de partida con más capital, sino que, en estas circunstancias, obtienen un retorno mayor de sus inversiones. Esta es una fórmula segura para aumentar la desigualdad en sociedades ya muy desiguales. Por otra parte, los estudiantes de estatus socioeconómico (ESE) más alto tienen acceso a colegios «mejores», en regiones que con mayor probabilidad gastarán más por alumno en educación, especialmente en los colegios a que asisten alumnos de clase socioeconómica más alta. También aumenta la competencia por esta educación de alto rendimiento a medida que aumenta el rendimiento resultante de la educación superior: lo que está en juego es más importante. Los padres de los niños de alto ESE se tornan más y más conscientes del colegio a que asisten sus hijos, de cómo son esos colegios y de si dan acceso a niveles más altos de educación. El resultado total es, por lo tanto, que la escolaridad se torna más estratificada, y no menos estratificada, en los niveles inferiores, especialmente bajo condiciones de escasez de recursos públicos. La competencia económica nacional a escala global se traduce en competencia subnacional de acceso según clase social a los recursos educacionales.

Si la globalización empuja al alza las tasas de retorno por educación universitaria, intensificando la competencia por el acceso a la educación superior, los padres mejor educados y de mayores ingresos propenden a aumentar la cantidad que gastan en la escuela primaria y secundaria para así asegurar a sus hijos el ingreso a la universidad. Esto significa que si la promoción de la educación privada en los niveles primario y secundario por intermedio de bonos forma parte de la estrategia para aumentar el acceso, es muy probable que los padres que pueden pagarlos envíen a sus hijos a escuelas privadas selectivas. E incluso en el sistema público, cada vez que sea posible, los padres con más motivación y recursos buscarán escuelas públicas «selectivas» que presten servicios a una clientela de clase más alta. Estos mismos padres, que desean gastar en las «mejores» escuelas primarias y secundarias (a menudo privadas) para sus hijos, terminan luchando por universidades públicas de la mejor calidad, esencialmente gratuitas. Las elites de África (básicamente de funcionarios públicos) van aún más lejos. Tratan de mantener un sistema en el cual *se pagan* salarios competitivos a los estudiantes para que asistan a clases. Aunque están desmantelando progresivamente el sistema, todavía continúan varios programas de préstamos a estudiantes universitarios, préstamos que muy pocas veces se devuelven.

Al mismo tiempo, las crecientes tasas de retorno por estudios universitarios presionan a las universidades para que incorporen más estudiantes. Pero las restricciones financieras al creciente gasto público en educación han empujado a los países en todo el mundo a generar esas expansiones de la educación superior facilitando el rápido crecimiento de universi-

dades *privadas* y procurando que los usuarios de la educación superior pública paguen parte de los costos universitarios. Las universidades privadas compiten por alumnos pero, de hecho, es tan grande la cantidad de estudiantes que desean graduarse que no hace falta que haya demasiada competencia para atraer alumnos. Aún así, ciertas universidades privadas de algunos países, como Malaysia, «se hermanan» con universidades europeas o australianas para atraer estudiantes. La mayoría de éstos no son «bastante buenos» para ingresar en las mejores universidades públicas: la universidad privada, a pesar de su alto costo, es su mejor esperanza de una carrera profesional. En Brasil, Chile, Colombia y muchos otros países, las universidades privadas, comerciales, tienden a ser «fábricas de diplomas» al servicio de estudiantes de familias de ingresos bajos. Los beneficios resultantes para los estudiantes de universidades privadas suelen ser menores que la tasa de retorno de los que asisten a universidades públicas más prestigiosas. Pero en otros países, como India, estas universidades privadas con frecuencia son «mejores» que las universidades públicas de segundo orden. En India producen la vasta mayoría de los graduados en ingeniería, negocios y derecho, e incluso un alto porcentaje de doctores.

El otro rasgo de la reciente expansión de la educación superior es el costo compartido. Los países cargan impuestos o aranceles a los usuarios de universidades públicas anteriormente gratuitas. El sistema de aranceles varía de país en país. China ha logrado el más rápido aumento de matrículas en la historia de la educación superior (desde el 4% o de la franja etaria del caso en 1995 al 16% en el 2005) financiando alrededor de un tercio de ese au-

mento cobrando a los usuarios de todas la universidades públicas. Rusia ha desarrollado un sistema que distingue dos grupos: las universidades públicas son gratuitas para los candidatos que obtienen los mejores puntajes en los exámenes de ingreso, pero cobran aranceles a los otros estudiantes que quieren ingresar. El sistema de aranceles funciona bien en carreras de alta demanda (de alta tasa de retorno) como administración de empresas o economía.

Además de aumentar los beneficios resultantes de niveles más altos de educación, la globalización parece haber aumentado la tasa de retorno en la educación de las mujeres. En muchos países las tasas de retorno en la educación de las mujeres son más altas que en el caso de los hombres (Ryoo *et al.*, 1993; Psacharopoulos, 1989). Las razones del incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral son complejas, pero dos factores principales han sido la difusión de las ideas y valores feministas, y el incremento de la demanda de trabajo de bajo costo y poco calificado en las fábricas electrónicas y otras industrias ensambladoras de países en desarrollo. El movimiento mundial por los derechos de la mujer ha tenido el efecto de legitimar la educación igual para las mujeres, el control de las mujeres sobre sus tasas de fertilidad, el incremento de su participación en los mercados remunerados y el derecho a voto (Castells, 1997; Ramírez, Saysal y Shanahan, 1997). El aumento de la demanda de trabajo de bajo costo y la mayor conciencia de las mujeres de que tienen los mismos derechos que los hombres han llevado a enormes cantidades de mujeres casadas a empleos remunerados en todo el mundo. Esto ha creado, a su vez, un aumento de la demanda de educa-

ción de las mujeres en niveles más y más altos. La globalización, entonces, está acentuando una tendencia ya creciente a que las mujeres obtengan tanta o más educación que los hombres.

Esto no significa que las mujeres reciban remuneraciones iguales a las de los hombres. No es el caso. Tampoco significa que estén recibiendo educación superior en los dominios más lucrativos como ingeniería, administración de empresas o ciencias informáticas. Está muy lejos de ser así. Las mujeres aún están muy poco representadas en las profesiones más lucrativas incluso en los países más «feminizados», como Suecia o Estados Unidos. Pero la globalización parece estar cambiando esto gradualmente y por razones positivas y negativas. Las positivas son que la organización flexible en las empresas requiere de trabajo flexible, y las mujeres son tanto o más flexibles que los hombres, y que la tecnología de la información y las telecomunicaciones están difundiendo ideas democráticas en todo el mundo. La razón negativa es que a ellas se les paga mucho menos que a los hombres casi en todas partes y que, a las empresas les resulta beneficioso contar con mujeres altamente calificadas y pagarles menos que a los hombres. Sin embargo estos dos conjuntos de razones parecen estar acercando gradualmente tanto la educación de las mujeres como el precio de su trabajo a la misma situación de los hombres. Por ejemplo, está aumentando en todo el mundo el porcentaje de mujeres en las facultades universitarias de ingeniería y ciencias. Y si bien su creciente «profesionalización» puede contribuir a la transformación de la vida familiar, sirve efectivamente para democratizar las sociedades y mejorar considerablemente el nivel promedio de la escolaridad.

La demografía de la expansión de la educación superior

Durante los últimos veinte años, la «nueva» demanda de educación superior, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, ha provenido principalmente de dos grupos que tradicionalmente no asistían a la universidad: la clase media baja «emergente» y las mujeres. Ambos grupos continuarán alimentando la expansión de la educación superior y lucharán por más lugares en las instituciones de elite. Pero una fuente principal de crecimiento de la población en los países en desarrollo son ahora y continuarán siendo las familias de muy baja educación, muchas de ellas mayorías desaventajadas en los países en desarrollo y minorías desaventajadas en los países desarrollados. La proporción creciente de esos niños en escuelas secundarias ya está planteando un serio dilema de política educacional. A medida que la educación secundaria pierde más y más valor en el mercado laboral, esta parte creciente de la población escolar se convierte en la próxima «ola» de potenciales graduados universitarios; sin embargo, en el sentido tradicional, puede que no estén «preparados» para la educación superior.²

Con la excepción de lugares como Suecia a fines de la década de 1980 y a comienzos de la siguiente, donde aumentó la tasa de fertilidad por efecto de la postergación del embarazo y de considerables subsidios para cada niño, o Estados Unidos, donde ha habido un crecimiento de

la población femenina en edad de procrear y una gran población inmigrante, las mujeres de los países de la OCDE tienen un promedio mucho menor de niños que hace una generación. Esta tendencia se está difundiendo también en los países en desarrollo. Una de las muchas razones de la caída de la fertilidad puede ser que la educación promedio de las mujeres es ahora más alta que nunca y, por lo menos en los países de la OCDE, las mujeres educadas propenden a hacer «carrera» en el trabajo y a posponer el matrimonio y los hijos. Como empiezan a tener hijos a una edad más avanzada, terminan teniendo menos que mujeres menos educadas que se casan más jóvenes. Esta parece la tendencia dominante en los países desarrollados. En los países en desarrollo, la tendencia puede ser más complicada, especialmente porque la tasa de mortalidad infantil suele ser mucho más alta en las familias de menores ingresos.

La mayor fertilidad entre las familias menos educadas y de menores ingresos afecta a las sociedades, especialmente en el actual entorno global. Significa que la mayoría de los niños pueden estar creciendo en familias que no los pueden preparar adecuadamente para los requisitos educacionales cada vez más exigentes que son necesarios para que tengan éxito en el mercado laboral. No estoy diciendo que los hombres y mujeres mejor educados resulten mejores padres que aquellos con menos educación. Pero ser padre en la economía global requiere de mucha más información que en el pasado y la vara del éxito educacional de los

2 En muchas partes de África, incluso en Sudáfrica, el virus del SIDA ha reducido drásticamente la cantidad de niños de familias de menores recursos que llegan a edad universitaria, y también ha reducido drásticamente el crecimiento de la población de la próxima generación. En estos países, las tasas de crecimiento poblacional se pueden aproximar a los niveles de países desarrollados, pero no porque haya disminuido la tasa de fertilidad, sino porque ha aumentado la de mortalidad. Aún así, la presión por expandir la universidad será grande y los estudiantes que ingresen a la universidad provendrán de manera creciente de familias de bajos ingresos y bajo nivel educacional.

niños está situada a mucho más altura. *En promedio*, los padres menos educados están en creciente desventaja y les resulta muy difícil ofrecer a los niños la preparación que necesitan para que les vaya bien en el colegio.

Otros tres factores acentúan este problema potencial. El primero es que en muchos países la distribución del ingreso se ha tornado más desigual durante la generación pasada; los ingresos reales de las familias menos educadas se han estancado o incluso han declinado. El segundo es que una importante fracción de las mujeres jefas de hogar son pobres no sólo porque son mujeres, sino doblemente pobres porque tienen un bajo nivel de escolaridad. El tercer factor es que la inversión pública en el cuidado temprano y la educación de los niños es baja en todo el mundo. En estas condiciones, la posibilidad de que los niños de las familias menos educadas salgan de la pobreza es la excepción y no la regla. Incluso en un país rico, como Estados Unidos, casi el 30% de los niños crece en la pobreza o muy cerca. Esta proporción es la más alta en la OCDE. Como la familia sigue siendo la entidad responsable de la crianza de los niños, las diferencias de acceso a la información y las redes existentes entre los grupos sociales propenden a reproducirse de generación en generación.

Las tasas de pobreza en los países en desarrollo son mucho más altas y esto significa que las universidades, al ampliarse, enfrentarán problemas similares e incluso mayores que en los países desarrollados. Aunque la mayoría de los niños que hoy crecen en familias pobres, especialmente en los países en desarrollo, difícilmente tendrán acceso a las universidades, a medida que éstas se amplían con mayor rapidez que el aumento de los ingresos incorporarán una cantidad mayor de jóvenes provenientes de esos sectores «en desventaja». La

paradoja se explica por la fracción relativamente baja de jóvenes de países en desarrollo que viven en familias de ingresos altos o medianos. Si el sistema universitario se amplía y pasa de aceptar un 10% del grupo etario a aceptar un 25%, y el 80% de los jóvenes que vive en familias de bajos ingresos y poca educación, por lo menos el 5% de los que ingresan a la universidad (suponiendo que no todos los jóvenes de clase media terminan en la universidad) tendrá que provenir de familias «desaventajadas». Esto representaría el 20% de los estudiantes universitarios. Por otra parte, los «desaventajados» no serán distribuidos equilibradamente en el sistema universitario. La mayoría quedará concentrada en instituciones menos dotadas y conocidas por su pobre calidad o en cursos nocturnos de las universidades principales o en especialidades que son «más fáciles» y que no se definen por programas de tiempo completo. Y éstas suelen estar asociadas con bajas tasas de cumplimiento y bajos retornos económicos.

Países como India, que han implementado políticas de «acción afirmativa» en relación con el acceso a la educación de estudiantes en desventaja, presionan intensamente a las universidades públicas para que acepten jóvenes de castas inferiores en las vacantes disponibles. Esto está aumentando los costos de educar a los estudiantes; sin embargo no se está aumentando los recursos para la educación universitaria en proporción a los nuevos requerimientos.

La globalización y la presión por aumentar la calidad de la educación

La mayoría de la juventud del mundo no asiste a la universidad y esto es verdad incluso en los países de ingresos medios y altos. Al mismo tiempo que consideraciones de competitividad econó-

mica están presionando a muchas naciones para que se concentren en la expansión de los niveles más altos de la educación, consideraciones de equidad las empujan a centrarse en la expansión y mejoramiento de la educación básica. Desde la perspectiva de la equidad, el bien social (medido, por ejemplo, por el mejoramiento de la salud y nutrición de los niños, las menores tasas de fertilidad y el mejor funcionamiento de la sociedad civil) es probable que aumente más por el gasto público en educación básica que por el gasto en niveles superiores (Carnoy, 1993). Para mejorar las condiciones sociales de la mayor cantidad de niños, es más «eficaz» invertir los escasos recursos públicos en el nivel primario, desviándolos de los subsidios a la educación secundaria y universitaria. Por otra parte, como ya he mostrado, ya que una cantidad creciente de estudiantes de educación superior proviene de familias de ingresos bajos, tiene sentido tratar de mejorar la educación primaria y secundaria que reciben y de este modo reducir los costos de educarlos en el nivel universitario.

El tema del mejoramiento de la calidad de la educación es parte, también, de otro aspecto de la globalización: un desplazamiento mundial del énfasis, impulsado básicamente por agencias internacionales, desde la mera expansión del acceso a la educación hacia el aumento de los estudiantes que aprenden en cada nivel de escolaridad. Las agencias internacionales están utilizando argumentos de competencia económica para presionar con fuerza por una evaluación y reforma educacional impulsada por medidas de rendimiento y responsabilidad (*accountability*) educacionales.

Tal como la expansión del acceso a más escolaridad se suponía que aumentaba el crecimiento económico en aquellos países que invertían en más escolaridad, y simultáneamente

reducía la pobreza y la inequidad social, ahora se usan los mismos argumentos para mejorar la calidad de la educación. Los analistas sostienen, por ejemplo, que los beneficios producto de mejores resultados en las pruebas, en términos de ingresos más altos, son de un 12% (Hanushek y Kimko, 2000; EFA, 2005; Hanushek y Woessmann, 2006). Esto coincide con lo que se afirmaba en las décadas de 1970 y 1980 sobre que la inversión en más años de escolaridad aumentaría la productividad y el crecimiento económico y sobre que si la inversión se efectuaba en la escolaridad primaria se promovería al mismo tiempo la equidad social (Psacharopoulos, 1985). Como se supone que la enseñanza escolar más pobre se entrega a los estudiantes de ingresos bajos (esto también vale para los países desarrollados), el mejoramiento de la calidad de la educación debiera efectuar el mayor aporte a quienes están situados en la parte más baja de la escala social.

Dentro de este contexto, muchos países han emprendido diversas reformas destinadas a aumentar el acceso de los pobres a la educación y a mejorar la calidad de la educación especialmente para los pobres. Las principales reformas, además de continuar la expansión de la incorporación a la educación secundaria y terciaria, han constituido transferencias directas de ingresos a las familias pobres para aumentar la asistencia escolar y dar mayor acceso a la educación pública preescolar; descentralizado la gestión escolar para ofrecer mayor control local; aumentado los subsidios a la educación privada para promover mayor competencia entre colegios; mejorado la eficiencia de la gestión escolar y planteado nuevos modos de encarar la educación rural (como el caso de la Escuela Nueva en Colombia). Algunos países han promovido un mayor compromiso de los padres en el monito-

reo de la asistencia de los profesores y casi todos han empezado a poner a prueba regularmente a los estudiantes como una manera de estimular los esfuerzos para que los colegios y los sistemas completos rindan cuenta de manera más responsable por el rendimiento de los alumnos.

Muchas de estas reformas educacionales pretenden mejorar la calidad de la educación y tornar más eficiente su entrega en términos de costos. También pretenden igualar el acceso de los pobres a la educación de calidad. Programas de transferencia de ingresos como *Progresá*, en México, y *Bolsa Escolar*, en Brasil, parecen tener un efecto positivo en la asistencia a clases, pero no contamos con evidencias de que esto produzca mejores logros de los pobres o un aumento a largo plazo de los logros. El mayor acceso a educación a edad temprana (que debe incluir a niños entre tres y cinco años, no sólo a los de cinco) también promete mejorar la preparación de los niños para la escuela elemental y, si se combina con programas de nutrición destinados a mujeres embarazadas de bajos ingresos y a niños que están creciendo en la pobreza, puede mejorar los logros de estos niños en la escuela.

Por otra parte, a pesar de la continua promoción de las agencias internacionales, las reformas organizacionales como la descentralización y la privatización no han tenido un impacto significativo en la calidad de la educación, aunque puede que estén redistribuyendo el financiamiento de la educación desde impuestos generales hacia aranceles de los usuarios y distribuyendo el control del gasto desde el gobierno central hacia gobiernos y escuelas locales.

Uno de los factores que parece influir en contra del aumento de la calidad de la educación en una economía globalizada es la creciente desigualdad de ingresos dentro de las econo-

mías nacionales. Investigaciones recientes (Chou y Khou, 2005; Carnoy *et al.*, 2008) sugieren que, a un nivel dado de producto bruto per cápita, los estudiantes de países que se caracterizan por mayor desigualdad de ingresos se caracterizan también por la escasez de profesores capacitados, ya que hay menos interés en esos países por abastecer con educación de calidad a la amplia fracción de niños marginados; de allí el menor esfuerzo público por movilizar recursos escolares. Y no deja de ser interesante que esto puede afectar negativamente incluso a estudiantes de buenos resultados, ya que el contexto social donde la norma es la escolaridad de baja calidad puede afectar a los mejores estudiante tanto o más que a los de bajo nivel.

En Chile, por ejemplo, los estudiantes de clase social alta asisten a colegios particulares de elite, pagados y de alto costo, pero sus resultados en la Prueba PISA 2003 de la OCDE para alumnos de quince años fueron casi los mismos que los de estudiantes canadienses de clase media que asistían a escuelas públicas. Aunque los resultados PISA de Chile mejoraron significativamente en 2003, el 5% superior de estudiantes chilenos obtuvo resultados mucho más bajos que el percentil 25 de la mayoría de los países europeos o Canadá. En esto influye sin duda la calidad general de los profesores chilenos comparada con la de los europeos o canadienses, especialmente en términos de los conocimientos que tienen estos profesores sobre los temas que se supone que enseñan; esto, a su vez, está influido por la baja calidad de la educación de los profesores en las universidades chilenas en relación con la que se recibe en las universidades europeas o canadienses.

La mayoría de los analistas está de acuerdo en que el sistema educacional no puede mejorar de manera significativa el rendimiento *pro-*

medio de los estudiantes si no mejora la docencia. El mejoramiento de la docencia requiere de una combinación de medidas, que incluyen, en los países de menores ingresos, una mejor asistencia de los profesores a los colegios y, en todos los países, el reclutamiento de individuos mejor entrenados y más capaces para ocuparse de la enseñanza, la distribución más equitativa de estos individuos más capaces entre las escuelas, la creación de cierto nivel de compromiso entre los profesores para mejorar el desempeño de los estudiantes y el mejoramiento del conocimiento de los contenidos y de la habilidad pedagógica específica de los profesores incluso en el nivel primario. Apoyándome en las actuales investigaciones, mostraré que podemos ser muy precisos sobre el tipo de estrategias para mejorar una docencia que funcione y que muchas de estas estrategias están ligadas al mejoramiento del nivel universitario de la educación de los profesores.

Además del problema de reclutar estudiantes de alta calidad para los programas de educación de profesores, un asunto principal de política para el mejoramiento general de la educación y especialmente de los estudiantes en desventaja económica es la calidad de la educación previa y vigente de los profesores. En dos estudios recientes, en Panamá y Costa Rica, hemos podido medir el conocimiento de los profesores en contenidos de matemáticas y en contenidos pedagógicos, y observar la actividad docente de los profesores en cursos de tercer y séptimo grado. Aunque no podemos comparar el desempeño de los estudiantes de los dos países, porque ninguno de los dos ha publicado resultados de ningún test internacional, los profesores costarricenses de tercer grado poseían un nivel mucho más alto de conocimiento en contenidos matemáticos y pedagógicos que los

profesores panameños, y sus lecciones entregaban un contenido más profundo y complejo a los estudiantes. Los profesores primarios de Costa Rica también lo hacían mucho mejor en contenidos y pruebas de contenidos pedagógicos que sus análogos de Panamá. Las diferencias entre los profesores de séptimo grado de los dos países son mucho menores. Inferimos que la preparación previa de los profesores primarios de Costa Rica es mucho mejor que la de Panamá y que despliegan esta mejor preparación en su práctica docente (Carnoy *et al.*, 2007).

Costa Rica y Panamá son dos países con igual producto per cápita y similar tasa de crecimiento; por lo tanto la preparación más pobre en Panamá no es una función de menos dólares disponibles. Más bien es una función de la menor disponibilidad, en Panamá, de dólares para la educación y de su tendencia a gastar los dólares en la expansión de la educación superior en lugar de usarlos en el mejoramiento de la primaria y secundaria. Panamá todavía prepara sus profesores primarios principalmente con educación secundaria (más un certificado que acredita un año de práctica docente) y entrega una preparación por completo inadecuada en los conocimientos especializados necesarios para enseñar matemáticas en la escuela primaria. Tanto Costa Rica como Panamá, además, preparan muy mal, en pedagogía matemática, a sus profesores de los primeros cursos de educación secundaria. Esto se refleja en los menguantes resultados en matemáticas de los primeros cursos de la educación secundaria de uno y otro país. El estudio comparativo entrega también considerable evidencia de que los profesores enseñan tal como fueron enseñados por sus profesores y del modo como se les enseñó a enseñar en sus programas de educación. Esto indica que mejorar la educación de los pro-

fesores puede mejorar la enseñanza en la sala de clases, pero que esto requiere de una radical revisión de la educación previa de los profesores. En suma, un nuevo grupo de educadores de profesores debiera incorporarse a las instituciones que preparan a los profesores para producir nuevos docentes con un nivel más alto de habilidades para la enseñanza.

Un obstáculo importante en la mayoría de los países para hacer las reformas necesarias es que las universidades autónomas, y no el Ministerio de Educación, controlan gran parte de lo que ocurre en la educación de los profesores. Donde ésta se encuentra muy descentralizada es más difícil cambiar y no lo sería tanto si una sola institución estuviera a cargo de la producción de profesores. Los ministerios pueden someter a prueba a los nuevos profesores como condición para obtener un empleo público. Si la prueba es suficientemente difícil, como lo es en Francia o Taiwán, podría obligar a las instituciones de educación a alzar los estándares para cumplir con los requerimientos del caso, especialmente si el ministerio publica los resultados de las instituciones.

Sin embargo, alzar los estándares de los programas de educación de los profesores supone que tienen la capacidad de hacerlo. La mayoría, si no todos, probablemente no la tienen. Así entonces, el mero mostrar a las universidades o escuelas que el desempeño de sus estudiantes no está a la altura de los estándares del caso suele tener un efecto leve en el desempeño de los estudiantes en esas instituciones. Lo difícil es cambiar la capacidad de las instituciones para responder a demandas más exigentes. Existen grandes limitaciones de abastecimiento de capacidad...de la base conocimientos y de las habilidades disponibles para producir mejores profesores...y superar esto requiere de un enorme esfuerzo.

La calidad de la educación superior

La exposición previa implica que la educación superior desempeña un papel más importante que antes en la preparación de la fuerza laboral para la era de la información. Los países tienen que desarrollar sistemas de educación superior que:

Formen cuadros de científicos, ingenieros, gerentes y humanistas innovadores.

Aumenten la base general de conocimiento y niveles de logro en artes del lenguaje y matemáticas del tercio superior de la fuerza laboral; es decir, que desarrollen la capacidad de resolución de problemas necesaria para un amplio rango de trabajos de producción y servicios que exigen alta capacitación.

Desarrollen una fuerza de enseñanza altamente capacitada para las universidades y para los sistemas primario y secundario de educación.

Sirvan como lugar para actividades de investigación y desarrollo ligadas a empresas de los sectores privado y público y a programas regionales de desarrollo económico; investigación y desarrollo se pueden vincular también a los cuadros que se preparan en ciencias e ingeniería.

La educación superior desempeña un papel crucial, en dos niveles, en la transferencia y desarrollo tecnológicos:

- (a) Tiene la capacidad de desarrollar la producción y habilidades de gestión necesarias para utilizar y organizar la nueva tecnología; por lo tanto, en términos del análisis anterior, la educación superior es importante para el proceso de transferencia tecnológica en aquellas industrias que usan y producen tecnología de la información.

- (b) Con la difusión de las industrias que se basan en la ciencia, la universidad es el lugar que puede combinar la investigación básica necesaria para el progreso de esas industrias con el entrenamiento de investigadores y aplicadores de la investigación en la industria.

Sin embargo, en la mayoría de los países ya industrializados y en aquellos países que han avanzado mucho en su industrialización, éste no ha sido el papel tradicional de la universidad (Ben-David, 1977); tampoco, al parecer, es un papel «natural»: «Muy lejos de ser una combinación natural», observa Joseph Ben-David, «la investigación y la docencia sólo se pueden organizar dentro de un mismo marco en circunstancias muy específicas» (Ben-David, 1977, p. 94, citado en Schwartzman, 1984, pp.199-200). En muchos países el desarrollo científico y tecnológico ha ocurrido en gran parte fuera de las universidades, en empresas e institutos especializados en investigación; las universidades, entre tanto, han entregado entrenamiento profesional y con frecuencia sin apoyarlo en la investigación científica (Schwartzman, 1984).

Una revisión histórica de la relación entre ciencia y educación superior indica, según Schwartzman, que los sistemas de educación superior no son muy importantes para la ciencia; lo verdaderamente clave es la «ausencia de presiones sociales y políticas que puedan oponerse al compromiso de los científicos con las normas de la verdad científica... Los que piensan que la ciencia y la tecnología son un componente integral de las sociedades industriales modernas destacan mucho más la vinculación entre la ciencia y la economía y entre ciencia y sistema educacional... La investigación universitaria sólo es un sector de un amplio sistema de investi-

gación y desarrollo y el proceso educacional es idéntico al entrenamiento de la mano de obra» (Schwartzman, 1984, p. 206).

Por otra parte, el sistema de educación superior ...específicamente los que en él enseñan... necesita del aura de la investigación científica para lograr la legitimidad que se asocia con la actividad de obtención de conocimientos. Esta legitimidad da a los docentes un prestigio y unos recursos que no podrían obtener si solamente transmitieran conocimientos. Pero de hecho son muy pocos los que en la educación superior de la mayoría de los países hacen investigación. Fundar el entrenamiento en la investigación se torna entonces muy difícil, ya que la mayoría de los docentes no se interesa por ocupar su tiempo en actividades de investigación y, sin embargo, desea el prestigio asociado a la imagen de la investigación universitaria. Por otra parte, resulta difícil preparar a los estudiantes para que sean buenos investigadores sin poder comprometerlos en investigaciones supervisadas por docentes que al mismo tiempo sean investigadores competentes.

Schwartzman también plantea que si la universidad se enfoca con tanta intensidad en la investigación y en el nexo investigación-docencia podría apartarse de otras funciones importantes de la educación universitaria como la formación de elites, la competencia profesional y el desarrollo político; al tratar de «incrustar» la idea de investigación en una facultad universitaria, el resultado podría ser la instalación de una ideología de la investigación científica sin mucho contenido. Sostiene que sin la profesionalización de la ciencia (institucionalizando la ciencia como una carrera profesional permanente y relativamente estable), en la mayoría de las sociedades el científico es «marginal en el sentido de que no sigue los caminos habitua-

les de la educación de elite en las profesiones tradicionales de derecho, medicina e ingeniería, y tampoco las líneas más populares de movilidad por medio de las nuevas carreras técnicas o semiprofesionales» (Schwartzman, 1984, p. 226). Lograr permanencia y estabilidad requiere de un sistema mucho más amplio de innovación, que incluya una política económica e industrial que incorpore una cantidad significativa de desarrollo y adaptación tecnológica en que se pueda absorber la investigación científica y la fuerza de trabajo entrenada científicamente.

El análisis de Schwartzman sugiere que en los países en desarrollo la reconceptualización de la universidad y del sistema de educación superior como instituciones fundadas en la investigación científica no sólo enfrenta grandes dificultades sino que puede perjudicar sus funciones de entrenamiento primario de mano de obra y formación de elites. Por otra parte, puede que no produzca el efecto deseado, ya que la mera orientación de la universidad a la investigación no cumple con las condiciones requeridas para el desarrollo tecnológico y ni siquiera para profesionalizar la ciencia como una actividad.

Esta crítica se debe considerar seriamente, pero también se tiene que matizar con lo imperativo de los cambios en la economía mundial y la necesidad del Estado de empezar en algún punto para construir un sistema de innovaciones. Aunque se efectúe poca investigación innovadora en la universidad, empezar a centrarse en una docencia apoyada en la investigación y orientada a la resolución de problemas parece la condición *sine qua non* para desarrollar una fuerza laboral que pueda empezar a adoptar tecnología a las necesidades locales e incluso utilizar eficazmente tecnología importada. Dicho esto, el entrenamiento profesional para

una economía integrada en el sistema mundial de información tiene que estar fundado en la ciencia. Al Estado corresponde la principal responsabilidad en el desarrollo de la estructura financiera y de las facultades universitarias orientadas a la investigación que pongan en marcha este sistema.

Un problema es que las universidades no funcionan bien solas. Su éxito como instituciones de docencia apoyadas en la investigación depende en gran medida de la existencia de industrias orientadas a la investigación, dispuestas a utilizar los productos de este entrenamiento científico y a emplear una cantidad significativa de estos productos en actividades apoyadas en la investigación. Ese fue el caso de las universidades y de las industrias químicas y farmacéuticas de Alemania en el siglo XVIII; también fue el caso de las universidades estadounidenses y la creciente agroindustria, la industria química, el transporte y otras actividades.

Un segundo problema es que hay un efecto negativo, ampliamente documentado, en el compromiso de los docentes con la enseñanza cuando los contratos y la promoción en las facultades se fundan principalmente en la producción de investigaciones (Massy, 1996). Sin embargo, las universidades que investigan son tan importantes para la innovación en general ...en investigación básica que no tiene aplicación inmediata en empresas privadas y públicas y, más recientemente, incluso en investigación «de punta» que tiene un potencial casi inmediato de ganancias (en biotecnología o ciencias informáticas por ejemplo), y para entrenar estudiantes graduados que investiguen en industrias... que los gobiernos necesitan pensar como apoyar la investigación y la docencia apoyada en la investigación en las universidades principales. Los gobiernos también

tienen que considerar la manera de desarrollar vínculos estrechos entre universidades fundadas en la investigación, centros públicos de investigación e industrias privadas. La mayoría de estos vínculos se dará a través de los graduados universitarios entrenados en investigación que trabajan fuera de las universidades y gracias a la creciente demanda de la industria por estudiantes entrenados en investigación. *Estas investigaciones y estas redes de entrenamiento en investigación forman la base de las economías de la información innovadoras.*

Pero el caso es que las universidades continuarán produciendo la mayoría de sus graduados en campos no científicos. A medida que las economías se desarrollan y se integran en la Nueva Economía de la Información, requieren de un nivel promedio más alto de educación en muchos trabajos que exigen mayor flexibilidad y de un nivel mayor de conocimiento general que puede tener muy poca relación con la ciencia o las matemáticas. La capacidad de escribir bien o de interactuar con (venderse a) una población más educada es también una habilidad de alta demanda en las economías de rápido desarrollo.

Esto significa que las universidades absorberán un sector cada vez mayor de población joven, lo que puede significar que, para mantener incluso la calidad actual, las universidades tendrán que entregar educación complementaria a muchos estudiantes cuya preparación en matemáticas y lenguaje ha sido inadecuada en la

educación primaria y secundaria. Esto puede parecer ilógico en vista de los mayores costos por estudiante en la educación superior si se la compara con la secundaria. Pero cambiar radicalmente la naturaleza de la educación primaria y secundaria para mejorar lo que allí aprenden estudiantes de ingresos medios y bajos puede resultar aún mucho más caro, ya que involucra a mucho más estudiantes, puede obligar a incorporar un cuerpo de profesores más jóvenes y altamente calificados (a muy alto costo) o a agregar alta calidad después de los programas escolares.³ Por otra parte, la educación superior terminará incorporando más y más estudiantes, como ha mostrado la historia, aunque no mejore la calidad promedio de la educación primaria y secundaria. A menos que el sistema de educación superior esté dispuesto a enfrentar con nuevas políticas la nueva composición de su cuerpo de estudiantes, incluso si el sistema de educación secundaria ha tenido que enfrentar sus nuevas realidades, la educación superior se va a deteriorar aún más.

La exposición anterior sobre la calidad de la educación de los profesores se puede ampliar a otros departamentos de las universidades. La globalización está incorporando otra clase de gente a la educación superior, personas que desean que la universidad las torne valiosas en el sistema económico global. Al mismo tiempo, las universidades ...como lugares de liderazgo cultural... se ven sometidas a nuevos tipos de

3 Supongamos, por ejemplo, que el 80% del grupo etario asiste al primer año de la educación secundaria superior (digamos que al segundo medio) y que los tres cuartos de estos estudiantes necesitan de una considerable inversión adicional (digamos un 50% más de gasto por alumno durante tres años) para levantar significativamente su desempeño. Supongamos además que sólo el 30% del grupo etario asiste al primer año de universidad y que un tercio de esos estudiantes requiere de un gasto adicional de 50% por alumno para poder aprobar. Si el gasto público por alumno es tres veces mayor en la universidad que en la educación secundaria, estas suposiciones indicarían un 15% de aumento en gasto educacional para entregar educación complementaria en el nivel universitario *versus* un 30% de aumento del gasto si se la entrega en el nivel secundario, en cada caso con un gasto adicional de tres años.

presión, porque la cultura del mercado global es sumamente exclusiva y destructora de la cultura local. Estas presiones, nuevas y contradictorias, se desplegarán durante la próxima generación en los sistemas universitarios en expansión.

Una nueva capacidad de rendición de cuentas. La educación académica secundaria, alguna vez considerada de elite, se está aceptando rápidamente, incluso en los países en desarrollo, como parte de la «educación masiva» pública. Pero la universitaria mantiene su estatus como educación reservada solamente para aquellos que pueden «calificar», y en muchos países esto significa una educación de elite. Las tasas de deserción son muy altas en la universidad. En Estados Unidos alcanzan al 40-50% en muchas universidades estatales. Son mucho más altas entre los estudiantes de menores recursos. Sólo estamos empezando a preguntarnos por qué ciertas universidades tienen altos porcentajes de deserción y algunas no. La suposición habitual es que sólo las muy selectivas pueden evitar esas altas tasas, lo que implicaría que esta educación es demasiado difícil para muchos estudiantes y que sólo se debe reservar para aquellos que han demostrado suficiente capacidad académica.⁴ El colorario de este axioma es que el aumento de la selectividad es la única manera de disminuir la tasa de fracaso académico en la universidad. Este es uno de los argumentos más populares contra la acción afirmativa o las políticas de admisión que aceptan a todos los que pueden aprobar un examen de aptitud al término de la educación secundaria. Es también una de las razones principales para realizar pruebas a los candidatos a ingresar a universidades que an-

teriormente aceptaban a todos los que presentaban un certificado final de aprobación de la educación secundaria.

Considerar la universidad como un «privilegio» más que como un «derecho» implica que los jóvenes desaventajados sólo comenzarán a graduarse en grandes cantidades en las universidades cuando su educación primaria y secundaria mejore lo suficiente para prepararlos de manera adecuada. Esto pone la presión en los colegios primarios y secundarios para que mejoren la enseñanza de niños que provienen cada día más de familias de bajos recursos y menor educación. La tendencia mundial ha impulsado a muchos países a hacer que sus escuelas rindan cuenta de y mejoren su desempeño con los estudiantes de menores ingresos. Sin embargo, la consideración de las universidades como un «privilegio» les permite evitar este mismo tipo de rendición de cuentas. En efecto, el mensaje tradicional a las universidades es que no necesitan preocuparse de la buena docencia ni de diagnosticar las razones de altas tasas de deserción: su papel es reunir a los estudiantes más capaces de la educación secundaria para tornarlos aún más capaces.

La mayoría de los países tiene exámenes finales en la educación secundaria, exámenes que sirven de prueba de ingreso a las universidades. La alineación de los currícula escolares con las pruebas de ingreso puede tener un efecto positivo en el rendimiento de los estudiantes secundarios. Aclara los estándares y puede tornar más susceptibles de evaluación a los colegios. Pero este movimiento potencialmente positivo está acompañado habitualmente por una presión por alzar los estándares de los exámenes al término de la educación secundaria o por agregar

4 Ver, por ejemplo, Thernstrom y Thernstrom, 1997.

pruebas de ingreso que discriminarán aún más entre estudiantes preparados y estudiantes «insuficientemente preparados». Esta filosofía disminuye la presión que reciben las universidades para que admitan estudiantes de bajos resultados e imaginen como enseñarles capacidades valiosas de nivel superior.

Si grandes grupos de estudiantes de bajos resultados son excluidos sistemáticamente de la universidad hasta que las escuelas primarias y secundarias aprendan a mejorar sus resultados, puede que toda una generación de minorías desaventajadas se distancie más y más de los trabajos mejor pagados. El impulso por mejorar los estándares en el nivel secundario también enfrenta el peligro de aumentar las tasas de deserción en la educación secundaria. Los estudiantes de bajos resultados pueden abandonarla antes si perciben que sus posibilidades de educación postsecundaria parecen disminuir. En efecto, parece haber una separación creciente entre quienes responden positivamente a la elevación de los estándares y aquellos que desertan todavía más.

La alternativa al énfasis en la rendición de cuentas sólo en el nivel primario y secundario es hacer una exigencia semejante a las universidades. La tasa de deserción es alta en éstas. Sin embargo, en todos los países, algunas universidades tienen tasas de éxito más altas y otras las tienen peores. La tendencia actual es culpar por esta situación a cada estudiante, especialmente a su capacidad para manejar un currículum. Pero más y más atención se puede y debe enfocar en las instituciones de educación superior, particularmente en su capacidad para enseñar con éxito a un cuerpo estudiantil más y más diverso. El papel de las pruebas en la educación superior puede y probablemente debe desplazarse también a la evaluación de las

instituciones en términos de su «éxito» comparativo en la enseñanza de diversos temas según estándares nacionales.

Universidades multiculturales en un contexto global. Las universidades no sirven solamente para agregar valor de mercado a estudiantes que desean un lugar en la economía global. Definen la cultura de comunidades nacionales y de diversas comunidades regionales y locales. Y en muchos sentidos, como tales, son también centros comunitarios. Por ejemplo, la universidad puede representar para una comunidad un centro de una cultura particular en una sociedad multicultural o puede representar nuevas definiciones de multiculturalismo. De este modo las universidades se constituyen en un importante lugar de conflicto entre la cultura global que prepara estudiantes para ser económicamente exitosos en un entorno económico global (conocimiento científico, global, económicamente valorado) y formas culturales locales que construyen la identidad (el conocimiento de uno mismo). Esta identidad personal suele ser un antídoto a una identidad global que no consigue incluir a muchos graduados universitarios en los países en desarrollo. Puede que también sea coherente con un nuevo tipo de globalismo que cree formas multiculturales de incorporación.

La actual noción más globalizada de identidad nacional en un período de menguante poder estatal torna menos lógica la imposición de una estrecha cultura nacional, regional o local. Como los mercados son más y más globales, el valor económico de un individuo está determinado por criterios más amplios que su «aceptabilidad» local. Por otra parte, la menguante capacidad estatal para imponer normas crea un espacio político para conceptos contraculturales de conocimiento de uno

mismo. En la práctica, los grupos que no se asimilan bien a la cultura del conocimiento del mercado global tienen más opciones políticas que hace una generación para formar grupos culturales relativamente autónomos con sus propias instituciones de conocimiento. Esto vale para grupos religiosos fundamentalistas y también para grupos particulares de inmigrantes que desean conservar su lenguaje y su cultura.

En términos de cómo pueden reaccionar las universidades ante la globalización, esto sugiere planteamientos de la comunidad individual muy diferentes a los del pasado. Se me ocurren dos modelos. En el primero, el Estado permite que cada grupo cree una institución de conocimiento con recursos públicos siempre que cumpla con mínimos requisitos legales. Cada comunidad de la sociedad puede por lo tanto socializar a sus niños y transmitir conocimiento del modo que elija. Esto implica una visión de sociedad en la cual grupos con creencias sumamente distintas se mantienen unidos por relaciones de mercado pero no necesariamente por otros lazos comunes. A este planteamiento propenden los que apoyan los bonos educacionales, las escuelas chárter y las universidades étnicas o religiosas que apelan a grupos muy diferentes. En el segundo modelo el Estado utiliza un planteo de conoci-

miento multicultural para socializar a todos los jóvenes en el sistema público. Este planteo multicultural difiere de las definiciones de conocimiento totalmente autónomas de cada grupo.⁵ Deja de lado también la imposición de una única cultura dominante, pero hace que todos los niños que asisten a instituciones *con financiamiento público* aprendan acerca de la variedad de culturas existentes en la comunidad (y sus puntos de vista). En este sentido, el Estado (nacional, regional, o la comunidad local) continúa imponiendo una perspectiva ideológica, pero una que refleja la diversidad de las actuales sociedades postindustriales.

El primer modelo supone que las relaciones de mercado (el motivo de la utilidad) bastan para mantener sociedades de creciente diversidad trabajando juntas de manera exitosa. Abrigo mis dudas. Las comunidades diversificadas necesitan compartir una experiencia social común para construir capital social. En la sociedad basada en el conocimiento, cumple esta función la experiencia común en la escuela y la universidad con jóvenes que poseen historia y valores diversos. El enfoque multicultural a la socialización consigue más: permite que niños de varios grupos logren una comprensión de su propia historia y cultura, pero también les

5 Las críticas de los planteamientos multiculturales al autoconocimiento se centran en el distanciamiento de los clásicos de la civilización occidental y el «nuevo fascismo» de lo políticamente correcto. Resulta irónico que los neoconservadores critiquen el multiculturalismo bajo la forma que, por cierto, puede darse con el sistema de bonos o las escuelas chárter, alternativas educacionales que impulsan los neoconservadores. Acepto que esas críticas tienen alguna validez. Apuntan primordialmente a las minorías y al intento de las mujeres por definir la cultura de una manera nueva pero, para ser coherentes, debieran criticar también a los fundamentalistas cristianos o musulmanes que quieren utilizar recursos públicos para socializar sus niños en valores y normas incoherentes con la tolerancia y la ilustración. También resulta irónico que por su temor a un futuro multicultural, los neoconservadores impulsen la alternativa implícita en estas críticas...a saber, utilizar el Estado para imponer una visión «asimilacionista» del lenguaje, la historia y la cultura a grupos que buscan su propia interpretación de la historia y la cultura...al mismo tiempo que desean una autonomía sumamente localizada del currículum escolar, el contrato de los profesores y los modos de socialización.

permite pensar críticamente al respecto. Esto lo hace coherente con las más altas capacidades de resolución de problemas que son necesarias en una sociedad innovadora y democrática. También es coherente con una vi-

sión positiva y constructiva de aquello a que están llegando las sociedades postindustriales, una visión claramente opuesta al anti-globalismo provinciano y defensivo de la derecha nacionalista.

Bibliografía

Ben-David, Joseph (1977), *Centers of Learning: Britain, France, Germany, United States*, Nueva York: McGraw Hill.

Blaug, M., Layard, R. y Woodhall, M. (1969), *The Causes of Graduate Unemployment in India*, Londres: Allen Lane, The Penguin Press.

Braudel, F. (1979), *The Wheels of Commerce*, Volumen II de *Civilization and Capitalism*, Nueva York: Harper and Row.

Carnoy, M. (1999), *Sustaining Flexibility: Work, Family, and Community in the Information Age*, Cambridge, Ma: Harvard University Press y Nueva York: Russell Sage.

Carnoy, M., Castells, M., Cohen S. y Cardoso, F.H. (1993), *The New Global Economy in the Information Age*, University Park. PA: Pennsylvania State University Press.

Carnoy, M., T. Luschei, J. Marshall, B. Naranjo y A. Sorto (2007), *Comparing Education in Panama and Costa Rica: What lessons for Educational Improvement?*, University of

Pennsylvania, Graduate School of Education (mimeo).

Castells, Manuel (1991b), «The University System: Engine of Development in the New World Economy», Banco Mundial, PHREE.

Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Londres, Blackwell.

Castells, M. (1997), *The Power of Identity*, Londres, Blackwell.

Castro, C.M. y Carnoy, M. (1997), *La Reforma educativa en América Latina*, Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sustentable.

Schwartzman, Simon (2001), *The Future of Education in Latin America and the Caribbean*, Santiago: UNESCO.

Therborn, G. (1995), *European Modernity and Beyond*, Londres: Sage Publications.

Thernstrom, S. y Thernstrom, A. (1997), *America in Black and White*, Nueva York: Simon and Schuster.

COMENTARIOS A LA PRESENTACIÓN DE MARTIN CARNOY

Alfonso Muga

Muy bien, muchísimas gracias.

La presentación que Castells hizo de la ponencia de Martín Carnoy, que espero tener la posibilidad de conocer íntegramente, me suscitó una serie de consideraciones. Voy a tratar de ordenarlas en tres puntos. El primero es su tesis en cuanto a la importancia del conocimiento para la globalización. La globalización tiene también un profundo impacto en la transmisión, distribución y uso del conocimiento. Yo creo que este es el primer aspecto sobre el cual debiera detenerme y, eventualmente, dar algunos ejemplos que puedo compartir con ustedes.

En segundo lugar, Martín Carnoy hace una reflexión sobre el tema del incremento de la rentabilidad. Con relación a Chile las tasas de rentabilidad privada y rentabilidad social que actualmente presenta la educación superior son efectivamente mayores a la de la educación básica y la educación secundaria. Por último, voy a referirme a la evolución demográfica y las nuevas demandas sobre la educación superior surgidas de esa evolución. También están aquellas asociadas al crecimiento económico, aspecto que, sin embargo, no podré tratar en esta ocasión. Ambas variables tienen un efecto en el financiamiento por alumno, en el gasto por alumno de las instituciones de educación y, en especial, de educación superior. Como nos

acompaña hoy Sally Bendersky el tema del financiamiento sólo lo menciono. Confío en disponer del tiempo necesario para abordarlos a lo largo de este comentario.

No cabe duda que la globalización impacta sobre el quehacer universitario. Constituye un nuevo escenario en el que la diferencia reside ahora en la magnitud, velocidad y aceleración de los cambios que estamos contemplando y dentro de ellos se tienen cuestiones con directa relación con el espacio universitario. Por ejemplo, la incidencia que tienen las tecnologías de la información y comunicación en la demanda y provisión de servicios universitarios y en el incremento exponencial de los flujos de información y de los datos disponibles. Como decía Manuel Castells, es posible establecer online, inmediatamente, comparaciones en el desarrollo de los trabajos de investigación. Los hallazgos obtenidos en un país pueden ser inmediatamente considerados en otros países. Todo esto plantea una muy difícil transición de la institución universitaria. Debe adaptar sus roles en los ámbitos del conocimiento, de la información y la estructuración sistemática del aprendizaje. Incluso tiene que adaptar sus roles en materia de certificación. Carnoy está haciendo algunos planteamientos sobre un aspecto en el cual en Chile existe total autonomía para

la habilitación profesional de quienes egresan de nuestras universidades. En la mañana de hoy fueron mencionados, también, los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) conducentes a una creciente liberalización y descentralización no solamente de los bienes sino que también de los servicios. Dentro de los servicios están evidentemente los servicios universitarios. La Organización Mundial del Comercio se refiere a la comercialización de servicios de educación superior de proveedores extranjeros. Mencionaré, además, dentro de esta rápida enumeración, la mayor capacidad de respuestas a incentivos económicos, a ventajas asociadas a flujos de intercambio y a los efectos que todo esto tiene en las instituciones de la sociedad del conocimiento. Lo anterior constituye incuestionablemente un aliciente muy concreto para la internacionalización de las actividades de la educación superior.

Un punto no abordado por Carnoy es el impacto que tiene la globalización en materia de transmisión, distribución y uso del conocimiento. Señalaré dos asuntos al respecto. Primero, la comunicación del conocimiento científico con visibilidad internacional. Hay evidencia que demuestra que los trabajos realizados en cooperación internacional, ya sea en redes virtuales o en actividades semipresenciales, están alcanzando niveles de impacto muy superiores que aquellos trabajos que son solamente realizados en colaboración nacional o sin colaboración por un investigador en su propio lugar de trabajo.

Existen explicaciones a este fenómeno. Una de ellas es que en la medida que los investigadores con origen en un país están dispersos por el mundo, influyen en la construcción de equipos y permean los temas de investigación de tal manera que efectivamente estos son más pertinentes y, por lo mismo, alcanzan un mayor im-

pacto. Esto tiene una consecuencia incuestionable desde el punto de vista de las políticas públicas. Hoy ya no es un estigma lo que se llamaba fuga de cerebros. Esto preocupó a países como los nuestros en décadas pasadas. Ahora se puede matizar ese signo. Las personas nuestras que estén trabajando en espacios distintos, pueden ser percibidas como agentes de nuevas oportunidades para construir redes de investigación ampliadas a nivel global. ¿Cómo no vamos a pensar, por ejemplo, que el hecho de que Manuel Castells esté trabajando donde está y que su conocimiento sobre Chile no constituye una oportunidad para todos nosotros? Podemos entonces intercambiar puntos de vista con él y con otros especialistas desde acá. De esa manera se está proyectando y potenciando aun más nuestros trabajos de investigación.

Como he hablado de investigación, quiero detenerme brevemente en un asunto que mencionó Carnoy. Es el hecho de la investigación y la calidad de la enseñanza. Él advertía, que hay que tener cuidado con los incentivos que se está colocando al interior de las instituciones o, eventualmente, por el propio Estado de manera tal de no privilegiar, por ejemplo, la investigación por sobre la calidad de la enseñanza. Al respecto quería subrayar la necesidad de estudiar la relación entre calidad de la enseñanza e investigación. Hay que examinar si en la práctica hay relación de causa efecto entre investigación y mejora en la calidad de enseñanza. Es un asunto que está asentándose en la cultura universitaria, pero es conveniente darle un buen basamento empírico como para poder demostrar si, de un lado, son separables la producción de investigación y de una enseñanza de mayor calidad, y, como consecuencia, establecer si son separables los incentivos que uno puede colocar en una o en otra dimensión

Otro aspecto que quiero destacar se refiere a la influencia de la globalización sobre el conocimiento. Y tomo como ejemplo algo que sucedió hace pocos días atrás, a propósito de la incorporación de una académica nuestra del área de lingüística a la Academia Chilena de la Lengua como miembro de número, ocupando el sillón que anteriormente había ocupado un profesor nuestro fallecido. En su discurso de incorporación ella habló sobre los cambios que se están experimentando en la escritura debido a la masificación del chat, del correo electrónico y de otras plataformas virtuales disponibles. Ella se preguntaba si acaso la tecnología estaba empobreciendo el lenguaje. Desde luego frente a esto no existe una opinión única. Hay detractores y hay gente que opina a favor. Hay quienes señalan que la tecnología tiene un impacto favorable sobre el lenguaje, diciendo que el correo electrónico está ayudando a masificar el uso del lenguaje escrito y por lo tanto esto está llevando al redescubrimiento de la escritura. Otros dicen que Internet estaría empobreciendo el lenguaje desde un punto de vista gramatical y ortográfico. Ella citó como ejemplos las palabras *que* y

por. Estas son reemplazadas simplemente en los correos electrónicos por una «q» o por una «x». Es fácil entonces constatar que uno puede hacer un contrapunto entre las bellas epístolas isabelinas que eran tan importantes, por ejemplo, para cautivar un hombre a una mujer con lo que existe actualmente a través de la red como materia. Pero no hay que descartar a priori que el uso de Internet puede significar una buena oportunidad para la escritura. La facilidad de escribir en Internet también puede estar generando toda una legión de posibles escritores. Otros pueden pensar que la velocidad y la facilidad que permite una computadora no ayudan a cambiar el lenguaje, sino que más bien lo atrofian puesto que priva al autor del tiempo necesario para reflexionar.

Los asuntos antes destacados pueden contribuir a matizar el análisis de Carnoy con respecto de la forma como la globalización influye en la transmisión, uso y distribución del conocimiento. Creo que no tengo más tiempo, ya ven, y como suele suceder, mi pretensión de abordar tres puntos, va a quedar simplemente como eso: una sana pretensión.

Muchas Gracias.

COMENTARIOS A LA PRESENTACIÓN DE MARTIN CARNOY

Sally Bendersky

Quiero partir rescatando algo del humor que acabamos de compartir hace un rato con respecto a los sueldos del profesorado en comparación a otros países. Este es un humor curioso y complejo. Yo vengo llegando hace poco de una conferencia organizada por UNESCO donde hubo más de tres mil personas. Estuvimos los países de Latinoamérica y del Caribe. Tuve la satisfacción de constatar que en todos los indicadores Chile estaba estupendo en comparación con Latinoamérica y el Caribe. Eso es lo que los analistas internacionales ven. Desde un punto de vista regional ese indicador y muchos otros están estupendamente bien. Esto no significa que estemos estupendamente bien en relación al mundo. Déjenme decirles, por ejemplo, en la creación del conocimiento, toda Latinoamérica y el Caribe sólo aporta un 4% y un 2% en el patentamiento. Diríamos, en la propiedad de ese conocimiento. Entonces uno se alegra y al mismo tiempo sufre.

Estamos viviendo tal vez un momento histórico o a lo mejor un punto de inflexión y se está produciendo justamente hoy día en el mismo momento en el que estamos teniendo esta conversación en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. La Presidenta de la República, Michelle Bachelet, se ha dirigido al país para decirnos que el tema de la educación pública adquiere una importancia absoluta y será materia de discusión le-

gislativa en el futuro cercano. Como ustedes saben la educación superior, prácticamente no está contemplada en la Ley General de Educación que hoy día se votó en el Congreso. Sin embargo, cuando estamos hablando de educación pública tenemos que pensar que la educación es única y que el ciudadano tiene que ser educado durante toda su vida. Por lo tanto, el tema de la educación superior no debe ser ajeno a nuestra discusión. Lo que este país está haciendo es darle la razón al profesor Carnoy en el sentido que es deber prioritario del Estado preocuparse de la educación de sus ciudadanos, incluyendo la educación superior. Hoy día, cuando terminamos nuestra educación universitaria o superior, la educación no termina, porque para evitar la obsolescencia debemos estar educándonos en forma permanente y durante toda nuestra vida. El Estado tiene que preocuparse no sólo del estado de salud, de la supervivencia física del ciudadano, sino que también de la educación a lo largo de toda su vida. Esa es la declaración de reconocimiento que ha hecho hoy día la presidenta Michelle Bachelet.

Personalmente me siento privilegiada de poder participar en este proceso. Hoy día, entre un 60% y un 80% de los estudiantes universitarios de educación superior que ingresan a los establecimientos no privados son primera generación de estudiantes de educación superior. Eso

revela una gran movilidad social. Como dice el profesor Carnoy en las palabras del profesor Castell, éste es un tema que afecta nuestro futuro. La educación superior es uno de los principales factores de movilidad social, si no el más importante.

Quiero decir también que nosotros hemos hecho esfuerzos y seguiremos haciéndolos para combinar el acceso a la educación con equidad y calidad. Si las cifras de acceso a la educación son impresionantes, también lo son las de deserción en la educación superior. No es suficiente el financiamiento directo de la educación. También tenemos que mejorar la educación escolar. Estamos iniciando un sistema de subvención escolar preferencial y entregando recursos sustantivos a los colegios municipales, pero con el compromiso de ciertos desempeños que deberán elevar la calidad de la educación municipalizada.

También es necesario en este mundo globalizado adquirir ciertas destrezas que podemos llamar competencias conductuales, competencias para la vida. En Colombia, dado el tema del terrorismo, la Ministra de Educación lo llama competencias ciudadanas. Las competencias conductuales incluyen elementos relacionados con el empoderamiento, emprendimiento, liderazgo, educación cívica, participación social y organización en democracia. En fin, hay muchos otros aspectos que son imprescindibles, como las materias relativas al tránsito de la educación escolar hacia la educación superior, el tiempo de duración de las carreras en comparación con Europa o con Estados Unidos. Por ejemplo, las ingenierías en nuestro país duran seis a siete años (si bien el Proceso de Bolonia no está adoptado por todos los países). Nuestras carreras son más largas que las homólogas existentes en otros continentes. La permanencia de los alumnos, es a veces, dos

como cinco veces la duración prescrita en el Proceso de Bolonia. Chile está entre los países cuyas carreras son de más larga duración, lo que ciertamente no equivale a mayor calidad. Aunque culturalmente todos quieren ir a la universidad, este país necesita ...como lo hemos dicho hasta con desesperación...de ciertas competencias profesionales y técnicas que pueden adquirirse a través de otras modalidades de educación superior.

Existe una demanda insatisfecha en el sector productivo, que es la fuente del desarrollo económico. La demanda por competencias laborales no está siendo cubierta y el Estado no se ha hecho cargo de ellas de manera suficiente. Estamos haciendo grandes esfuerzos para revertir esa situación. Este no es solamente un tema de política pública, es además un problema que está profundamente arraigado en todos nosotros. Concebimos la educación superior como la universitaria. La educación técnica no se considera educación superior. Cuando un niño logra ir a la educación superior por primera vez, por primera generación, sus padres y ellos mismos no consideran las posibilidades futuras de empleabilidad. No consideran la demanda, no miran la información que está disponible. Esta nos muestra que muchas veces los estudios técnicos sólo duran dos años antes de entrar al mundo laboral, ganando más que lo que pueden ganar muchos profesionales universitarios.

En relación al acceso a la educación superior, las tecnologías de la información y en particular, la educación a distancia, se convierten en un factor de primerísimo orden. Enfrentamos grandes desafíos para introducir criterios de calidad en educación a distancia. Esto se ha desarrollado fundamentalmente a través de empresas privadas. Hoy día, el Estado no ayuda a los alumnos de las universidades privadas con becas; sólo los ayuda con créditos.

Otra iniciativa que apunta directamente al tema de la globalización y al tema de la responsabilidad del Estado frente a la educación superior, es el anuncio de la Presidenta de la República el día 21 de mayo: la creación de un fondo llamado Bicentenario. Se trata de usar los intereses de unos ahorros en el extranjero por seis mil millones de dólares, esto es doscientos cincuenta millones de dólares anuales en becas en el extranjero. En los próximos cuatro años tendremos cerca de ocho mil. Unas dos mil personas serán becadas en el ámbito de la formación técnica. Este año van a salir ciento cincuenta personas egresadas de formación técnica. Ellos irán al País Vasco, a Queensland, Australia, y a Canadá. El próximo año lo vamos a multiplicar, y serán dos mil técnicos en el curso de cuatro años.

Aquí hay un tema relacionado también con la globalización, la multiculturalidad. Es el tema del idioma, no sólo en el sentido de poder expresarse en otro idioma, sino que también reconocer la expresión cultural del idioma. Vamos a hacer un esfuerzo por obtener un nivel básico en los idiomas de los países a donde la gente irá a hacer sus estudios de postgrado. Ese es un tema que realmente nos ocupa. Nosotros no podemos estar más de acuerdo con lo que señala el profesor Carnoy porque éstas son medidas que van a tener su efecto en el futuro pero es una tarea de la política pública de hoy.

En términos de la calidad en la educación escolar estamos *ad portas* de crear una Superintendencia de Educación relacionada con la calidad docente. Mantendremos la autonomía, pero vamos a crear todos los organismos reguladores que hacen falta. Respecto a los profesores mismos, hemos contemplado pasantías en variados países.

El tema de la evaluación es un segundo tema cultural complicado del cual nos estamos ha-

ciendo cargo. Estamos avanzando lentamente en la aceptación de la evaluación por parte de los docentes. La evaluación se ve cada vez más como una necesidad. Todos sabemos la relación absolutamente lineal que hay entre los resultados de los test escolares, vale decir del desempeño de los alumnos, y la preparación docente. A nadie le escapa esa relación y, por lo tanto, eso nos sirve para ir cambiando la actual cultura sobre la evaluación. Nosotros estamos haciendo esfuerzos por mostrar la evaluación no como un problema de diagnóstico sino que como un tema para detectar cuáles son las áreas en las que se necesita generar los instrumentos y los incentivos para el correspondiente apoyo. Estamos trabajando en la formación inicial docente y en la mantención de la calidad docente.

Otro anuncio hecho por la Presidenta el 21 de mayo es la entrega de treinta mil computadores personales a profesores y alumnos para que empiecen a incorporarlo en su vida cotidiana y en el proceso de enseñanza y aprendizaje. La idea es que el computador deje de ser un medio para jugar solitario o de entretenimiento, sino que sea realmente un instrumento de conectividad y de enseñanza y aprendizaje.

Finalmente, también vamos a iniciar el proceso de certificación de los profesores, no solamente cuando terminan su educación, sino también de modo periódico. Damos la máxima importancia a la formación docente porque entendemos que es desde ahí donde empieza la calidad de la educación. El último punto que yo escuché al profesor Castell en su síntesis del profesor Carnoy es un tema en que mucho tiene que decir la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Se refiere a la investigación. Hasta aquí voy a dejar mis comentarios sobre lo que vemos acerca de las propuestas del Dr. Carnoy expresadas por el profesor Castells.

RESPUESTAS DE MANUEL CASTELLS

¿Cómo mejorar la educación secundaria, mejorar la formación en las universidades, pero cómo se hace mientras llega la formación de los maestros?

Yo creo que esto es una pregunta muy importante y no es solamente para los maestros, sino para todos los profesionales en general; ¿cómo se hace para mejorar la formación de quienes ya están en la vida profesional sin esperar a que cambie toda su formación? Sólo hay una solución. Es el reciclaje permanente a través de educación virtual. Hoy tenemos un sistema de educación virtual tecnológica y pedagógicamente muy eficaz que permite seguir estudiando constantemente. Mejorar la formación en fines de semana, por las noches, en vacaciones.

Hay millones de personas en el mundo que están haciendo ese esfuerzo. Alguien que esta en la vida de trabajo y en la vida de familia no puede ya volver a la universidad más que virtualmente; por lo tanto, yo creo esto es la solución. Creo francamente que Chile podría hacer mucho más de lo que hace en esto. Estoy totalmente de acuerdo con la profesora Bendersky en lo que dijo antes, pero creo que todavía podría hacerse muchísimo más.

Esto es lo que se está desarrollando en muchos países, por ejemplo en Sudáfrica. La Universidad de Sudáfrica es una universidad a dis-

tancia con ciento veinte mil estudiantes y está transformando la formación profesional en Sudáfrica.

Si hay que modernizar el Estado, ¿qué medidas y en particular, modernizar la tendencia actual, achicar el Estado?

No. El Estado se puede achicar o se puede agrandar, ese no es el problema. El problema es qué hace el Estado grande o chico y eso implica también necesariamente la utilización de nuevas tecnologías en formación profesional. ¿Qué hace el Estado? Procesa información y establece comunicación y aquí tenemos una cantidad de estudios que demuestran la importancia del cambio tecnológico, pero unido a un cambio organizativo, a una reforma administrativa, a un cambio social en el Estado. Esto es ni más ni menos la reforma del Estado, que es probablemente lo más difícil que hay, pero existe la posibilidad de hacerlo. Sabemos como hacerlo, pero para eso hace falta un gran pacto social con los funcionarios y la burocracia del Estado. Igualmente no se puede reformar la educación sin los maestros. No se puede. Sean racionales o no, es igual, no se puede. Por lo mismo, la reforma del Estado no puede hacerse sin los funcionarios. Hay que encontrar las fórmulas de negociación para que los funcionarios encuentren que es también de interés para ellos tener un tipo de Estado diferente y además más legítimo.

En términos de la creación del conocimiento. ¿Por qué se habla sólo en términos de investigación en ciencias, dejando de lado factores emocionales de la sociedad que se han explotado poco con la educación?

Bueno, yo estoy totalmente de acuerdo que no se han desarrollado suficientemente todas las ideas que hay hoy día sobre las emociones en la educación. Esto es investigación, esto se llama psicología, neurociencia y ciencia cognitiva, para hacerlo en serio y no en plan de consultaría barata. Yo creo que es fundamental introducirlo, pero introducirlo en términos de investigación en los sectores más avanzados que hay.

Quería simplemente referirme a un tema que trató la profesora Bendersky y que efectivamente está contenido en el análisis del profesor Carnoy. Son cincuenta páginas pero que yo sólo hice un resumen parcial. En Chile el resultado de los test de los estudiantes chilenos son

muy buenos, detrás de los cubanos. Todos sabemos que el mejor sistema de educación, sin que esto sea una declaración política, es el cubano. Mucho mejor que el de Estados Unidos, pero por otro lado, aparte de Cuba que es un caso especial, Chile, con mucha diferencia, está entre los mejores. Pero aun así, los mejores resultados de estudiantes chilenos no se comparan con los resultados del test Pisa de los países de la OCDE y en particular de Canadá, Europa, etc. Están, como mínimo, cinco veces más atrasados para países de ese nivel.

Aquí hay que tener cuidado con la típica autosatisfacción chilena. Hay que saber con qué medir si Chile se quiere medir con Paraguay es su problema (con permiso de Paraguay que ahora va a cambiar con el presidente Lugo). Chile tiene que compararse con Finlandia, y por qué no, o con Nueva Zelanda, y por qué no. Si es un tigre del Pacífico debe saltar al Pacífico y no quedarse en Sudamérica.

RESPUESTAS DE SALLY BENDERSKY

¿Cree usted que los países europeos pueden reducir la duración de las carreras universitarias, debido principalmente a la muy superior preparación de los estudiantes en la educación básica y media?

Naturalmente. La respuesta es claramente sí. Yo me referí a algunas de las medidas que estamos tomando, que son medidas llamémoslas vectorialmente sumatorias. Una sola medida no resuelve el problema, pero si un conjunto de medidas que se toman de manera sistémica en un momento dado de tiempo. Esperamos que en algún futuro se empiecen a ver los resultados. Por ejemplo, el tema de la subvención preferencial que tiene que mejorar la educación municipalizada. Yo creo que los dos primeros años de ingeniería (yo vengo de la ingeniería) son cursos básicamente de la educación secundaria: trigonometría, cálculo. Todo eso se estudia en el colegio en Europa. Reparemos en que no todos los países de Europa, que yo sepa, están adoptando el Proceso de Bolonia y no todos están acortando sus carreras. Pero nosotros tenemos un espacio para hacerlo. Se está estudiando cuál es la razón por la cual la gente permanece tantos años en la universidad. Hay gente que está hasta doce años en la universidad en carreras de cinco años.

¿Por qué si esta de acuerdo con el apoyo estatal a la educación superior el gobierno aun no toma cartas en el asunto en problemas que están sufriendo las universidades estatales, como la Universidad de Valparaíso o la Universidad de Playa Ancha?

Como decía el profesor Mitchell, la respuesta no es demasiado sencilla. Vamos a ver los elementos que yo le puedo entregar. Las universidades son todas autónomas, aunque sean estatales. Las universidades estatales tienen un sistema de gobernanza que no admite hoy día mucho control. Por otro lado, tienen un sistema de gestión que es considerado gestión de servicio público y en tanto sistema de gestión de servicio público está sometido a controles. Se trata de las compras a través de ChileCompra. Si Usted quiere contratar una consultoría, tiene que esperar hasta seis meses y generalmente los proveedores de ChileCompra son caros, porque se han especializado en ChileCompra. Entonces a veces los valores son más altos que los del mercado y el Estado no puede obligar a un proveedor a ofrecer sus servicios si no quiere ofrecerlos.

De manera tal que la competencia no es libre. Esa situación es así en parte porque hay una ley que no permite que sea de otra manera. Nosotros estamos trabajando en este momento en poder flexibilizar el sistema normativo. Si hay un sistema que opera así es porque la ley lo per-

mite. Sobre el particular hay distintas opiniones. Hay quienes piensan que las cosas deberían hacerse de una manera diferente. Pero se hace de una determinada manera porque hay un grupo de personas que en un determinado momento tenían la autoridad para decretar que así se hiciera. Entonces estamos sometidos a leyes que rigidizan extraordinariamente el funcionamiento de las universidades estatales.

Yo pienso que se abren caminos para abrir un debate extenso donde todos los sectores que tengan algo que decir, participen para que nuestro sistema se haga eventualmente más coherente y justo. Mi compromiso en tanto encargada de la educación superior en este momento, es conversar con todos los sectores. Vuelvo a insistir, las leyes existentes son expre-

siones de la voluntad de la sociedad chilena. Por lo tanto, para tener leyes más razonables debemos abrir un debate y buscar las soluciones mediante los medios adecuados: legales, decretos y vías administrativas

Si la sociedad chilena estima que es necesario tener universidades estatales, éstas deben ser apoyadas. También es cierto que cualquier organización, sea estatal, público-privada o privada, requiere de condiciones estrictas como lo que señalaba el profesor Castells: *accountability*. Esto implica la posibilidad de generar auditorías, monitoreo y regulaciones. Haremos todo lo que sea posible desde el diálogo con todos los sectores por resolver los problemas de funcionamiento en la educación superior y generar modelos regulatorios que realmente sean efectivos.

SEXTA PARTE

**MULTICULTURALISMO E IDENTIDAD
EN LA GLOBALIZACIÓN**

EXCLUSIÓN Y AGENCIA DE CIUDADANÍA EN EL DESARROLLO HUMANO. NOTAS CONCEPTUALES

Fernando Calderón

Antecedentes

América Latina en general, y el MERCOSUR en particular, atraviesan una coyuntura económica favorable y cuentan con opciones políticas innovadoras que buscan generar nuevas opciones para la democracia y el desarrollo. En este ámbito, las perspectivas de los jóvenes tienen y tendrán un rol crucial.

El desempleo y la exclusión (o la inclusión débil y fragmentada) en el mercado laboral, así como la creciente preocupación por la inseguridad asociada al deterioro de la calidad de vida, constituyen importantes problemas para el desarrollo de América Latina y de los países del MERCOSUR. Esto es así tanto en el plano objetivo de las condiciones socioeconómicas como en el plano subjetivo, que alude a los imaginarios y a las au-

topercepciones. Esta realidad, común a los países de la subregión, no afecta de la misma forma a todos los grupos sociales. Los jóvenes se encuentran entre los más afectados: las investigaciones y los estudios coinciden en que la exclusión, las dificultades de incorporación al mercado laboral y el desempleo golpean en mayor medida a la población joven¹. Lo mismo ocurre con la inseguridad.² Sin embargo, estos problemas son tan sólo la punta del iceberg.

Punto de partida, preguntas y perspectiva de análisis

¿Podrán los jóvenes ser vehículos de cambio del desarrollo humano y enfrentar los problemas de exclusión e inseguridad para, a partir de ahí, construir capacidades de autodeterminación propias?

¹ En Brasil, Argentina y Uruguay, el desempleo juvenil urbano (25%) era, en 2004, muy superior al del promedio de la población urbana (12,9%). Además, al desagregar el desempleo juvenil por sexo se advierte que es mayor entre las jóvenes. Aunque no hay información disponible para Paraguay, probablemente se expresen tendencias similares. La menor diferencia entre desempleo juvenil y desempleo total se advierte en Brasil, con cerca de 6 puntos porcentuales entre ambas tasas. Por el contrario, la mayor disparidad se observa en Uruguay, con una brecha de casi 17 puntos. CEPAL (2008), CEPASLTAT <http://web.sie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

² La tasa de homicidios en América Latina pasó de 12,5 por cada 100 mil habitantes en 1980 a 25,1 en 2006, según datos de Organización Mundial de la Salud y de la Organización Panamericana de la Salud. Estadísticas mencionadas en Kliksberg, B. (2008), «¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?», en: *Nueva Sociedad* 214, mayo-junio, Caracas. Según el Latinobarómetro, la inseguridad es mencionada en todos los países de América Latina como uno de los principales problemas a enfrentar.

Esta cuestión lleva a preguntarse también si los jóvenes, como actores individuales y colectivos, pueden ser agentes que reflexionen, deliberen y actúen sobre una realidad específica. Para ello se parte de un enfoque que conduzca, como afirma Sen, «al reconocimiento de la capacidad de los seres humanos para pensar y juzgar por sí mismos (), una capacidad que valoramos y una libertad que quisiéramos preservar en el futuro».³ Interesará, entonces, saber cuál es la capacidad de agencia de los jóvenes, entendiendo como tal una acción reflexiva que afecta a uno o varios elementos del patrón de desarrollo y, al hacerlo, modifica las relaciones sociales, en este caso relaciones de inclusión/exclusión e igualdad/desigualdad. ¿Cuáles son las condiciones socioeconómicas y culturales en las que se desarrolla dicha agencia? ¿Cómo se ha tratado en las políticas públicas el tema de la juventud? ¿Desde qué plataformas los jóvenes podrán producir una agencia de cambio? ¿Cómo afectan a los jóvenes las políticas económicas, sociales, laborales y culturales no pensadas específicamente para ellos? ¿Qué políticas públicas implementadas en los países del

MERCOSUR han aumentado la capacidad de agencia de los jóvenes y cuáles las han debilitado? ¿Qué políticas públicas, en es espacio público habría que implementar para incrementar dicha capacidad?

El enfoque de juventud que aquí se plantea no es sólo demográfico;⁴ también implica una perspectiva cultural y generacional, que asume que en un momento histórico dado coexisten varias generaciones con expectativas y roles diferenciados y socio-históricamente definidos. La transición de niño a adulto tiene diferentes niveles y sentidos que se ven afectados por las condiciones objetivas y subjetivas de las sociedades, que son precisamente las que permitirían determinar una suerte de unidad generacional.⁵ Por ejemplo, las generaciones de jóvenes del MERCOSUR han vivido experiencias tanto desarrollistas como mercantilistas bajo distintos tipos de regímenes políticos. La generación de jóvenes que vivió el fin de las dictaduras y el comienzo de las reformas estructurales se hizo adulta planteándose la reconstitución de la vida pública. Con este ejemplo se quiere ilustrar la idea de que los roles de los jóvenes en las so-

3 Para mayor detalle véase Sen, A. (2007), «Temas claves del siglo XXI», en: Sen A. y Kliksberg B., *Primero la gente*, Barcelona: Ediciones Deusto.

4 En los países del MERCOSUR, la participación relativa de los jóvenes en el total de la población en 2005 era de 27,3%, con porcentajes levemente superiores en Brasil y Paraguay e inferiores en Argentina y Uruguay. Las proyecciones poblacionales para el período 1990-2030 indican que la proporción de jóvenes ya llegó a su nivel máximo en todos los países del MERCOSUR salvo en Paraguay (donde dicho porcentaje alcanzará su techo en 2010 [Datos de CEPAL 2007 <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>]. En este marco, la tasa de dependencia demográfica ...el porcentaje de personas que depende de la población en edad de trabajar... muestra una tendencia decreciente. De igual forma, las tasas de fecundidad global ...la cantidad de hijos por mujer... también presentan un comportamiento descendente. Ambas tendencias abren una ventana de oportunidad para los países del MERCOSUR, ya que implican la posibilidad de generar espacios para mejorar la calidad de vida y las condiciones laborales de la juventud. Esta ventana de oportunidad podría permanecer abierta por 25 años aproximadamente. Véase World Bank (2007), *World Development Report: Development and the Next Generation*, Washington, DC: World Bank Publications.

5 Esta unidad generacional se refleja de diferentes formas. Por ejemplo, la generación que creció durante la dictadura en Argentina creó el movimiento del rock nacional como alternativa ante el cierre de otros canales políticos de participación y los límites a la acción colectiva. Jelin, E. (1986), «Otros silencios, otras voces: el tiempo de la democratización en la Argentina», en: Calderón G., F.(comp.), *Los movimientos sociales ante la crisis*, Buenos Aires: CLACSO-UNU-IISUNAM.

ciudades cambian a lo largo del tiempo y que se asemejan a oleadas generacionales que conviven en un mismo período histórico.⁶ Los problemas que enfrentan los jóvenes no son estáticos y en parte provienen de las experiencias de las generaciones previas. Por tal motivo, es de gran relevancia determinar cuáles son las condiciones y los desafíos reales y simbólicos de los jóvenes y cómo ellos pueden construir pautas de acción que afecten positivamente el desarrollo.

En América Latina, y sobre todo en el MERCOSUR, los jóvenes están viviendo el umbral de un nuevo ciclo histórico. Este nuevo ciclo se vincula, por una parte, con el agotamiento de la transición democrática y de las políticas de reforma estructural implementadas durante los últimos 20 años; y, por otra, se relaciona con la aceleración de los cambios tecnoeconómicos y culturales que acompañan a la globalización.⁷ El saldo es una «inflexión histórica»⁸ que coloca como desafío tanto una inserción fecunda en los procesos de globalización como una mayor y mejor calidad del desarrollo humano y de la misma democracia. Se trata de una época de transformaciones que afectan especialmente a los jóvenes, en la que su participación es y será

fundamental para el curso de los cambios que les tocan vivir. Es importante, por lo tanto, comprender cuál es o puede ser el papel de los jóvenes para que estos cambios sean sostenibles y a partir de qué condiciones y valores participarán o ya están participando. Es imposible pensar un futuro sin incorporar como variable central la capacidad de innovación y de agencia de los jóvenes como sujetos de desarrollo.

Exclusión y ciudadanía

La desigualdad y la exclusión constituyen los saldos estructurales y subjetivos más relevantes de las reformas estructurales y del fin de la transición democrática en el marco de la globalización.⁹ En este marco, la idea general del artículo es que *una agencia de desarrollo humano producida por los jóvenes podría generar, a través de condiciones estructurales y políticas específicas, mayor inclusión e igualdad social. Más aún: este tipo de agencia, al fortalecer las capacidades de los jóvenes, daría sostenibilidad al desarrollo humano. Desde nuestra perspectiva se trata de un desarrollo donde encima de cualquier factor, el ser humano deviene en actor. Un*

6 Angés Heller sostiene que estas oleadas generacionales pueden ser vistas como revoluciones culturales que impactan en la vida cotidiana, la estructura social y la política, pero que no estallan, sino que suceden, y que por eso a menudo pasan desapercibidas. Heller, A. (1988), «Los movimientos culturales como vehículos de cambio», en: *Nueva Sociedad* 96, julio-agosto, Caracas. En el mismo sentido Enzo Faletto elaboró la tesis de la juventud como actor social. Faletto E., *La juventud como movimiento social en América Latina en dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo*, FLACSO Catalonia, Santiago 2007.

7 Para mayor detalle véanse: PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudades y ciudadanos*, Buenos Aires: Alfaguara y PNUD (2008).

8 PNUD-PAPEP (2008), *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores; Castells M. (2003) *¿Es sostenible la globalización en América Latina?*

9 Las brechas sociales al interior de los países del MERCOSUR han aumentado o se han mantenido: si bien en Brasil y en Uruguay la participación del 20% más rico disminuyó entre 1990 y 2005, su peso relativo en el ingreso total es superior a 50%. Esta situación se observa en todos los países miembros del MERCOSUR. Estudios de percepción coinciden con estos datos estadísticos en que la pobreza y la desigualdad constituyen los principales problemas de los países de América Latina. Calderón, F. (2008), «La inflexión política en el cambio sociocultural de América Latina», en PNUD-PAPEP, *Escenarios políticos en América Latina. Cuadernos de gobernabilidad democrática Vol. 2*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

*actor abierto a la acción creativa, dotado de voluntad y con capacidad para transformar el desarrollo en función de su relación con otros, consigo mismo y con su entorno. Supone ser de una colectividad de ciudadanos.*¹⁰

En este contexto, resulta fundamental analizar las dinámicas de la desigualdad y exclusión, ya que son los principales obstáculos para el logro del desarrollo humano sostenido en los países del MERCOSUR. Existe un patrón económico que tiende a ser excluyente y que carece de capacidad para incluir a la población en el desarrollo, por lo cual un porcentaje importante (especialmente joven) queda excluido, como si se tratara de trabajadores prescindibles¹¹, o afectado por procesos de «inclusión desfavorable»¹². En este sentido, Lash afirma que «el poder y la desigualdad actúan menos a través de la explotación que de la exclusión. Así, tal vez las instituciones clave que están en juego en la segunda modernidad sean las que regulen la exclusión». Para este autor, «la explotación se da a través de normas reguladoras mientras que la exclusión se da por normas constitutivas».¹³

Pero además tales relaciones están fuertemente asociadas con la incertidumbre y el riesgo que suponen las nuevas condiciones del desarrollo. Incluso quienes están incluidos en el mundo formal de la economía y la política están en cierto modo subordinados a rela-

ciones dependientes e inciertas, dados los vaivenes de la economía, lo que a su vez influye en la capacidad de agencia de los actores individuales y colectivos. Que una persona esté incluida no significa que se encuentre en una situación equitativa y de movilidad social. Esto no impide que los propios trabajadores busquen integrarse, aunque sea en la periferia del sistema., sin embargo esto a su vez limita su capacidad de acción colectiva e individual. En suma, las relaciones de inclusión-exclusión suponen un ciclo constante de transformaciones donde lo único cierto es la incertidumbre y el riesgo.

De acuerdo con Sen¹⁴, el concepto de exclusión social puede apreciarse mejor al considerarse en el contexto más amplio de la pobreza entendida como privación de capacidades. La pobreza, para este autor, debe analizarse desde la perspectiva de una vida empobrecida y no sólo como una simple falta de ingresos. Esto implica un enfoque relacional y multidimensional de la pobreza, ya que existirían distintas capacidades y funcionalidades a valorar. Sen señala que, más allá de la necesidad de ingresos, las personas valoran no ser excluidas de las relaciones sociales. En este sentido, la exclusión social forma parte de la pobreza de capacidades. Esto se relaciona con la importancia de formar parte de la vida comunitaria. La imposibili-

10 Para una perspectiva conceptual y comparada de desarrollo humano y ciudadanía ver: PNUD, *Ciudadanía y Desarrollo Humano, Siglo XXI*. Buenos Aires 2007

11 Castells, M. (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid: Alianza

12 «La inestabilidad que enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo es el mecanismo más importante que permite la cristalización de los procesos de exclusión social y de transmisión hacia las generaciones venideras.» Kostzer D. (2008), *Juventud, trabajo y desarrollo humano: un triángulo escaleno*, documento presentado en el Taller Interno IRDH realizado en Buenos Aires, junio de 2008.

13 Lash, S. (2003), «Las individualización a la manera no lineal», en Beck, U. y Beck, E. (2003), *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona: Paidós, P.16.

14 Para mayor detalle véase Sen, A. (2000), *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny. Social Development Papers N°7*, Manila: Asian Development Bank.

dad de interactuar libremente con otros es una privación importante *per se*. Pero, además, ser excluido de las relaciones sociales puede generar privaciones adicionales en términos económicos, lo cual limita aún más las oportunidades de las personas. Por ejemplo, la exclusión de las oportunidades laborales o del acceso al crédito puede generar empobrecimiento económico y éste, a su vez, puede conllevar a otras privaciones. En suma, la exclusión social puede ser resultado de una privación de capacidades tanto como una causa instrumental de diversas limitaciones de otras capacidades. La exclusión económica, social, del mercado laboral, etc., se relaciona en definitiva con la exclusión de la posibilidad de vivir una vida digna. La exclusión puede asumir también un carácter cultural y político relacionado con el modo de vida, o con imposibilidad de elegir un determinado modo de vida.¹⁵

Vale la pena insistir en el carácter dinámico de la exclusión. Como advierte Sen (2000), es fundamental tomar en cuenta que el mundo actual cambia con gran rapidez. En particular, las fuerzas de la globalización están incorporando nuevos grupos a la interacción económica, social y cultural. La globalización puede ser a la vez un riesgo y una oportunidad. La capacidad de la gente para aprovechar los aspectos positivos depende de que las personas no se vean excluidas de las oportunidades que ella ofrece.¹⁶

La «inclusión desfavorable» supone también un riesgo de exclusión. De hecho, muchos problemas de privación derivan de este tipo de situaciones. Por ejemplo, cuando se reclama por condiciones injustas de empleo o términos de participación social profundamente desiguales, el foco no está puesto sobre la exclusión sino sobre la naturaleza desfavorable de la inclusión¹⁷. La exclusión y la inclusión desfavorable no constituyen un mismo problema, aún cuando tengan un formato lingüístico similar. También es importante considerar que la naturaleza de los problemas puede cambiar. Por ejemplo, una persona incluida de forma desfavorable debido a condiciones injustas de trabajo puede pasar a estar excluida en otros aspectos de la vida social¹⁸. Esto refuerza la idea de la importancia de contemplar las relaciones entre la exclusión «real» y la «simbólica».¹⁹

Se trata, en suma, de la relevancia constitutiva de la exclusión social. Precisamente por esto, *el concepto de exclusión es pervasivo con respecto a las condiciones estructurales, subjetividades y acciones políticas que organizan la perspectiva de un desarrollo centrado en la autodeterminación de las personas y las sociedades*.²⁰ Pero también puede verse la exclusión como una razón de agencia de inclusión. La perspectiva del desarrollo humano²¹ plantea la necesidad de vincular exclusión e inclusión mediante una óptica de derechos humanos de distintas generaciones. *Estos derechos, traducidos en códigos de una agencia*

15 UNDP (2004), *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, New York: UNDP

16 Sen, A. (2000), *op. cit.*

17 Sen, A. (2000), *op. cit.*

18 Para mayor detalle véase A. Sen (2000), *op. cit.*

19 Al respecto, Sen afirma que el éxito de las economías del este asiático se debe en parte a la capacidad que tuvieron los gobiernos para evitar la exclusión en materia de educación básica y oportunidades sociales elementales. Aunque esta inclusión fue limitada en el plano político. Para mayor detalle véase A. Sen (2000), *op. cit.*

20 Sen, A. (2000), *op. cit.*

21 IDH: 2000

de desarrollo, pueden estar asociados directamente con el ejercicio de la ciudadanía activa, una ciudadanía donde los jóvenes puedan ejercer sus derechos como sujetos del desarrollo y que de diversa manera puedan relacionar temas de reconocimiento político y libertad cultural, de participación en el sistema de toma de decisiones y en la distribución de los recursos sociales, económicos y culturales.²² La exclusión social de la participación política puede considerarse como una privación y una negación de libertades políticas y de derechos civiles. Por el contrario, la inclusión política genera posibilidades de avance en los planos restantes. Sin embargo hoy la ciudadanía adquiere una dinámica diferente que en las sociedades dependientes clásicas, la ciudadanía cada vez mas tiene que enfrentar los cambios y los conflictos de sociedades crecientemente policéntricas y de cambio acelerado que conllevan una explosión de nuevas necesidades y derechos referidos a campos mas amplios que los clásicos de la ciudadanía política o social. Ellos mas bien se refieren a derechos de genero, de minorías sexuales, de identidad cultural, ecológicas de acceso a la sociedad de la información etc. La cuestión es como se reconstruye la idea de ciudadanía articulando esta diversidad de derechos en un ciudadano pleno e integrado.

La agencia supone ciertas condiciones socio-económicas básicas. En concomitancia con dichas condiciones, es posible que los ciudadanos busquen articular el reconocimiento de identidades y de derechos políticos, económicos y sociales y derechos de participación en el sistema de toma de decisiones. Cuanto más equilibrado y sinérgico sea el balance entre reconocimiento, distribución y participación, ma-

yor será la capacidad de agencia, y viceversa. Mientras menor sea el nivel de equilibrio y sinergia, menor será la capacidad de agencia y mayor será la exclusión.

Por lo tanto, cada contexto social estudiado mostrará diferentes situaciones y vinculaciones que redundarán en distintos balances en una misma comunidad y conglomerado social. Para determinar lo que «está en juego» en una agencia de inclusión es necesario conocer el nivel de articulación logrado o buscado. Pero, ¿desde qué lugar podrán los jóvenes construir una agenda de derechos ciudadanos?

La cultura como plataforma para la inclusión

La subjetividad constituye un factor crucial en el enfoque de desarrollo humano. Este, tanto en términos sustantivos como instrumentales, se vincula con los conceptos de libertad real y libertad cultural. Para Sen, la libertad real se refiere al desarrollo de las capacidades de las personas para que, de acuerdo con sus valores y aspiraciones, decidan el tipo de vida que quieren llevar. Es decir, la libertad se vincula directamente con la capacidad de agencia. Por otro lado, Sen también afirma que la formación de valores y la evolución de la ética social forman parte del desarrollo y requieren la misma atención que el mercado y las instituciones²³. Estos dos ángulos definen la realidad.

La libertad cultural alude al pluralismo cultural constitutivo de cada sociedad y, por lo tanto, debe ser incorporada como una capacidad relevante para el desarrollo. Pero también alude a la idea de una identidad reflexiva que supone la

22 Calderón F. (2007), «Ciudadanía y desarrollo humano», en PNUD-PAPEP, *op. cit.*

23 Para mayor detalle véase Sen A. (1999), *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf.

capacidad de transformar la propia identidad. La importancia de la libertad cultural se asocia a la necesidad de equidad en la consecución de dicha libertad²⁴. La libertad cultural significa la necesidad de asegurar y ampliar constructivamente las oportunidades de las personas para escoger el modo de vida que prefieran y considerar otros modos de vida alternativos. El ejercicio de la libertad cultural por parte de todas las personas puede derivar en una ampliación de la diversidad cultural que les permita contar con más opciones y disfrutar un espectro cultural más amplio.²⁵ Desde esta aproximación, la libertad implica prestar atención a la libertad de todos, lo que conlleva necesariamente a las consideraciones de equidad.

El enfoque de desarrollo humano debe centrarse tanto en la preservación de la herencia cultural como en la importancia de que las esferas culturales gocen de libertad, de modo que las personas puedan expandirlas. No obstante, se debe tener presente que la identidad cultural no es la única que poseen los individuos y que existen distintas identidades relacionadas con la religión, el lenguaje, el gusto musical, los hábitos alimentarios, etc. También es importante consi-

derar que la identidad no es sólo un descubrimiento; a veces implica una elección que, dependiendo de circunstancias particulares, puede tener restricciones. Tales restricciones pueden ser especialmente taxativas cuando impiden que las personas sean percibidas en forma distinta a la habitual.²⁶ El ejercicio de la libertad cultural sin limitaciones constituye un derecho de reconocimiento de una particularidad humana. Es fundamental poder decidir qué relevancia otorgarle al acervo cultural y a los distintos grupos a los que una persona puede pertenecer. En este sentido, es clave resistir la imposición de identidades por parte de terceros.

Desde este punto de vista, vale la pena preguntarse si la exclusión y sus imaginarios, así como los altos niveles de inseguridad que experimentan los jóvenes, hacen que las opciones de libertad real y cultural sean menores o más débiles entre los más excluidos²⁷. El sistema de valores y creencias que guía el comportamiento de los jóvenes posee una serie de características distintivas con respecto a los adultos. Las particularidades de los jóvenes de hoy, de la «generación de la inflexión y de la tecno-sociedad»,²⁸ se relaciona con:

24 «En primer lugar, del ejercicio de la libertad cultural por parte de todas las personas, puede surgir un mayor grado de diversidad cultural y cuando ello ocurre, existen sólidos argumentos para celebrar la diversidad cultural y () para garantizarla. En segundo lugar, la diversidad cultural de una sociedad también puede servir para que todas las personas de esa sociedad, sin importar sus respectivas historias culturales, tengan la oportunidad de disfrutar de un espectro cultural más amplio. () En tercer lugar, en ocasiones, el ejercicio de la libertad cultural se puede traducir en la disminución ...en lugar del aumento... de la libertad cultural. Esto ocurre cuando las personas se adaptan a los modos de vida de otros y deciden de manera razonada tomar esa dirección ». Para mayor detalle véase UNDP (2004), *op. cit.* P. 23.

25 UNDP (2004), *op. cit.*

26 Para mayor detalle véase A. Sen (1999), *op. cit.*

27 *Ibid.*

28 El concepto de «inflexión histórica» ya descrito puede interpretarse, en el caso de los jóvenes, como la conciencia acerca del «de dónde venimos» junto con la ignorancia o la incertidumbre respecto del «hacia adónde vamos». En términos gramscianos, lo viejo que no termina de morir y lo nuevo que no termina de nacer. Medina Echavarría menciona que este tipo de mudanza, supone dos interrogantes fundamentales: «Primero, ¿cuáles son los soportes de la nueva estructura que esta sucediendo a la anterior y que esta portaba ya en su seno desde los comienzos de su descomposición? Segundo, ¿dónde se encuentra el último fundamento de la *prise de conscience* que abre con el nuevo ciclo económico la fisonomía del futuro inmediato? Para mayor detalle véase, Medina Echavarría, J. (1980), *Sociología latinoamericana*, EDUCA.

- a) La exclusión y la inseguridad como factores estructurantes de la vida cotidiana.
- b) El impacto de la industria y el mercado cultural y, sobre todo, el nexo entre los jóvenes y los medios de comunicación horizontales y su participación en la Sociedad-Red.
- c) El reconocimiento y la empatía hacia nuevas y arcanas identidades culturales, como aquellas vinculadas a relaciones de género, los derechos humanos de diferente tipo, las orientaciones sexuales, los movimientos ecológicos, pacifistas, de calidad de la vida cotidiana, de pueblos originarios y afro-descendientes, entre otros.
- d) La multiplicación de la producción y la experiencia estética en música, cine y literatura, que constituye un referente importante en la conformación de identidades, la organización de la vida cotidiana y en el desarrollo de subjetividades distintas entre los jóvenes.²⁹ De este modo, aparecen nuevas formas de ser, valores, creencias y sensibilidades que ponen énfasis en «el aquí y en el ahora» y que estructuran un sentido local, práctico y cotidiano del imaginario juvenil.³⁰

Lo que distingue a la denominada «generación de la inflexión» es un conjunto de experiencias culturales y tecnoeconómicas que experimentan los jóvenes. Una revisión preliminar de la literatura puede resumirse en nue-

ve tendencias que definen y afectan la relación entre exclusión e inclusión social entre los jóvenes de hoy.³¹

a) *Aceleración de la velocidad de cambio*: se estaría frente a una brecha generacional de valores, aspiraciones y esquemas cognitivos, que se nutre de la brecha digital intergeneracional (la juventud ostenta índices muy superiores de conectividad que los adultos), así como de los impactos de la secularización, la globalización y el descentramiento de la sociedad sobre la juventud. A mayor velocidad del cambio histórico, más se exacerba la distancia entre generaciones. Concurrentemente, se observa también una suerte de redefinición del espacio. Las escalas cambian, lo local y lo global se superponen en la red y los límites entre grupos se vuelven más rígidos. Así, mientras que para algunos jóvenes las distancias globales son menores, para otros las distancias sociales y nacionales se agrandan.

b) *Erosión de los patrones de socialización*: los mecanismos consagrados de socialización, por medio de los cuales una generación se hace adulta, autónoma y productiva, se han erosionado³². El clásico tránsito de la educación al empleo (o del desarrollo de capacidades al ejercicio de las oportunidades) se ha vuelto difuso, toda vez que la juventud tiene,

29 «En la industria editorial, en el diseño industrial, en la industria de la artesanía, en el cine y en la televisión la nueva generación, que ha vivido en una especie de estado semiótico permanente, obra como productora y redefine lenguajes, formatos, ideas y, aun, relaciones de fuerza». Semán P. y Vila P. (2008), «Del estado del arte sobre la juventud a los campos de posibilidad de los jóvenes contemporáneos», documento preliminar para el IRDH MERCOSUR.

30 Algunos de estos temas fueron abordados en Rodríguez E. (2005), «Juventud, desarrollo y democracia en América Latina», en: *Nueva Sociedad* 2005, noviembre-diciembre. Allí se incluyen otros artículos sobre la misma materia.

31 Está basado en Hopenhayn, M. y Calderón, F. (2008). *Notas para el Desarrollo humano en el MERCOSUR*. Trabajo inédito, borrador de discusión.

32 Para mayor detalle véase Tedesco, J.C. (2007), «Inclusión social, nuevos procesos de socialización y ciudadanía social en América Latina», en: PNUD-PAPEP, *Ciudadanía y desarrollo humano. Cuadernos de gobernabilidad democrática Vol. 1*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.

en promedio, más capital humano que los adultos (salud y educación) pero también más dificultades para ingresar al mercado laboral. Del mismo modo, el tránsito del hogar parental al propio se hace más problemático y se observa una tendencia a dilatar la edad promedio de emancipación de los jóvenes. Quizás el rasgo más distintivo de esta erosión sea la menor influencia de los patrones de socialización generados por la escuela, el barrio y la familia, que tienden a ser reemplazados por los medios de comunicación. Esto genera una nueva tecnosociabilidad al interior de los distintos grupos de jóvenes.³³ En este marco, resulta crucial la emergencia de un nuevo tipo de familia, más horizontal y abierta en el pasado.

c) *Nuevos lenguajes de comunicación*: la juventud es cada vez más intensiva en lenguajes, producción estética y de sentidos y usos de información para plasmar sus puntos de vista. Estos procesos se «tribalizan» y multiplican. A la vez, la intensidad de los flujos comunicativos entre grupos de jóvenes coexiste con la falta de vasos comunicantes hacia el resto de la sociedad. Los nuevos lenguajes aumentan la conectividad entre los jóvenes, pero también los aíslan del resto de la sociedad; en todo caso, se modifican las jerarquías del conocimiento.

d) *Estratificación dual*: así como existen brechas entre jóvenes y no jóvenes, al interior de la juventud la estratificación coloca un signo de pregunta sobre la convivencia ampliada de esta misma generación cuando ocupe el lugar del relevo en la esfera política, la deliberación democrática y en definitiva el ejercicio de los derechos ciudadanos. En el caso de los países

del MERCOSUR, las brechas en logros educativos entre jóvenes de altos y bajos ingresos, urbanos y rurales, afrodescendientes, indígenas y no indígenas, resultarán definitivas para cualquier estrategia de desarrollo humano, más aún si se constata que estas brechas reproducen desigualdades de una generación a otra.

e) *Inseguridad y convivencia*: la violencia es la primera causa de muerte entre jóvenes varones, en buena medida resultado de choques de jóvenes contra jóvenes. Esto obliga a preguntarse por la convivencia cotidiana de una misma generación. La brecha digital entre jóvenes de distintos niveles sociales genera aún mayor incertidumbre. Redes de relaciones, capital social, capital cultural y ubicación territorial son variables que hacen de la juventud una población donde las oportunidades, la protección, el protagonismo y las capacidades se distribuyen de modo muy desigual.

f) *Ruptura de imaginarios*: dadas las tendencias mencionadas, no extraña que la juventud experimente gran cantidad de tensiones y contradicciones al momento de construir nuevas opciones de desarrollo. Hay una fuerte ruptura de imaginarios que plantea incertidumbre con respecto a la reproducción cultural de la sociedad. Esto pone en duda el vínculo trabajo-progreso, el rol del Estado como protector y constructor de sentido colectivo, las fuentes de legitimidad de la autoridad y el orden, la confianza en la educación, los proyectos de familia, la relación inversión-gratificación, presente-futuro, socialización-individuación.

g) *Imágenes controversiales*: es posible detectar una serie de proyecciones culturales que tienden a endiosar a los jóvenes. Se definen así

33 Castells, M. et al (2006), *Comunicación móvil y sociedad. Una perspectiva global*, Barcelona: Editorial Ariel.

ciertos rasgos que son demandados y valorizados en la nueva organización del trabajo, la industria de la recreación y el tiempo libre, la difusión de las nuevas tecnologías, la publicidad, el diseño, la industria cultural y la estética: adaptabilidad, velocidad en la asimilación de lenguajes, vitalidad, baja morbilidad, tersura, privilegio del presente, lozanía y gusto por las emociones fuertes. Sin embargo, paradójicamente la juventud es al mismo tiempo construida, desde la prensa y el discurso normalizador, como un grupo de riesgo, poco confiable, errático, refractario y falto de racionalidad.

h) Tensa convivencia entre lo colectivo y lo individual: una de las consecuencias de los procesos de globalización ha sido el debilitamiento de los proyectos colectivos de progreso, fenómeno asociado con las críticas a la globalización (movimientos alter-globalización) y con la valorización de la auto-determinación. En buena medida, actualmente está en juego una nueva conjugación entre lo individual y lo colectivo. Esta es una tensión que posiblemente organiza la diferenciación social entre los jóvenes. Da la impresión que entre los excluidos predomina una lógica colectiva, mientras que entre los incluidos sucedería lo contrario. Desde la perspectiva del desarrollo humano, lo individual es resultado de un compromiso colectivo y lo colectivo sólo puede ser pensado desde una agencia individual. En realidad, una pregunta necesita ser respondida: ¿cómo puede la necesidad de autodeterminación personal articularse con la necesidad de construir una comunidad compartida?

En buena medida, la relación entre capacidades y es de gran importancia para revisar cómo está cambiando, tanto objetiva como subjetivamente, la dialéctica entre transmisión de capa-

idades y generación de posibilidades. En lo objetivo, porque, al mismo tiempo que aumentan los logros educacionales y el uso de nuevas tecnologías de información, aumentan las brechas intra-jóvenes. Pero también porque el nexo entre educación y empleo (traducción de capital humano a inserción productiva y movilidad ocupacional) es más problemático. En términos subjetivos, esta disociación entre capital humano y acceso a empleo genera cambios importantes: crisis de expectativas, desafección y falta de movilización de capacidades adquiridas; una visión más flexible en cuanto a estrategias de vida y de ingresos; un inédito cuestionamiento a instituciones de formación de capacidades por parte de las nuevas generaciones; y la creciente preferencia de muchos jóvenes por adquirir capacidades fuera de los círculos formales.

A partir de esta plataforma cultural de procesos y experiencias de la «generación de la inflexión», es posible construir una agencia de inclusión. Constituiría una plataforma donde se ponen en juego las posibilidades de una agenda que articule de forma provechosa demandas de reconocimiento, distribución y participación. En este sentido, el campo político...o el espacio público...en el que se implementan las distintas propuestas para los jóvenes constituyen una referencia fundamental para el análisis de las posibilidades de una agencia de inclusión.

La política de agencia como espacio público para la inclusión

Vivimos en un mundo marcado por los procesos que suscita la globalización. Las nuevas tecnologías de información y comunicación permiten que las redes globales conecten todo y a

todos a lo largo del planeta.³⁴ La capacidad institucional se ve afectada por la desregulación, liberalización y privatización de las reglas y los procedimientos empleados por los Estados-nación para controlar las actividades de sus respectivos territorios. No todo, ni todos, están globalizados, pero las redes globales sí afectan a todo y a todos. Esto se debe a que las principales actividades económicas, comunicacionales y culturales se encuentran globalizadas; es decir, dependen de nodos estratégicos conectados a nivel mundial. La creciente brecha entre el espacio en que se generan los temas (global) y el espacio en que se manejan dichos temas (el Estados-nación) es la fuente de las crisis de eficiencia, legitimidad, identidad y equidad que afectan a las instituciones a cargo de la gobernabilidad³⁵. Como resultado de estas crisis, los actores no gubernamentales se convierten en las voces y los movimientos que defienden los intereses, las necesidades y los valores de los ciudadanos, obstruyendo aún más la respuesta de los gobiernos a los desafíos que impone la globalización. Como argumenta Manuel Castells hoy existe una esfera pública que opera en un espacio político internacional que no está sujeto a ningún poder soberano en particular, sino que es configurado por la geometría variable de las relaciones entre Estados y actores globales (multinacionales, religiones, creadores culturales, intelectuales y cosmopolitas globales). Se conforma así una «sociedad civil global»

junto a distintas formas de gobernabilidad global.³⁶ Precisamente aquí pueden cobrar sentido las instituciones de integración regional como las del MERCOSUR.

Uno de los problemas generados por la globalización y los cambios políticos en América Latina son los procesos de complejización y transformación de las economías y las sociedades *versus* los límites de la política y las instituciones estatales para procesar dichos cambios. Se generan sociedades cada vez más «policéntricas», sin un único referente, y la política tiene importantes dificultades para descifrarlas y gobernarlas. Surgen nuevos escenarios políticos, pero no hay «mapas» adecuados para orientarse.³⁷

Esto ha generado importantes niveles de desconfianza y malestar que se han traducido en un distanciamiento relativo entre la política y la sociedad, particularmente entre los jóvenes. En el MERCOSUR, una nueva corriente de reformismo práctico busca la renovación y recreación del sistema de toma de decisiones políticas, así como la construcción de nuevas alianzas sociales y la promoción de un Estado que combine crecimiento e inclusión social. El fomento de una democracia deliberativa y participativa y de reformas institucionales legítimas abre un abanico de nuevas perspectivas para las sociedades en general y los jóvenes en particular.

En este marco, las políticas que afectan a los jóvenes pueden agruparse en tres conjuntos diferenciados.

34 En general, como señala Beck (2006), los temas críticos que condicionan la vida diaria de las personas y de los gobiernos son generados...mayoritariamente...por procesos globales interdependientes que trascienden el terreno de la soberanía nacional. Beck, U. (2006), *Power in the global age*, Cambridge, UK: Polity.

35 Castells, M. (2008), *op.cit.*

36 Las crisis de las esferas públicas nacionales hacen que el surgimiento de una esfera pública internacional sea especialmente relevante. Sin una esfera internacional vigorosa, el orden sociopolítico global pasa a ser definido por la *real politik* de los Estados-nación que se aferran a la ilusión de la soberanía nacional. Castells, M (2008), *op. cit.*

37 Para mayor detalle véanse Calderón, F. y Lechner, N. (1998), *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, La Paz: Plural y PNUD-PAPEP (2008b).

Por un lado, se encuentran las políticas especialmente destinadas a la juventud. Si bien se ha avanzado en este campo luego del Año Internacional de la Juventud en 1985, no se ha logrado en general establecer a los jóvenes ni como objeto ni como sujeto del desarrollo. Como señala la CEPAL, «la precaria y dispar institucionalidad pública de la juventud en los países latinoamericanos, y la falta de participación juvenil, dificultan la configuración de estrategias para posicionar este tema en las agendas gubernamentales, más allá de su debate coyuntural»³⁸. Un dato particularmente curioso es la falta de consenso en la definición de la categoría «juventud», pues se observan importantes disparidades en los rangos de edad que utilizan los distintos países, lo que revela una confusión en la definición del sujeto joven. Sin embargo, al mismo tiempo se advierte una percepción generalizada sobre los problemas de la juventud, especialmente aquellos vinculados al desempleo, la educación y la salud.³⁹

En segundo lugar, hay que mencionar a prácticamente todas las políticas públicas (políticas laborales y de empleo, sociales, económicas, etc.), que tienen diversos efectos en la población joven. En algunos casos, políticas públicas que no tienen a los jóvenes, sino a la sociedad en general, como principal sujeto, constituyen de hecho, aún sin proponérselo, políticas de ju-

ventud: por ejemplo, las políticas de seguridad, de empleo, de regulación de los medios de comunicación, ciertas políticas culturales o la política internacional en lo que respecta a la regulación de los flujos migratorios.⁴⁰

En tercer lugar, las propuestas y demandas que surgen de organizaciones y movimientos juveniles. En este marco, vale la pena reconocer y analizar las diferentes formas de acción de los jóvenes. Las organizaciones de jóvenes son sensibles a temas como el nexo entre educación y trabajo, el ideario ecológico, los derechos humanos y la promoción de la cultura y de la estética en la resignificación de las identidades juveniles, entre otros.⁴¹ Estas iniciativas se cruzan y expanden en las nuevas redes comunicacionales y de intercambio simbólico, pero de forma segmentada, es decir entre grupos de pertenencia.⁴² La construcción de una opinión pública de los jóvenes aun es un hecho incipiente en la región. La cuestión la gran cuestión cuanto esta diferentes políticas y orientaciones buscan una agencia de los propios jóvenes en la sociedad.

En el espacio público, las posibilidades de construir una agencia de juventud se relacionarían con la renovación de la política, el reconocimiento de las condiciones estructurales en que viven los jóvenes y la subjetividad y la cultura que acompañan dichos procesos. Se requiere, entonces, una agenda política que fortalezca

38 CEPAL-OIJ (2007), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias. Segunda edición*, Santiago de Chile: CEPAL.

39 Para mayor detalle véase CEPAL-OIJ (2007), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias. Segunda Edición*, Santiago de Chile: CEPAL.

40 Las personas entre 15 y 29 años de edad presentan la mayor probabilidad de migrar. Además, la información disponible entre los jóvenes migrantes, tanto aquellos que migran dentro de la región como aquellos que lo hacen a Estados Unidos, confirman que predominan condiciones de vulnerabilidad, debido a desventajas en cuanto a logros educativos, inserción laboral y el tránsito acelerado hacia la vida adulta, entre otros. CEPAL-OIJ (2007), *op. cit.*

41 Para mayor detalle véase Novaes, R. y Vital, C. (2005), «La juventud actual. (Re) invenciones de la participación social», en *Conferencia 75° aniversario de la Fundación Kellogg. Asociándose con la juventud para construir el futuro*, Sao Paulo.

42 Castells, M. et. al. (2006), *op. cit.*

las capacidades de los actores jóvenes para comprender y actuar sobre sus propios procesos de cambio y, como consecuencia, sobre sus respectivas sociedades. El derecho a hacer política, entendida como bien colectivo, es al mismo tiempo un bien social y un bien común. Como afirma Rawls (1971), un arreglo social es justo sólo si, comparado con otros arreglos sociales, es el mejor para aquellos relativamente más postergados de la sociedad.⁴³ La capacidad integradora de la política que se asume aquí se refiere a la política como generadora de un poder democrático, donde los distintos agentes o actores intercambian argumentos y propuestas para construir opciones. De esta manera, una política para los jóvenes debiera hacerse responsable de la diversidad de subjetividades y condiciones estructurales.

Es necesario promover una idea de desarrollo compartido que haga viable el derecho de los jóvenes a participar en las decisiones que afectan sus vidas. Las «salidas» posibles para los jóvenes en el contexto ya descrito se vinculan a su capacidad de actuar como ciudadanos activos y convertirse en sujetos de desarrollo y a la posibilidad de jugar un rol en el espacio público. *La hipótesis es que el desarrollo de la capacidad de agencia sólo es posible en el espacio público.* Se entiende al espacio público como el lugar de encuentro entre la sociedad y el Estado, donde se desarrollan lazos políticos a través de la participación ciudadana y donde la comunicación de distintos puntos de vista incide en

la evolución de las instituciones políticas. El espacio público no sólo es un espacio instrumental de encuentros sino, también, el patrimonio cultural de las ideas y los proyectos de una sociedad que alimenta los debates públicos. El desarrollo de una cultura política democrática es fundamental para la agencia de los jóvenes, ya que permite acumular experiencia e innovación en el desarrollo democrático. En este sentido, las virtudes y los valores republicanos que conectan el sentido público con el bien común constituyen una garantía de sostenibilidad de la democracia.⁴⁴

Una relación fecunda entre actor y agencia

Si la exclusión es uno de los desafíos centrales para el desarrollo humano de los jóvenes del MERCOSUR, articular y plasmar una agencia de derechos de reconocimiento, distribución y participación para enfrentar dicha exclusión supone que los jóvenes transformen sus necesidades en demandas y acciones que modifiquen su realidad. Es decir, se convierten en actores de su propia emancipación.

Como se mencionó anteriormente, la noción de agencia se refiere a una acción reflexiva que afecta e interviene en uno o varios elementos del patrón de desarrollo y que, al hacerlo, modifica las relaciones sociales, en este caso relaciones de inclusión/exclusión e igualdad/desigualdad. La construcción de una agencia se relaciona direc-

43 Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press.

44 Como afirma Viroli, se trata de una virtud para hombres y mujeres que quieren vivir con dignidad y sabiendo que no es posible vivir dignamente en una comunidad corrupta. Hacen lo que pueden, y cuando pueden, para servir a la libertad común: ejercen su profesión a conciencia, sin obtener ventajas ni aprovecharse de la necesidad o debilidad de los demás; su vida familiar se basa en el respeto mutuo, de modo que su casa se parece más a una pequeña república que a una monarquía. Bobbio, N y Viroli, M. (2002), *Diálogo en torno a la República*, Barcelona: Tusquets.

tamente con la capacidad de un actor para combinar sus metas (orientadas por valores) con sus identidades y los problemas o conflictos involucrados en el logro de dichas metas. Como se sabe, el estudio del actor permite determinar al menos cuatro campos de desarrollo.

En primer lugar, todo actor busca ciertas orientaciones determinadas a partir de las cuales vive una experiencia participativa. Los niveles y las formas de participación de un actor determinan la fortaleza de sus metas.

En segundo lugar, todo actor posee su propio horizonte temporal, definido principalmente por sus acciones frente al sistema de relaciones de exclusión-inclusión. Por ende, aún cuando los actores poseen su propia continuidad histórica y sus propias vivencias, los momentos de inflexión, crisis y conflictos definen su orientación o motivación principal. La combinación del tiempo diacrónico y sincrónico de los actores es esencial para su comprensión.

En tercer lugar, los actores muestran una evolución heterogénea, a partir de sus diferentes identidades, grados de desarrollo desigual en términos de información, conciencia, organización y economía personal, de una localidad o comunidad.

Por último, es importante considerar la incidencia de los actores sobre las relaciones sociales y sobre la sociedad, pero no sólo debido a las acciones aisladas de un sujeto, sino a causa de un campo de conflicto en el cual los actores implicados se modifican a sí mismos a fin de lograr una meta.⁴⁵

El actor (en este caso, el joven o los jóvenes) es sobre todo un ciudadano cuyo desarrollo como persona es inseparable del desarrollo humano. La construcción de su libertad real es inseparable de la vida colectiva de su sociedad.

Por otra parte, Sen identifica las condiciones para ser agente y la relación entre agencia, libertad personal y compromisos colectivos. Sen⁴⁶ argumenta sobre la relación entre libertad real y cultural como medios y fines para producir una agencia. La libertad de bienestar es una libertad particular y, por lo tanto, se define como la capacidad de una persona para disponer de diversos vectores de realización y disfrutar del consecuente bienestar. Este concepto debe ser diferenciado de la libertad de ser agente, que alude a lo que la persona es libre de hacer y obtener en la búsqueda de las metas o valores que estime relevantes. La faceta de agente de una persona no puede entenderse sin considerar sus objetivos, propósitos y obligaciones y su concepción del bien. Mientras que la libertad de bienestar es aquella que permite conseguir algo en particular, la libertad de agencia es más general: es la libertad para conseguir cualquier cosa que la persona, en tanto agente responsable, decida conseguir.

Dicha condicionalidad no implica que la idea que la persona tenga de su agencia no requiera disciplina y que cualquier cosa que le resulte atrayente ingrese en la cuenta de su libertad de ser agente. Resulta de gran relevancia, entonces, evaluar los objetivos, propósitos y lealtades, así como la concepción del bien (por ejemplo, el modo de vida republicano mencionado por Vi-

45 Touraine, A. (1984), *Le retour de l'acteur. Essai de sociologie*, Paris: Fayard. Touraine, A. (2005), *Un nouveau paradigme*, Paris: Fayard. Beck, U. (2003)

46 Sen, A. (1998), *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona: Ediciones Paidós.

roli). Cuando no se satisface el requisito de la evaluación cuidadosa, la capacidad de agencia será menos importante.

Como se ha venido argumentando, la idea de libertad supone el reconocimiento de la pluralidad. Tal idea de libertad comprendería dos aspectos diferenciados: poder y control. En el primer aspecto, la libertad de una persona puede ser valorada sobre la base de su poder para lograr los resultados escogidos, sin referencia a los mecanismos o procedimientos de control. Al poder no le importa cómo se llevan a cabo las elecciones, sólo si logra conseguir los resultados deseados. El poder efectivo permite la elección contra-fáctica; es decir, las cosas se podrían realizar según el conocimiento que se tiene sobre lo que el individuo elegiría si realmente tuviese control sobre el resultado. El control, en cambio, se refiere a la capacidad de controlar los procedimientos y mecanismos utilizados.

Estas ideas ayudan a entender cómo se construye una opción colectiva respetando y/o conjugándose con la autodeterminación de las personas. Al respecto, también es útil la idea de democracia deliberativa. Como señala el *IDH 2000* de Bolivia: «Que la sociedad elija la deliberación como mecanismo para plasmar sus aspiraciones es una de las mejores decisiones para el desarrollo humano del país. Constituye una opción que permite optimizar los intereses particulares de las personas y, en la medida que se extiende hacia el conjunto social, sus beneficios adquieren carácter colectivo. El proceso deliberativo, y los acuerdos que emergen de él, se-

rán más eficientes, cuanto mayores sean los aportes particulares de una amplia gama de actores. Esto lo convierte en un bien común que beneficia a todos. Así, la deliberación es el mejor método para el desarrollo porque es legítima y eficiente para tomar elecciones sociales colectivas».⁴⁷

De acuerdo con Alkire (2008), la noción de agencia de Sen tiene cinco características de gran relevancia para su medición:

a) *La agencia es ejercida con respecto a los objetivos que una persona valora.* De hecho, la agencia no puede definirse sino a partir de metas, las que, además, pueden ser muy diversas.

b) *La agencia incluye el poder efectivo y el control directo.* Como se señaló más arriba, el poder efectivo es el poder de una persona o de un grupo para obtener los resultados buscados. Independientemente de cómo las elecciones se hayan realizado, el poder «es ejercido en concordancia con lo elegido y debido a las elecciones efectuadas».⁴⁸ Es importante destacar que, en determinadas ocasiones, el poder efectivo pertenece exclusivamente a colectividades o grupos. «Dada la interdependencia de la vida social, muchas libertades no pueden ser ejercidas por separado, y el poder efectivo tiene que ser considerado en términos de la elección que todos, o casi todos, los miembros del grupo hubieran hecho».⁴⁹ El control se refiere a la capacidad de las personas para elegir y controlar directamente los procedimientos.

47 PNUD Bolivia (2000), *Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2000*. La Paz: PNUD P:34.

48 Sen, A. (1985), *op. cit.*, p. 211.

49 Sen, A. (1985), *op. cit.*, p. 211.

c) *La agencia puede mejorar el bienestar individual o puede abordar metas colectivas o altruistas.* «Para una persona integrada es probable –quizás inevitable– que su bienestar se vea influenciado por su rol de agencia»⁵⁰. Sin embargo, las perspectivas de agencia y de bienestar tienen importantes diferencias. La agencia no necesariamente mejora, mecánicamente se entiende, el bienestar de una persona. Por ejemplo, si un individuo se ofrece como voluntario en un refugio para pordioseros, puede lograr sus objetivos de agencia y simultáneamente terminar cansado y ansioso, lo cual puede reducir su bienestar. De este modo, la agencia posee el rasgo de la condicionalidad abierta, ya que no está atada a ningún tipo de meta y pone énfasis en las metas que las personas consideran importantes, para sí mismas o sus comunidades».⁵¹ En suma, se refuerza una capacidad de elección y de autodeterminación de lo que se considere social o culturalmente importante.

d) *Identificar la agencia implica considerar el valor de los objetivos del agente.* Más aún, la identificación de la agencia involucra la evaluación de dichas metas. «La condicionalidad abierta de la agencia no implica (...) que cualquier cosa atractiva para una persona tenga que ser incluida dentro de su libertad de agencia (...). La necesidad de evaluar cuidadosamente las metas, lealtades, los objetivos y la concepción del bien puede ser importante y demandante».⁵² Este requerimiento, en esencia, impone sobre la agencia condiciones

similares a las de capacidad; es decir, la agencia alude al logro de los objetivos que la gente valora y que tiene motivos para valorar.⁵³

e) *Los agentes deberían incorporar su responsabilidad al momento de evaluar un determinado estado de situación.* Sin embargo, esta característica parece no relacionarse con la agencia *per se*, sino con la evaluación del estado de situación, que debería incluir el rol de las personas –bueno o malo– en su creación y, por ende, debería incorporar la responsabilidad. El concepto de agencia de Sen no incorpora «el mal» y, por lo tanto, no puede emplearse para analizar malas acciones (crueldad, crímenes, opresión).⁵⁴

En este marco, actor y agencia constituyen una suerte de dialéctica del desarrollo humano. A medida que el actor realiza su agencia, ésta le permite desplegar mejor sus capacidades de autodeterminación y generación de opciones de vida de acuerdo a sus valores y aspiraciones. Pero también le permite, en un plano más auto-subjetivo, desarrollar el sentido crítico y reflexivo de su propia acción, pensarse a sí mismo. En el caso de los jóvenes, el estudio de esta relación entre actor y agencia puede contribuir a una mejor comprensión de la acción de los jóvenes frente a la exclusión. En la medida que su acción es algo que ya se hace, también denota lo que está por hacerse. Esto constituye, en suma, el fundamento de una concepción en la cual juventud y agencia de libertad hacen sostenible el desarrollo humano.

50 Sen, A. (1985), *op. cit.*, p. 187.

51 Alkire, S. (2008), *Working Paper 9: Concepts and Measures of Agency*. Oxford Poverty & Human Development Initiative, OPHI.

52 Sen, A. (1985), *op. cit.*, p. 204.

53 Alkire, S. (2008), *op. cit.*

54 Alkire, S. (2008), *op. cit.*

Bibliografía

- Alkire, S. (2008), *Working Paper 9: Concepts and Measures of Agency*, Oxford Poverty & Human Development Initiative, OPHI.
- Appadurai, A., (2004), «The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition», en: Rao, V. y Walton, M. (Eds.), *Culture and Public Action*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Beck, U. (2002), *La sociedad del riesgo global*, Madrid: Siglo XXI Editores.
- Beck, U. y Beck, E. (2003), *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona: Editorial Paidós.
- Beck, U., (2006), *Power in the global age*, Cambridge, UK: Polity
- Berlin, I. (1969), *Four Essays on Liberty*, New York: Oxford. P. 170.
- Bobbio, N y Viroli, M. (2002), *Diálogo en torno a la República*, Barcelona: Tusquets.
- Calderón, F. (2007), «La inflexión política en el cambio sociocultural de América Latina», en: PNUD-PAPEP (2008a), *Escenarios políticos en América Latina. Cuadernos de gobernabilidad democrática Vol. 2*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Calderón, F. y Szmukler, A. (2004), «Political Culture and Development», en: Rao, V. y Walton, M. (Eds.), *Culture and Public Action*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Castells, M (2008), «The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance», en: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science 2008*; 616; 78, Urbana: Sage Publications.
- Castells, M. (1995), *La Sociedad Informacional*, Barcelona: Alianza.
- Castells, M. et al (2006), *Comunicación móvil y sociedad. Una perspectiva global*, Barcelona: Editorial Ariel.
- DESA (2003), *World Youth Report 2003. The Global Situation of Young People*, New York: United Nations Publications.
- DESA (2005), *World Youth Report 2005. Young People Today and in 2015*, New York: United Nations Publications.
- DESA (2007), *World Youth Report 2007. Young People's Transition to Adulthood: Progress and Challenges*, New York: United Nations Publications.
- CEPAL-OIJ (2007), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias. Segunda edición*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Faletto Enzo (2007), *Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo*, Catalonia. FLACSO Santiago.
- Ferry, L. (2008), *Familia y amor un alegato a favor de la vida privada*, Buenos Aires: Santillana.
- Fleury, S. (2003a), «La expansión de la ciudadanía», en: AA.VV. *Inclusión social y nuevas ciudadanías*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Fleury, S. (2003b), «Legitimidad, Estado y cultura política», en: Calderón, F (Coord.), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, Vol. II, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Heller A. (1988), «Los movimientos culturales como vehículos de cambio», en: *Nueva Sociedad* 96, julio-agosto.
- Hopenhayn, M y Calderón, F. (2007), *Notas sobre desarrollo humano y juventud del MERCOSUR*, Mimeo.

- Jelin E. (1986), «Otros silencios, otras voces: el tiempo de la democratización en la Argentina», en Fernando Calderón G. (comp.), *Los movimientos sociales ante la crisis*, Clacso, UNU, IISUNAM.
- Kliksberg B. (2008), «¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?», en *Nueva Sociedad* 214, mayo-junio.
- Lash, S. (2003), «Las individualización a la manera no lineal», en Beck, U. y Beck, E. (2003), *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona: Editorial Paidós.
- Galambos, N. L. y Martinez, M. L. (2007), «Poised for emerging adulthood in Latin America: A pleasure for the privileged», en: *Child Development Perspectives Vol.1*, Blackwell Sinergy.
- Medina Echavarría, J. (1980), *Sociología latinoamericana*, EDUCA.
- Novaes, R. y Vital, C. (2005), «La juventud actual. (Re) invenciones de la participación social», en: *Conferencia 75° aniversario de la Fundación Kellogg*, Asociándose con la juventud para construir el futuro. Sao Paulo.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD. Buenos Aires: Alfaguara y PNUD (2008).
- PNUD Argentina (2004), *Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires 2004. Integración social de la juventud*.
- PNUD Chile (1998), *Informe de desarrollo humano 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile: PNUD.
- PNUD Chile (2002), *Informe de desarrollo humano 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago de Chile: PNUD.
- PNUD Panamá (2004), *Informe nacional de desarrollo humano De la invisibilidad al protagonismo: la voz de la juventud*.
- PNUD-PAPEP (2008b), *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Rao, V. y Walton, M. (2004), «Culture and Public Action: Relationality, Equality of Agency, and Development», en: Rao, V. y Walton, M. (Eds.), *Culture and Public Action*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez E. (2005), «Juventud, desarrollo y democracia en América Latina», en: *Nueva Sociedad* 200.
- Séller, A. (1988), «Los movimientos culturales como vehículos de cambio», en: *Revista Nueva Sociedad* 96, julio/agosto 1988, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Semán P. y Vila P. (2008), «Del estado del arte sobre la juventud a los campos de posibilidad de los jóvenes contemporáneos», documento preliminar para el IRDH MERCOSUR.
- Sen, A. (1985): «Well-being, agency and freedom: the Dewey Lecture 1984», en: *The Journal of Philosophy* 82(4).
- Sen, A. (1997), *La libertad individual como impegno sociale*, Bari: Laterza.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Sen, A. (2000), *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny. Social Development Papers N°1*, Manila: Asian Development Bank.
- Sen, A. (2001), *Other People*, The British Academy Lectures.
- Sen, A. (2004), «How Does Culture Matter?», en: Rao, V. y Walton, M. (Eds.), *Culture and Public Action*, Stanford, California: Stanford University Press.

Sen, A. (2007), «Temas claves del siglo XXI», en: Sen A. y Kliksberg, *Primero la gente*, Barcelona: Ediciones Deusto.

SNU El Salvador-CEPAL (2008), *Situación y desafíos de la juventud en Iberoamérica*, San Salvador: Naciones Unidas.

Tedesco, J. C. (2007), «Inclusión social, nuevos procesos de socialización y ciudadanía social en América Latina», en: PNUD-PAPEP, *Ciudadanía y desarrollo humano. Cuadernos de gobernabilidad democrática Vol. 1*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

UNDP (1996), *Human Development Report 1996. Economic Growth and Human Development*, New York: Oxford University Press.

UNDP (1999), *Human Development Report 1999. Globalization with a Human Face*, New York: Oxford University Press.

UNDP (2004), *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, New York: UNDP.

UNDP Bhutan (2005), *Bhutan Human Development Report. The Challenge of Youth Employment*.

UNDP Bosnia and Herzegovina (2000), *Bosnia and Herzegovina Human Development Report. Youth*.

UNDP Cambodia (2000), *Cambodia Human Development Report. Children and Employment*.

UNDP Croatia (2004), *National Human Development Report. Position of Youth in Croatian Society and Relations*.

UNDP Jordan (2004), *Jordan Human Development Report. Building Sustainable Livelihoods*.

UNDP Kosovo (2006), *Kosovo Human Development Report. A New Generation for a New Kosovo*.

UNDP Lebanon (1998), *National Human Development Report. Youth at Risk*.

UNDP Lithuania (2001), *National Human Development Report. Opportunities for Youth and Human Development*.

UNDP Russian Federation (2001), *National Human Development Report. Generational Aspects of Human Development*.

UNDP Trinidad and Tobago (2000), *National Human Development Report. Youth at Risk*.

UNDP Turkey (2008), *Human Development National Report. Youth in Turkey*.

World Bank (2007), *World Development Report: Development and the Next Generation*, Washington, DC: World Bank Publications.

COMENTARIOS A LA PRESENTACIÓN DE FERNANDO CALDERÓN

Óscar Aguilera

De jóvenes y juventudes; transformaciones socioculturales y cambios generacionales en América Latina

La preocupación por las juventudes en las sociedades latinoamericanas vuelve a constituir una preocupación central en las agendas de los gobiernos y la sociedad civil, a partir de los fenómenos emergentes que la caracterizan: señala Fernando Calderón en su exposición las tendencias a la individualización, el consumo cultural (material y simbólico), así como un conjunto de problemáticas vinculadas con estos grupos generacionales como son la contradicción entre la posesión de mayores capitales y una menor posibilidad de inserción plena en la sociedad que se expresa fundamentalmente en las tasas de desempleo y los índices de violencia. Es por ello que me atrevo a sostener que más que nunca la juventud es una metáfora (Feixa, 1993); es sobre este grupo social que se condensan las tensiones culturales que vinculan pasado, presente y futuro de una sociedad, así como en términos de las ciencias sociales nos instala los jóvenes en el eje de los procesos de continuidad y cambio. De allí que me interese señalar algunos aspectos de orden episte-

mológicos, analíticos y de proceso sociocultural que pueden posibilitar una conversación social, académica y política, sobre y desde las experiencias juveniles.

I. Epistemologías de lo juvenil y campo de estudios

En los días de revisión de este texto (julio de 2008), un hecho protagonizado por una estudiante chilena vino a confirmar la preocupación que tiene el tema juvenil para todos aquellos que aspiramos a una sociedad donde las relaciones intergeneracionales se desarrollen en un marco de respeto y simétrica convivencia. El hecho tuvo como protagonistas a Mónica Jiménez, Ministra de Educación, y María Música Sepúlveda, estudiante de 14 años del Liceo Darío Salas; la joven tomó un jarro con agua de la testera desde la que pocos minutos antes había hablado Mónica Jiménez y se la arrojó al rostro. El suceso no era sino la culminación de una serie de movilizaciones y acciones de rechazo a la propuesta de Ley, y más allá de las razones y orígenes del ataque, lo que me interesa destacar es que la situación visibilizó, nuevamente, las comprensiones e imaginarios desde las que el mundo adulto piensa y se relaciona con los y las jóvenes. La Ministra de

Educación se refirió con estas palabras a lo ocurrido: «Yo le preguntaría qué pasó antes de la violencia. ¿Qué pasó? ¿por qué anda en la calle desde los 11 años? ¿por qué ella se ha convertido en una activista desde los 11 años?. ¿Es eso lo que esperamos de un niño de 11 años, que ande reclamando como decían ellos, hoy por las ballenas, mañana por la Ley General, pasado mañana por la causa mapuche. Por supuesto que hay responsabilidad de los padres. Los padres somos responsables del comportamiento de nuestros hijos () Yo he pedido que no se le expulse, pero sí que sea acompañada durante su proceso de desarrollo de adolescencia». Detrás de las bien intencionadas palabras de la Ministra, y que con el correr de los días fueron siendo asumidas por el conjunto de los actores políticos tradicionales y adultos, se anida una comprensión cultural sobre los y las jóvenes que hemos conceptualizado como adultocéntrica, y que se corresponde con aquellas perspectivas teóricas de orientación universalista que suponen la homogeneidad, fuera de toda consideración temporal y espacial, de los procesos que vive la juventud, por cuanto se trataría de una cuestión de orden, en este caso, psicobiológico. Más aún, se manifiesta una profunda falta de reconocimiento por el estatuto de sujeto y ciudadano que merecen los y las jóvenes, así como un desconocimiento abismal por las modalidades de participación y activismo político-cultural.

No se trata, sin embargo, de una cuestión que pueda adjudicarse simplemente a la voluntad individual de una persona adulta (una Ministra de Educación, en este caso) sino que revela las profundas estructuras de orden cultural desde las cuales se leen y analizan las prácticas del mundo juvenil. Nos enfrentamos a los jóvenes tanto en un plano teórico (como creemos que son) y en un plano empírico (como son), trasladando muchas veces dicha idealidad al plano

de la propia realidad. Si tomamos como ejemplo la vinculación entre jóvenes y política nos encontramos con lo que se ha denominado declive de lo político, entendido como la participación a través de los canales institucionalizados de participación (sistema electoral y organizaciones tradicionales de la sociedad civil como federaciones de estudiantes o centros de alumnos, por nombrar algunas). Sin embargo, los mismos datos no dicen mucho respecto a los significados culturales de ese distanciamiento; es decir, cuál es la transformación que está ocurriendo y que lleva a los jóvenes a cuestionar la institucionalidad y que a la vez expresan ciertas tensiones de orden epistemológico;

En primer lugar, que existe una idea no cuestionada ni problematizada de lo que sería la política, respecto a la cual los propios jóvenes se manifiestan altamente críticos, como una actividad especializada y que se ejecutaría (temporal y espacialmente) de una manera predefinida (modelo liberal-representativo). De otra forma; se resisten a homologar la participación política con la participación electoral y con grandes transformaciones sociopolíticas (imagen mítica de la juventud del 68).

En segundo lugar, que sería un atributo propio de «la juventud» este proceso de «desafecación» político; mientras el énfasis de los discursos juveniles respecto a su distanciamiento con la política institucionalizada nos habla de un desfase entre la subjetividad juvenil (por qué y cómo participo) y las posibilidades y mecanismos provistos por el sistema político para realizar dicha acción. Por lo tanto, el distanciamiento juvenil con la política implica analizar las partes constituyentes de esta relación y no objetivar en uno de los elementos las explicaciones respecto a una cuestión que es profundamente relacional entre individuo y sociedad.

En tercer lugar, que las definiciones de desafección remiten a un campo semántico diverso y polisémico aunque parecen hablar de «lo mismo» y por tanto es homologable desidia con desconfianza, por citar sólo una relación posible. Las formas de nombrar el distanciamiento remiten a un campo de significados absolutamente diferenciados entre sí, y en relación a los discursos que los jóvenes construyen sobre sus propias prácticas; apatía juvenil, pasotismo, no estar ni ahí se integran en un mismo campo semántico que ha venido definiendo la relación entre los jóvenes y la política.

En cuarto lugar, estas narrativas han devenido en imaginarios juveniles altamente eficaces pero que requieren múltiples precisiones respecto a lo que intenta nombrar; no será lo mismo entonces, aquel joven o aquella joven que no vota en las elecciones porque le «da lata»¹ que aquellos otros jóvenes que no votan porque «no les interesa esa política». Las distinciones son necesarias, en tanto aquel segmento juvenil que está fuera del sistema electoral tiene diversas posiciones respecto al tema de la participación política y en modo alguno constituye una unidad homogénea, y por lo mismo las formas de relacionarse con estos otros jóvenes que no votan porque no les interesa «este modo» de hacer política debiera ser distinta de las formas de relacionamiento y vinculación establecidos desde la institucionalidad respecto a los que no votan por «desidia».

En quinto lugar, señalamos una distinción entre desidia juvenil por la democracia y desafección juvenil por la democracia. En el primer caso les «da lo mismo» la praxis democrática, en tanto en el segundo caso «no quieren» esta forma praxis democrática. Se trata, analíticamente ha-

blando, de distintas modalidades culturales y simbólicas de relacionarse con la política que exigen, por lo mismo, preguntarse cuáles son los sentidos que alimentan la práctica juvenil para lograr distinguir, como señalan los mismos jóvenes, entre aquel que no le interesa la política, aquel que «le da flojera», y otros a los que no les gusta «esta forma de hacer política» (pero que incluso pueden estar inscritos en los registros electorales y votar en las elecciones).

Por otra parte, así como se ha venido instalando la idea que señala el «declive de la política» en las prácticas culturales de los jóvenes, también se ha instalado una sensibilidad discursiva que señala que las «nuevas modalidades» de participación juvenil estarían encarnadas en grupos minoritarios y poco relevantes en relación al total de la población juvenil. Es más, todo aquello que podemos denominar como nuevas formas de participación política tendrían un carácter subcultural y acotado a ciertas expresiones juveniles espectaculares (tribus urbanas, para utilizar la conceptualización académica-mediática). De otra forma; serían los jóvenes que adscriben al punk, serían los jóvenes que adscriben a los estilos góticos o hip-hop, serían los jóvenes que participan en colectivos, quienes desarrollarían prácticas horizontales, más reflexivas, más abiertas y quienes tendrían «desafección» con el sistema político, con el sistema electoral y con la democracia como modelo de organización política de la sociedad. En otras palabras; se ha reducido la complejidad que adquiere el fenómeno político en la juventud acotándolo a una especificidad cultural, a una «singularidad», y que por tanto sería excepcional en relación a la situación y a la práctica «universal» que repre-

¹ Se aburre.

san lo jóvenes, lo que nos instala en la discusión respecto al concepto, en su definición y en sus usos, de subcultura juvenil. Por el contrario, y a partir de las investigaciones que hemos realizado (Aguilera 2008, Muñoz 2007) señalamos que *las nuevas modalidades de agrupación y participación juvenil no están circunscritas sólo a tribus urbanas, sino que se encuentran presentes en términos empíricos y discursivos (sentidos de la acción) en gran parte de las prácticas juveniles*. Desde esta perspectiva, las prácticas juveniles estarían constituyendo su propia episteme, su propio estilo de pensar (Douglas, 1998), lo que también nos distancia de otra deriva de pensamiento progresista que intenta ver en las prácticas juveniles la nueva modalidad histórica de construcción del sujeto político, pero sin mayores evidencias empíricas y más bien acomodando discursos y conceptualizaciones preconstruidas a las contingencias nacionales que involucran a los y las jóvenes, reproduciendo una mirada adultocéntrica que no sólo es tributaria de los sectores más conservadores de la sociedad sino que también se hace parte de aquellos catalogados como progresistas, reproduciendo la imagen de la juventud como amenaza o como promesa sin posibilidades de pensar y ubicar en toda su complejidad los fenómenos que los involucran.

a. Los acontecimientos como puerta de acceso al análisis

En este encuadre de orden epistemológico, hemos detectado diversos lugares de acceso a las comprensiones de los juveniles en relación con lo político en un sentido amplio: 1) discursos presidenciales y fundamentos de la política pública, 2) las producciones culturales que se produ-

cen a partir de momentos culturalmente significativos, 3) la visibilización que realizan los medios de comunicación sobre los jóvenes, y las estrategias comunicativas que éstos despliegan para autovisibilizarse, 4) la producción académica especializada en el mundo juvenil.

Ocuparse de análisis del conjunto de espacios productores y semantizadores de la experiencia de los sujetos juveniles sin duda constituye una tarea ineludible de allí que en la búsqueda de herramientas teóricas y analíticas de la relación entre juventud y política hayamos recuperado el concepto de acontecimiento (De Certeau, 1995) y lo transformemos en una puerta privilegiada para acceder a la realidad social y cultural de los jóvenes en una doble dimensión; a partir de los significados que se generan a partir de dichos acontecimientos, pero también como modo de construir y producirlos por parte de los distintos sujetos sociales. Lo ocurrido en estos años de movilizaciones juveniles, en Chile por ejemplo, ha reconfigurado la topografía de la subjetividad social de todo un país pues «() *el lazo entre los acontecimientos y el orden hace entrar en acción la relación que tenemos con nosotros mismos, colectiva e individualmente () debemos volver a esta cosa que ha sobrevenido y comprender esto que lo imprevisible nos ha enseñado de nosotros mismos, es decir, en lo que, después, nos hemos convertido*» (Ibid, 1995: 29-30). La rebelión de los estudiantes secundarios visibilizó además de manera ejemplar los desfases entre los imaginarios de lo juvenil que habían sido producidos durante la década de 1990 y que señalaban el fin de la preocupación juvenil por algo más que no sea su estética o sus preferencias individuales respecto a tales o cuales objetos de consumo. Desde la perspectiva de la escritura de la historia, diríamos con De Certeau (1995) que los discursos

históricos se inscriben en los contextos productivos en los cuales se producen en términos de sus reglas y operaciones, simbolizaciones y las referencialidades que legitiman o no los discursos circulantes. De allí que estos acontecimientos tengan la virtud de mostrar las operaciones y disposiciones que a partir de ellos se despliegan; visibilizar tanto el habitus como la hexis (Bourdieu, 2008); tendencias organizativas tanto de las estructuras mentales generativas como de las prácticas mismas.

Por otra parte, podemos hacer un aporte a las distinciones conceptuales con que se ha estudiado la acción colectiva y las prácticas político-culturales de las culturas juveniles. Señala Reguillo (2000) varios conceptos claves para abordar las formas de agregación e interacción juvenil; el grupo, el colectivo, movimiento juvenil e identidades juveniles. A partir de esta distinción inicial que nos permite acceder a las agregaciones juveniles, como hallazgo investigativo señalo la utilidad de incorporar a estas entradas generales al análisis de las prácticas colectivas juveniles las siguientes dimensiones constituyentes de cada una de las formas empíricas de acción colectiva juvenil (Aguilera, 2008):

Dimensión expresiva: remite a las modalidades de visibilización y expresión mediante las cuales los y las jóvenes se presentan ante el conjunto de la sociedad, y a las modalidades de visibilización que los dispositivos institucionalizados despliegan sobre la juventud y sus prácticas.

Dimensión política: remite a los mecanismos organizacionales intra e intergrupales que permite la concreción de la acción colectiva juvenil contemporánea.

Dimensión identitaria: remite a los procesos socioculturales de auto y hetero conocimiento que desarrollan los y las jóvenes en la construc-

ción del nosotros que los aglutina, y en relación con los «otros» con los que interactúan.

Estos vectores confluyen en unas y otras de las formas empíricas que adoptan los y las jóvenes, pero también orienta las propias lógicas de adscripción y acción colectiva mediante las cuales los jóvenes deciden sumarse física y/o simbólicamente a prácticas socioculturales mediante el despliegue de discursos verbales, corporales y estéticos. Al respecto, señalamos cuatro lógicas de adscripción y acción colectiva juvenil y que son el resultado de nuestra investigación pero que en modo alguno pueden ser pensadas en términos de exclusividad y/o exclusión pues muchas de las prácticas juveniles transitan por unas y otras a partir de múltiples militancias:

- a) **Lógica politizada:** apuesta por el cambio social desde una perspectiva estructural en una dirección conservadora o progresista, y se relaciona empíricamente con las formas organizacionales más tradicionales de nuestras sociedades (sindicatos, partidos políticos, federaciones estudiantiles)
- b) **Lógica comunitaria:** apuesta por el despliegue de procesos participativos en y desde las propias comunidades territoriales en las que intervienen, y que no suponen necesariamente una confrontación de orden estructural, y se relaciona empíricamente con modalidades de organización de orientación cultural en nuestra sociedad (centros culturales, juntas de vecinos, preuniversitarios populares)
- c) **Lógica voluntaria;** apuesta por la implementación de acciones que respondan en forma inmediata a ciertas carencias o dificultades que presentan, fundamental-

mente, los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad, y que se relaciona empíricamente con acciones específicas que movilizan recursos humanos y materiales (pastorales juveniles, organizaciones de beneficencia, redes informales de solidaridad ante accidentes naturales)

- d) **Lógica expresiva:** apuesta por el despliegue de elementos simbólicos que no supone una presencia física y organicidad de los y las integrantes, y que se vincula empíricamente con todo el campo de las estéticas y estilos musicales juveniles a partir de eventos y acciones artísticas (tocatas, exhibiciones, ferias culturales)

En síntesis, el abordaje del análisis de las prácticas político culturales de los y las jóvenes exige, por parte de los investigadores, la claridad y rigurosidad analítica que permita situar los lugares de enunciación desde los cuales las disciplinas abordan la construcción de un sujeto juvenil, las distinciones y conocimientos empíricos de las formas que presentan las prácticas de los y las jóvenes, las operacionalizaciones analíticas que permitan comprender la complejidad de una práctica así como las lógicas que animan a los sujetos a desplegar unas u otras orientaciones para la acción; de otra manera, todo aquello que en este primer apartado hemos denominado como epistemologías de lo juvenil.

II. Política de las culturas juveniles

Los jóvenes, mayoritariamente, comparten una crítica profunda a los modos de organización de la sociedad, a las tradicionales formas de participación en el campo de la sociedad civil, llámese partidos políticos, sindicatos, federaciones, y proponen una redefinición de las rela-

ciones políticas y los mecanismos institucionales que las regulan. Y esas condiciones culturales de participación son universales. Porque los jóvenes no sólo tienen distanciamiento con el actor, sino que tienen distanciamiento con la relación que constituye el modelo representativo; para ello es necesario problematizar y desalojar la interpretación del distanciamiento entre juventud y sistema político como un asunto de orden geográfico, donde la distancia se explica como un proceso circunstancial e inherente a la condición juvenil y que mediante algunos ajustes de orden administrativos (inscripción electoral automática, voto voluntario, por ejemplo) la brecha debía acortarse y se podría reenganchar a la juventud en los marcos de la política institucional. A esta lectura oponemos aquello que podemos denominar metafóricamente como *distanciamiento geológico* y que remite a los profundos e intensivos cambios socioculturales que está redefiniendo las propias capas constitutivas del orden social y político moderno, y que, inicialmente era atribuido a grupalidades juveniles contraculturales (punks, izquierda radical, entre otros), hoy en día comienza a ser la condición cultural para todos los y las jóvenes y que no va a ser resuelto con una serie de modificaciones procedimentales como la inscripción automática en los registros electorales al cumplir dieciocho años y la obliga como sostienen algunos científicos sociales chilenos (Garretón, 2000). No se trata de polarizar el análisis construyendo tipologías en que estarían por un lado los que participan de lo electoral y los que no lo hacen, o los que no participan por desidia y los que no participan porque apuestan otros modos de acción y construcción política. Consideramos, a la luz de los procesos de transición sociocultural que enfrentamos tanto en términos individuales co-

mo colectivos, analizar estos procesos políticos partir de la metáfora del péndulo en que podemos trazar una línea imaginaria que une dos puntos de movimiento en tanto asumimos que ambas posiciones comparten discursivamente la crítica al sistema político actual aunque se traduzcan en orientaciones de acción pero en sentido diverso. *Es así como podemos enunciar, a modo de hipótesis a profundizar en el futuro, la idea de ruptura generacional entre culturas políticas tradicionales y las políticas de las culturas juveniles*; poco a poco, unidades culturales diferenciadas van encontrando que tienen significados comunes, tienen los mismos sentidos con respecto al tema de la política y de la sociedad y esas orientaciones culturales comienzan a constituir un sentir mayoritario. *Se trata por tanto de un cambio generacional en los modos de concebir y ejercer la política por parte de las actuales generaciones juveniles*. ¿En qué se traduce esta nueva cultura política? Observemos tres trayectorias de síntesis; los significados de democracia, ciudadanía y participación, la construcción cultural de los espacios y tiempos de la política y las tensiones que se producen entre la cultura política hegemónica y las prácticas de ciudadanía juvenil.

Significados de la democracia y la ciudadanía

La democracia deja de ser concebida exclusivamente en términos normativos y se incorpora la discusión por la propia definición y características de la forma de gestión política que propone. El nudo central de estas discu-

siones está puesto en primer lugar en la relación entre representación y participación; la concepción democrática de los jóvenes se fundamenta en la necesidad de ser agentes activos en los procesos de toma de decisiones y monitoreo de las acciones públicas que desarrollan los administradores del Estado y los representantes públicos. Ante esa disposición subjetiva, los canales ofrecidos por el actual modelo político están circunscritos a la posibilidad de votar cada cuatro años, pero no a la idea de transparencia y monitoreo de las acciones públicas o la revocabilidad del mandato político otorgado a los representantes, una práctica que se transforma en cotidiana en las agrupaciones juveniles.² Algo similar sucede con la ciudadanía en tanto su puesta en práctica está restringida a algunas personas de la sociedad, y deja fuera a parte importante de ella convirtiéndola en una de las principales reivindicaciones juveniles en tanto su uso es negado, y por extensión es negada la propia juventud. Señala Balibar que «(...) *la negación de la ciudadanía se funda siempre sobre la exhibición de alguna diferencia antropológica discriminatoria (...)*» (2005:20). Y eso es lo que encontramos hoy en Chile, cuando por una parte se rebaja la edad de imputabilidad penal a los 14 años mientras se mantiene el otorgamiento de los derechos civiles y políticos a los 18, sólo por nombrar un eje de discriminación cultural que se anida en la propia definición ciudadana; el otro que queda excluido y que permite, por esa vía, afirmar la pertenencia de un nosotros político que se constituye.

² La idea de «mandar obedeciendo» muchos de los y las jóvenes que participan en movimientos la han constituido en un imperativo ético que recuperan de la experiencia de la lucha zapatista en México y que se constituye en una permanente referencia de las actuales prácticas movimientistas juveniles.

Sentidos de la participación

Muy vinculado con lo anterior, los sentidos y orientaciones otorgados a la participación dejan de tener una connotación prescriptiva (lo que hay que hacer) y se acaba la exclusividad (dónde se participa). El desplazamiento hacia otras áreas y zonas de participación emerge como lo más relevante de los discursos juveniles analizados, el paso de organizaciones juveniles definidas orgánica y temáticamente a grupalidades en que las formas de estar juntos no están predefinidas y los temas que movilizan a la acción pueden ir cambiando en el tiempo son cuestiones que han pasado a formar parte de la mayoría de las prácticas de los jóvenes. Asimismo, una fuerte crítica a los actuales modos de participación ciudadana se complementa con el desarrollo de acciones cotidianas que fomentan y profundizan unos modos participativos y activos de desarrollar el compromiso con la sociedad. En este contexto emerge la necesaria relación entre estilos juveniles y participación política, en que de modo performativo los jóvenes (hombres y mujeres) van descubriendo a partir de una práctica concreta (musical o cultural), articulando experiencia y construcción de subjetividad, sus propios significados y acciones de participación.

Tiempos y espacios de la política

La actividad política moderna ha consagrado una temporalidad específica y unos espacios concretos para el despliegue de sus acciones (elecciones, parlamento, sistema, entre otros). Este relato es interrumpido por las discursividades juveniles que reclaman una práctica política capaz de transformar determinadas situaciones aquí y ahora (voluntariado, por

ejemplo), que los discursos no se encuentren separados de las acciones (coherencia entre el decir y el hacer), y que vuelva cotidiana la política en tanto su objetivo es gestionar las relaciones entre sujetos hombres y mujeres concretos, que tienen interacciones permanentes y que diariamente tienen que relacionarse con otros.

Lo que podemos apreciar a partir del análisis de las prácticas y acciones colectivas de los y las jóvenes es que estamos asistiendo a una transformación de orden cultural respecto a como concebir la política; nos encontramos con una cultura ciudadana del siglo veintiuno y una política del siglo veinte. Y parafraseando a García Canclini (1994) señalamos que así como somos consumidores del siglo XXI y ciudadanos del siglo XX, los jóvenes nos señalan que ellos tienen una cultura política del siglo XXI y un sistema político que es del siglo XIX, todo lo cual nos instala sobre un eje temporal de concebir la política y la ciudadanía juvenil. Afirmar el carácter cultural de la ciudadanía juvenil no significa desconocer o eliminar del análisis de lo juvenil todas aquellas cuestiones que remiten a tópicos más estructurales (justicia social, el sistema electoral binominal, la desigualdad, etc.) sino más bien intenta ubicar en el centro de la discusión «() *los parámetros de la democracia, o al menos, con toda certeza, las fronteras de lo que debe definirse como el escenario político: sus participantes, sus instituciones, sus procesos, sus programas y alcances*». (Escobar, 2001:17). Los propios jóvenes reconocen los límites de la democracia para gestionar de buena forma las relaciones sociales porque se ha privilegiado una concepción altamente normativa del actuar ciudadano, señalan la inconsistencia de la convocatoria hacia el mundo juvenil a participar electoralmente a través de las votaciones cuando el descrédito por la forma de actuar

que tienen las clases dirigentes es bastante profundo y en los discursos y prácticas juveniles se observa claramente que los cambios en la administración del gobierno en nada inciden en sus aspiraciones y proyectos político-culturales.

Si anteriormente nos ocupamos de aquellas formas culturales de representar y actuar la política, interesa ahora abordar aquellas dimensiones políticas involucradas en el conjunto de luchas por las representaciones y los significados que los sujetos despliegan en sus prácticas sociales y culturales. Ahora bien, es interesante considerar que no sólo estas nuevas formas de hacer política ponen en marcha o hacen visibles estas dimensiones culturales sino que todas las manifestaciones colectivas comienzan a poner en marcha políticas de la cultura independientemente de si son «viejas o nuevas» formas de agregación o modalidades de participación juvenil. Dicha aclaración es necesaria en tanto que la propia conceptualización de la cultura ha atrapado y cosificado las definiciones de la política restando y desactivando las capacidades de agencia de los sujetos, y como señala Escobar la propia «() manera convencional de entender la cultura en varios campos del saber como algo estático ...engastado en un conjunto de textos, creencias y artefactos canónicos... ha contribuido grandemente a hacer invisibles prácticas culturales cotidianas como terreno y fuente de prácticas políticas» (2001: 19).

La noción de política cultural se presenta como útil en tanto permite aproximarnos a ese campo emergente de conflictos y luchas por los significados y representaciones que las instituciones hacen de los sujetos así como al interior de las propias prácticas político-culturales llevadas a cabo por los individuos ya sea en términos individuales y/o colectivos, y aunque no sean conceptualizadas como políticas por los

propios actores sociales, como ocurre en los casos de los movimientos juveniles articulados en torno a estilos de vida y/o estéticas particulares y que desarrollan prácticas (de)codificadoras del cuerpo como en el caso de corrientes ambientalistas y/o vegetarianas o veganas, algunos movimientos como los *straight edge*, entre otros. A partir de la noción de políticas de la cultura, considero relevante presentar tres procesos socioculturales; políticas de la visibilidad y la lucha por la representación, las violencias y las políticas de la identidad, que están tensionando las luchas por el derecho a tener derechos, el derecho a ser reconocidos, el derecho a definir de qué deseamos ser parte integrante, y el derecho a un nuevo proyecto de sociabilidad. Estos procesos que emergen como nudos de tensión en las prácticas juveniles exigen una profundización posdoctoral que pasa necesariamente por leer las acciones juveniles como prácticas político-culturales y que supone «() *politizar aquello que no se considera político, al presentar como público y colectivo aquello que se considera privado e individual, presentan un reto al escenario político, para que extienda sus propias fronteras y amplíe su agenda*» (Ibid: 85).

Políticas de la visibilidad y luchas por la representación

La información y la comunicación se transforman en un nuevo lugar de poder y conflicto constituyente de acciones colectivas, al pasar por dichos procesos/espacios las posibilidades de disputar y cambiar los códigos de lectura de lo social así como insumos fundamentales para la construcción de proyectos políticos colectivos. Ante la inexistencia de un relato ideológico que organice las visiones de mundo de los par-

ticipantes en las actuales modalidades de acción colectiva, las posibilidades de construir relatos de lo social quedan acotadas a la producción de lecturas situacionales de la realidad que aspiran volver inteligibles el cúmulo de informaciones y mensajes que experimentan cotidianamente los propios sujetos. Dichos códigos de interpretación son los que generan las condiciones de posibilidad para la acción colectiva juvenil, y sólo así podemos entender el desarrollo de un amplio y diversificado campo de medios de comunicación alternativos, en radio, televisión y prensa, que tiene a jóvenes como sus principales productores, produciendo un interesante proceso en que los medios se vuelven movimientos juveniles,³ y son medios y fines al mismo tiempo. Es así como el trabajo político deja ser conceptualizado como «concientización» y pasa a ser «informativa», lo que muestra los niveles de transformación cultural en que opera esta nueva cultura política que sustituye las «lecturas» por las «claves de lectura». En este contexto de alta densidad informativa emergen las vinculaciones con las nuevas tecnologías, con buscar información y difundirla a la vez a través de Internet, las páginas de contrainformación así como la posibilidad de entender que la propia práctica comunicacional se transforme en un nuevo modo de grupalidad. Todo el campo de lo que podemos denominar producciones culturales se enmarca precisamente en estas *políticas de la visibilidad; poner en el centro la disputa por la posibilidad de producir información es quizás lo que mejor define los nuevos movimientos sociales y en el que la juventud es un agente protagónico*. Es debido a lo anterior que los mismos jóvenes

enfaticen en que su trabajo consiste en *informar a la gente y no enseñarles*. Si aceptamos que la acción colectiva es una orientación que emerge de las relaciones sociales dentro de un campo de límites y posibilidades que los actores perciben y evalúan (Melucci, 1999), y el percibir y evaluar posibilidades sólo es posible gracias a la mediación de los mecanismos informativos que una sociedad o una colectividad construye, no es de extrañar entonces los procesos de disputa simbólica y política que se construye tengan a los medios de comunicación (tradicionales y alternativos) como actores centrales en la producción de visibilidades contemporáneas.

Las violencias

La violencia es una construcción cultural, relativa en el tiempo y en el espacio en que se nombra, y que por lo tanto requiere ser precisada y anclada para abordarla teóricamente. Tomando en cuenta ello, señalamos algunas precisiones; en primer lugar, lejos de considerar «la violencia» (juvenil) como un hecho social objetivo, la concebimos como un analizador sociocultural (cataliza, condensa y expresa) que nos permite comprender las prácticas sociales de los sujetos de una manera integral, incorporando distintos planos de análisis; en segundo lugar, comprender los marcos socioculturales que posibilitan la configuración de ciertas prácticas de violencia nos permitirá establecer los nexos entre lo individual y lo colectivo, entre lo coyuntural y la larga duración de relación social entre los sujetos, en tanto la violencia puede ser observada como expresión de ciertos modos relacio-

³ Ver, Aguilera, O, «El doble movimiento de la radio comunitaria», *Le Monde Diplomatique*, Edición chilena. Enero-Febrero de 2007.

nales en cada sociedad Sólo realizando un análisis a partir de estas tres precisiones podremos aproximarnos a una lectura que no sólo genere acciones comprensivas en términos académicos y de conocimiento, sino también como fundamento de una práctica política que modifique los actuales escenarios en que se desarrollan ciertas acciones de violencia.

Tal como señala Duarte (2005), estas premisas sobre el estudio de las violencias que hemos enunciado previamente, se traducen en un abordaje analítico que distingue entre lo *estructural*, lo *institucional* y lo *situacional*. Resulta necesario enfatizar que esta perspectiva analítica y las distinciones que presentamos sólo constituyen un esfuerzo comprensivo, pero que en modo alguno suponen que se trate de planos sin vinculación entre sí o que en la realidad se manifiesten violencias fácilmente ubicables en uno u otro plano como los referidos. Por otra parte, permite complejizar la relación entre los sujetos (jóvenes) y violencia, en tanto supone y reconoce el carácter situacional de las prácticas sociales y culturales, lo que tiene una incidencia directa sobre las posibilidades de construir «tipologías de sujetos» en su relación con las violencias. Si asumimos la precaución epistemológica en la utilización de tipologías, y agregamos las entradas reseñadas anteriormente, tendremos como resultado la construcción de una tipología de lógicas de acción juvenil y violencia que reconoce el carácter contingente de las prácticas sociales y por tanto no constituyen atributos esenciales de los sujetos; en segundo lugar, que estas lógicas no se producen con independencia de los espacios o planos sociales en que ocurren o se despliegan; y finalmente, que al ser procesos de orden relacional, no se trata de situaciones o fenómenos ante los cuales existan formulaciones polí-

ticas únicas para su resolución o superación, podemos señalar al menos tres lógicas de acción juvenil y violencia:

- a) Una **lógica esencial y ejercida**, que remite a aquellas prácticas sociales en que la violencia aparece y emerge como un modo constitutivo y necesario para la consecución de los objetivos, y que la podemos encontrar de modo ejemplar en prácticas delictivas, violencia intrafamiliar, indisciplina escolar, entre otras.
- b) Una **lógica aparentada y estetizada**, que remite fundamentalmente a aquellos estilos juveniles que ostentan formas simbólicas y rituales de violencia material y simbólica, y que la podemos encontrar entre jóvenes punk, cumbiancheros (cumbia villera), barras de fútbol, entre otras adscripciones.
- c) Una **lógica atribuida y estigmatizada**, que remite a aquellos procesos de construcción social de la violencia y que se adjudican a ciertos sujetos culturales que históricamente han sido significados como violentos, y que la podemos encontrar en jóvenes de sectores empobrecidos y grupos esquina, jóvenes inmigrantes de preferencia aquellos de países andinos (Perú, Bolivia, Colombia), consumidores de drogas, en activistas políticos, entre otros.

Políticas de la identidad

Finalmente, un tema derivado de las transformaciones en la cultura política juvenil y de la estructuración de campos de conflictos en el área de la cultura es el de las políticas de la identidad, producto de una radicalización del discurso particularista en que se pierden de vista los niveles de universalidad que necesariamente debieran comportar prácticas políticas emancipadoras. Este proceso se ha denomina-

do *el reverso de la diferencia* y visibiliza aquellas dimensiones menos amistosas que derivan de las perspectivas relativistas de la cultura. Los propios jóvenes manifiestan su dificultad de encontrar esos horizontes universales que les permitan reconocer y valorar, para después traducir en acciones colectivas, las prácticas de otros jóvenes que participan de agrupaciones diferentes. *El único nivel de universalidad que permite a los jóvenes articularse, a partir de lo analizado en esta investigación, es el tema del reconocimiento de sus derechos*: que sean reconocidos desde sus especificidades como ciudadanos con derechos y que existan garantías para hacerlos cumplir. La tensión política se produce precisamente por ese reverso de la diferencia, pues nadie podría sostener que el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural no sea deseable. Sin embargo, esas distinciones identitarias han devenido en nuevas formas de fragmentación social: se imponen unas prácticas en que ante todo se defiende «el propio lugar» y la propia «modalidad de hacer política» antes que reconocer en la práctica de los otros posibilidades de articulación. Y esto nos remite nuevamente a las dimensiones coti-

dianas de la política juvenil: todo se vuelve demasiado estricto para evaluar al otro, hay una vigilancia ética y moral permanente respecto a las alianzas con instituciones (*la posibilidad de venderse*), de articularse con formas y mecanismos más tradicionales (*institucionalizarse*), etc. Esta radicalización del discurso cultural centrado en la identidad implica necesariamente la eliminación del otro, una eliminación que no es real sino que es simbólica. La discusión sobre las políticas de la identidad se vuelve relevante para intentar comprender los alcances de las prácticas juveniles en términos de posibilitar los acuerdos entre distintas agrupaciones juveniles a partir de un mismo objetivo político o lo que podríamos denominar horizontes de universalidad. Y si bien hasta ahora hemos analizado a la ciudadanía juvenil en relación a la sociedad, a partir de la discusión sobre la emergencia de los discursos identitarios se vuelve central analizarla al interior de los mundos juveniles, porque ahí se pueden empezar a entender los temas de violencia entre jóvenes, se pueden analizar las nuevas formas de dominación y de poder, las nuevas relaciones de género, y los procesos de discriminación.

Bibliografía

Aguilera, O (2008), *Movidas, movilizaciones y movimientos. Cultura Política y Políticas de las Culturas Juveniles en el Chile de hoy*, tesis Doctoral en Antropología Social y Cultural, Universitat Autònoma de Barcelona.
Balibar, E (2005), *Violencias, identidades y ciudadanía. Para una cultura política global*, Editorial GEDISA, Barcelona.

Bourdieu, P; Wacquant, L. (2008), *Una invitación a la sociología reflexiva*, Siglo XXI Editores, Argentina.

De Certeau (1995), *La toma de la palabra y otros escritos políticos*, Colección Historia y Grafía, Universidad Iberoamericana.

Douglas, (1998), *Estilos de Pensar*, Editorial Gedisa, Barcelona.

Duarte (2005), *Violencias en Jóvenes, como expresión de las violencias sociales. Intuiciones para la práctica política con investigación social*, en: PASOS N° 120, DEI, San José de Costa Rica, Julio ...Agosto.

Escobar, A; Alvarez, S; Dagnino, E (2001), *Política Cultural & Cultura Política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Editorial Taurus, ICAANH, Bogotá.

García Canclini, N (1994), *Consumidores y ciudadanos*, Editorial Grijalbo, México.

Garretón Garretón, M.A; Villanueva, T (1999), *Política y jóvenes en Chile: una reformulación*, Edición Friederich Ebert Stiftung. Santiago.

Feixa, C (1993), *La joventut com a metàfora*, Secretaría General de la Joventut, Barcelona.

Reguillo, R (2000), *Estrategias del Desencanto. Emergencia de Culturas Juveniles*, Editorial Norma, Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación. México.

COMENTARIOS A LA PRESENTACIÓN DE FERNANDO CALDERÓN

Carlos Vergara

La identidad tiene bastante que ver con lo que la sociología más clásica denomina el sentido de pertenencia a una comunidad (o colectivo) de normas y valores y que se relaciona directamente con la noción de cohesión social.

Identidad, pertenencia, cohesión social son nociones que emergen con mucha fuerza en aquellos períodos de la historia en los cuales, «más que una época de cambios, se viven cambios de época».

Los clásicos estudiaron el proceso de cambios de la humanidad producto de la instalación de la revolución industrial. A nosotros nos toca observar las mutaciones sociales que trastocan a la humanidad producto de la revolución tecnológica, de las comunicaciones, de la globalización.

Estamos iniciando un nuevo milenio. Pero no se trata sólo de un juego trivial de fechas míticas. Nos asiste la convicción de que estamos viviendo un profundo cambio de época en la historia de la humanidad, equivalente a la experiencia vivida con la aparición de la sociedad industrial.

Observamos cotidianamente como los modos de vida, las formas de trabajar, de hacer negocios, de comunicarse, de configurar familias y comunidades, en fin, todos los ámbitos de la vida de las personas ...y en todas partes del

mundo..., cambian de una manera y a una velocidad tales que muchas veces es difícil de asimilar y de procesar adecuadamente.

Las transformaciones que antes tomaban siglos o decenios hoy ocurren en meses. En el transcurso de una vida, se producen cambios dramáticos que ponen en cuestión modos de vida, actividad laboral, y la relación de las personas con el conjunto del entorno económico, social y político en que viven.

Fueron precisamente los cambios radicales en la división social del trabajo la base de la sociología moderna de la segunda mitad del siglo XIX: los trabajos de Durkheim sobre la solidaridad social y los de Toennies sobre las nociones de comunidad y sociedad. Son los cambios radicales que nos llevan de una época a otra lo que está en la base de la noción de cohesión social, de las perplejidades que se dan en torno a la identidad, y de los problemas en torno al sentido de pertenencia social.

Los lenguajes y las culturas se hacen más universales y la velocidad de las comunicaciones permite actuar en tiempo real a los agentes económicos, sociales, políticos y culturales. Las personas, dondequiera que estén, pueden presenciar los hechos fundamentales que ocurren en casi todos los rincones del mundo en el

momento mismo en que ellos se están produciendo.

Vemos todos los días cómo las diversas comunidades nacionales viven estas transformaciones de maneras diferentes, según su grado relativo de desarrollo económico, su tipo de inserción en la globalización, sus culturas locales, incluida la cultura y tradición política, la fuerza o debilidad de sus instituciones, de sus sociedades civiles y de sus grados de integración moral, social y nacional, así como también de la naturaleza de sus elites dirigentes.

La expectativa de oportunidades nuevas se conjuga con el desmoronamiento progresivo de las «cartas de navegación» cultural y social conocidas, que mal o bien otorgaban ciertas certezas o rutas de comportamiento a seguir. Los «modos de vida y convivencia» que configuraban el orden social antiguo, con sus ventajas y limitaciones, se ven cuestionadas. Un sentimiento de perplejidad, y a veces de oposición a lo que acontece, tiende a recorrer el espíritu de los más diversos sectores sociales. Perplejidad y/o reacción defensiva ante lo no bien conocido, ante reglas del juego aún no bien dominadas, ante la incertidumbre de los resultados que tales reglas pueden ofrecer.

Europa enfrenta el desafío de la globalización en términos de cómo compatibilizar la competitividad internacional con la mantención de los niveles de bienestar global que han construido. Lo hace sobre la base de ventajas comparativas en bienes y servicios con un elevado componente tecnológico, resultado de los gastos en investigación y desarrollo, y de una mano de obra calificada.

América Latina, por el contrario, enfrenta el desafío de la globalización en términos de cómo compatibilizar el ingreso a la economía mundial y su competitividad, con la obligación de dismi-

nuir la pobreza y la desigualdad. Lo hace a partir de las ventajas comparativas en recursos naturales con escaso valor agregado y en manufacturas basadas en mano de obra barata.

En el caso particular de América Latina, el desencadenamiento de las fuerzas de la globalización coinciden ...probablemente con mala suerte para la imagen colectiva de la globalización... con el período de puesta en práctica de las así llamada reformas estructurales de la economía. Cuando se impuso el así llamado recetario del Consenso Washington, mucha gente pensaba que en verdad sólo se trataba de seguir esas recomendaciones y que luego de un breve período de ajuste la prosperidad se instalaría a lo largo y ancho de nuestros territorios.

Más bien ocurrió lo contrario.

La información disponible nos muestra que desde mediados de la década de 1980 hasta comienzos de este siglo XXI, lo que ha ocurrido en América Latina dista mucho de la tierra prometida.

La sensación de que el futuro es incierto, que la pobreza no cede, que las instituciones funcionan mal, de que el individualismo es lo único que cuenta, que la democracia no satisface necesidades; en fin, todo ello corroe el sentido de lo colectivo, el sentido de pertenencia, en suma, la cohesión social. En ese contexto no es extraño que los mecanismos de cohesión social se vean afectados, al debilitarse el sentimiento de pertenencia a un proyecto común, a un proyecto de nación o, en el ejemplo europeo, a un proyecto de región.

En la actual inflexión latinoamericana la cohesión adquiere otros sentidos asociados a urgencias propias de un desarrollo excluyente: urgencia de gobernabilidad democrática ante la agudización de brechas salariales y sociales, urgencia de contar con instituciones creíbles y que gocen de la confianza ciudadana; urgencia

de contar con redes de protección social que protejan a las personas de los infortunios y de la volatilidad del crecimiento económico; urgencia de contar con políticas públicas apropiadas para enfrentar las crisis laborales; urgencia de contar con instituciones capaces de procesar positivamente las consecuencias de la mayor individuación cultural de la nueva fase de modernización. En este sentido, a los históricos problemas de pobreza y desigualdad, los latinoamericanos debemos agregar serios problemas de cohesión social, de pertenencia, de identidad.

Respecto de lo que es más propiamente la identidad, señalo tres elementos.

En primer lugar es evidente que hay un debilitamiento fuerte de lo que fue el elemento constitutivo anterior que conduce al Estado-nación, y que por cierto, es un elemento constitutivo de identidad: la identidad nacional. Este sentido de identidad y pertenencia a un cierto Estado-nación se debilitan en parte porque los Estado-nación pierden atribuciones y soberanía, y en parte también, porque crecientemente lo que ocurre en el país de uno depende cada vez más de acontecimientos que ocurren más allá de nuestras fronteras. Ejemplos hay cientos: el alza del precio del petróleo que se produce por una guerra en Medio Oriente o por especulación en Nueva York; la crisis financiera de Estados Unidos; cambios en las tasas internacionales de interés, etc. Nos damos cuenta cómo los cambios acontecidos en otros países puede llegar a afectarnos muy fuertemente y, además, no podemos controlar sus efectos.

En segundo lugar, el tema de la identidad cultural ha tomado una notoria centralidad en los

debates acerca de la globalización. Como nos dice Agustín Squella, «no se sabe aún si acabará produciendo una suerte de preocupante repliegue o atrincheramiento defensivo de cada cultura, un feliz mestizaje de todas éstas o una empobrecedora hegemonía de una sobre todas las restantes».¹

Ni el atrincheramiento ni la sumisión parecerían caminos deseables.

El atrincheramiento parte de una visión defensiva y ahistórica de la identidad cultural que se entiende como una realidad inmodificable que sólo puede proyectarse como eterna repetición de un pasado válido para siempre.

Como bien nos señala Amartya Sen,² «Europa habría sido muy pobre ...económica, cultural y científicamente... si hubiese opuesto resistencia a la globalización de la matemática, de la ciencia y la tecnología provenientes de China, India, Irán y del mundo árabe al inicio del segundo milenio. Rechazar la globalización de la ciencia y de la tecnología afirmando que se trata de imperialismo occidental (como algunos militantes «no global» señalan) no equivaldría simplemente a desperdiciar las contribuciones globales ...provenientes de diversas áreas del mundo... que están detrás de la así llamada ciencia y tecnología occidental, sino que sería una opción obtusa también desde un punto de vista práctico, considerando los enormes beneficios que el mundo entero puede obtener de este intercambio intelectual».

La historia avanza conservando tradiciones, costumbre y valores y también perdiendo otras que desaparecen o se transforman, lo que no es siempre negativo.

1 Squella, Agustín (2005), *El Jinete en la Lluvia*, Aguilar, Santiago, Chile.

2 Sen, Amartya (2006), *Identità e Violenza*, Editori Laterza, Bari.

El cambio de la identidad no es sólo un problema de los perdedores, de aquellos a quienes el proceso modernizador se les impuso desde afuera y se superpuso a sus culturas anteriores, también la identidad de los vencedores se transforma.

Ante ello nos parece útil recordar la frase de Alain Touraine en su *Crítica a la Modernidad* cuando señala: «estamos todos embarcados en la modernidad; lo que es necesario saber si lo hacemos como galeotes o como viajeros con bagajes, proyectos y memorias».³

Ello nos reafirma que no hay un camino único hacia la modernidad. El proceso puede ser un martirio ya que nadie es galeote por gusto. Pero parecería más interesante sortear la mortaja del pesimismo y ver cómo puede darse la alternativa afirmativa, a saber, la de transitar por el camino con «bagajes, proyectos y memorias» con protagonismo y con identidad. Pensar dicha posibilidad significa entender la identidad cultural como una realidad dinámica, capaz de resignificar endógenamente los cambios.

La ausencia de una «modernidad sustantiva» puede generar sociedades fracturadas, con élites modernas atrincheradas frente a masas excluidas, y donde los excluidos conforman comunidades que no se remiten a consensos cívicos nacionales, sino que tienden a refugiarse en las pertenencias tradicionales ...locales, regionales, étnicas, carnales y/o religiosas... Es en esta situación que la pertenencia comunitaria, como lo hemos señalado, puede alimentar integristas y fundamentalismos, sean culturales o étnicos, resistiendo toda vocación integradora de la modernidad.

En tercer lugar, dos muy breves observaciones respecto a los asuntos de identidad en las generaciones jóvenes.

De una parte, cuando veo a mis hijos veo a gente que nació en la era Internet y que son hijos de la revolución de las comunicaciones. Pareciera que hubieran sido dados a luz vía Internet. Se sucede en tiempo real a cualquier realidad de cualquier lugar del mundo: Irak, Afganistán, Qatar, Europa, Estados Unidos, India, o China, o cualquier pequeño poblado de cualquier país del planeta. Los jóvenes de hoy son ciudadanos globales. O como lo ha señalado recientemente Ulrick Beck, pertenecen a una generación global.

Pero, además, la red es su medio de vida. Allí conversan, allí algunos militan, allí transcurre buena parte de la vida social. Lo que para las generaciones como la mía eran las calles y las plazas, ahora es Internet.

De otra parte, por ello mismo, en términos de identidad, de la conformación de las identidades, se generan identidades múltiples. Múltiples, no sólo al interior de lo que era la comunidad nacional básica. Un joven futbolizado de hoy puede ser hincha de un club chileno equis, pero le gusta River Plate en Argentina, el Barcelona en España y el Manchester United en Inglaterra. Se puede declarar miembro de quienes luchan en cualquier parte del mundo contra el calentamiento global del planeta, y tener opinión sobre un conjunto de temas que son también cada vez más globales.

Los jóvenes de hoy no sólo viven las incertidumbres propias de la economía local, sino que además exhiben identidades múltiples, de muchos colores, de muchos territorios, de muchas lejanías.

3 Touraine, Alain (1993), *Critique de la Modernité*, París, Fayard. (Traducción al español: *Crítica a la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994; 6ª. Reimpresión., 2000).

Con la globalización se rompen las viejas identidades, se debilita el Estado-nación, se expanden las fronteras, pero al mismo tiempo se multiplican las identidades.

América Latina ha tenido la suerte de no ser parte, o no tener a la religión o a las religiones como un problema de identidad demasiado fuerte. En América Latina todos nos declaramos católicos, aunque no lo seamos, y de clase media, aunque no lo seamos. Pero cuando las identidades más antiguas se debilitan, hay una tendencia por cierto a refugiarse en los grupos

más primarios. El problema fundamental que hay que trabajar en la globalización tiene que ver con la aceptación y la valoración de la diversidad, y la identidad como algo que puede generar riquezas y no como una amenaza que puede, digámoslo así, afectar a mi propia identidad. Y esto ocurre en términos individuales y sociales. El problema del fundamentalismo como lo decía ayer Manuel Castells surge cuando una identidad se elige como una identidad única, excluyente, y por lo tanto cualquier otra identidad es una amenaza a la propia.

RESPUESTAS DE FERNANDO CALDERÓN

La primera pregunta apunta a las relaciones entre libertad cultural, identidad nacional, identidad local y a los efectos del modelo predominante en América Latina en el Estado-nación.

Creo que podríamos hacer un seminario similar a este tratando de responder a esa pregunta, pero de alguna manera hemos trabajado en los últimos dos años en una investigación vinculada con estos temas. Lo primero que voy a decir, retomando uno de los comentarios de Aguilera, es que uno podría denominar a esta generación de jóvenes en América Latina como «la generación de la inflexión». Habida cuenta que América Latina vive una inflexión histórica tanto en términos de democracia, de desarrollo, de transformaciones culturales y de transformaciones políticas. Se trata de una inflexión que tiene que ver con el agotamiento de la transición a la democracia. Y, por otro lado, se ha agotado el ciclo de transformaciones de reformas estructurales de los últimos veinte años. Esto no significa desconocer los saldos de exclusión pero, tampoco los procesos de innovación que he mencionado con anterioridad. Sobre el agotamiento de esas transformaciones, surge un conjunto de posibilidades y también de problemas que se presentan a esta generación de inflexión. Entre otras resalto los nuevos procesos políticos. Es cierto, un resultado es que el Estado-nación pierde peso y gana peso la libertad cultural en estas esferas más locales o

más particulares. Por lo tanto, se refuerza la idea y, quizás esto es lo más importante, de una democracia pluralista y de un pluralismo constitutivo de la sociedad global. Éste es el dato más importante que trae esta generación.

Sin embargo, el momento de inflexión en América Latina, como resultado de la subordinación de la sociedad a los mercados, ha traído como consecuencia, una demanda de retorno al Estado. Las cuatro orientaciones políticas que coexisten hoy en día en América Latina —la modernización conservadora, el reformismo pragmático, la plataforma nacional-popular, el indigenismo neo desarrollistas— vuelven a colocar en sus agendas políticas la demanda de más Estado. La primera constatación es que el Estado no puede volver a ser lo que fue, el Estado patrimonial-corporativo o el proto-Estado de bienestar periférico —como decía un amigo argentino— también se ha agotado. Ahora se busca recuperar un Estado en estas condiciones de pérdida relativa de su peso en la economía global. Tenemos un Estado-nación que pierde peso, pero por otro lado, está la exigencia de la sociedad en el sentido de que el Estado juegue un rol estratégico en la cohesión e inclusión social. Es ese juego lo que caracteriza esta inflexión y es eso lo que está en juego en las distintas opciones políticas en América Latina.

Ahora, se trata de un Estado que tiene que enfrentar dos cosas. Por una parte, cómo se vincula

con sus propias sociedades y los procesos de cohesión e inclusión social que demandan las sociedades marcadas por el pluriculturalismo constitutivo de las mismas. Y, por otro lado, cómo esto se vincula con las exigencias de la globalización para posicionar bien a estos países. Manuel Castell ha trabajado el concepto de Estado-red en relación a esta articulación entre lo interno y externo. El Estado pierde peso, pero se resignifica en otro rol. Es la resignificación del papel central de la cultura. Este nuevo rol es también estructurante de la posibilidad de un nuevo tipo de emancipación capaz de vincular lo global con lo nacional.

Hay un elemento adicional, para ser optimista, respecto al cambio de las relaciones de género respecto de los jóvenes. Creo que esta generación de jóvenes con relación a la nuestra y mucho más respecto de otras, introduce en su propia agenda y en su propia práctica una mayor equidad en las relaciones de género sobre todo en el plano cultural y local. Esto probablemente tiene varias repercusiones en los escenarios políticos. Me parece muy interesante seguir explorando esto, investigando y viendo qué es lo que pasa. En ese sentido las preguntas que he seleccionado, tienen que ver con esa tensión entre participación y exclusión, tanto en el plano político como en el plano cultural.

Una pregunta dice relación con la inclusión en el plano simbólico y en las sociedades-redes. ¿Significa esto una exclusión en el plano estructural y es ese un rasgo de la globalización? Creo que sí. Además se pregunta cuánto pueden llegar a deteriorarse las culturas locales. Creo que podemos reconocer que la globalización con respecto a los jóvenes se presenta es un doble movimiento y este ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Por un lado se observa un proceso de homogenización. Sobre todo en los mercados de consumo. Hay una generalización de los mercados de consumo y la

imagen del joven como el gran consumidor. En este sentido es una tendencia homogeneizante que ha hecho la industria y el mercado cultural en todas partes. Y por otro lado, el mismo mercado cultural ha crecido reconociendo las diferencias constitutivas existentes en cada sociedad.

Por primera vez, y gracias a estos medios, uno puede reconocer la multiplicación casi infinita de identidades culturales en el mundo. El informe de Naciones Unidas del año 2004 reconocía más de 16.000 culturas en la humanidad. Además se mostraba que los conflictos en la humanidad eran cada vez más culturales tanto al interior de las sociedades como entre Estados-nación. Se trata de conflictos de carácter étnico-cultural y religioso-cultural etc. Muchas veces la articulación entre los conflictos internos y externos se revela como el rasgo distintivo de este nuevo tipo de conflictos. Es interesante, porque es eso lo que pasó con la guerra que estamos viviendo hoy día a escala global. Ese es un dato importante.

Sin embargo, lo que parece ser significativo es que los jóvenes están cada vez más incluidos en el mercado y en la industria del conocimiento, en el Internet. Hicimos una investigación en Bolivia, en las zonas más pobres de la ciudad de El Alto y ahí el deseo de acceder a Internet directo era muy alto. Por lo tanto, los jóvenes han colocado el derecho a Internet como una condición de su propia realización.

Si uno revisa las estadísticas para toda la región, vemos que el crecimiento de acceso a los medios de comunicación de todo tipo, desde teléfonos hasta celulares, ha sido brutal, exponencial, mientras que el acceso a ingresos y a poder ha sido mucho más bajo. Esto es francamente contradictorio. Hay una frustración de expectativas como saldo de este proceso, que explica, en buena medida, el tremendo malestar que tienen los jóvenes respecto de la política.

En ese estudio empírico en la ciudad de El Alto en La Paz, hemos identificado distintas tendencias entre los llamados jóvenes marginales. Una de las preguntas que hicimos era ¿cuál es la mirada explicativa sobre la exclusión que tienen los jóvenes y qué nivel de conciencia tienen de esta exclusión los propios jóvenes? Lo primero que quiero decir es que los jóvenes tienen plena conciencia social y política de que son jóvenes excluidos. Los mismos jóvenes tienen mucha necesidad de construir opciones frente a esa exclusión. El estudio se apoyó en estudios de grupos focales, encuestas, talleres y experimentos. Sus resultados aparecieron en el *Informe de Desarrollo Humano* de 2004. Ahora sólo quiero destacar lo que hicimos en uno de los talleres. Juntamos en un taller a los diez jóvenes de los diez colegios mejores de La Paz con los jóvenes de los diez mejores colegios de El Alto para que discutieran un libro que se llama «La Galaxia del Internet». Los puse a discutir de los libros y me senté afuera con mi equipo y la gente decía: «no saben la fascinación y la discusión entre estos dos mundos culturalmente distintos y cómo los unía la comprensión y la disputa respecto a la Sociedad-Red». Están incluidos para construir un conflicto en la red.

Dicho esto, y retomando las respuestas a la exclusión una salida encontrada y muy fuerte frente a la exclusión fue la individualista, «*yo no tengo ninguna opción colectiva, yo soy el único que puede resolver mis problemas y yo tengo que resolver mis problemas porque el hombre es un lobo para hombre y al del lado yo lo codeo yo lo excluyo porque yo tengo que salir*». Esa es una salida hiper individualista socialmente importante.

La segunda salida es el retraimiento religioso, los jóvenes se repliegan sobre actividades reli-

giosas, sobre todo en las actividades religiosas no católicas, de las Iglesias Pentecostales, etc. El crecimiento exponencial de esas iglesias es brutal, sobre todo en los sectores más excluidos de El Alto. Creo que esto pasa en toda América Latina.

La tercera respuesta que es muy importante es la migración la gente se va, entre otros lugares, a España por ejemplo. La cuarta opción que hemos encontrado en este estudio es lo que podríamos decir la *marifricación*¹ de la vida cotidiana. Los jóvenes se reúnen en redes de grupos que están entre un mundo delincuente y un mundo incluido y que, muchas veces, están vinculadas a las drogas. Por un lado, grupos que tienen una integración y una solidaridad interna muy alta y, por el otro lado, una agresión contra el distinto, con el que no es parte de esa red. Este es un rasgo constitutivo de una buena parte de lo jóvenes que se encuentran en los grupos excluidos en América Latina.

La última tendencia y quizás la más novedosa es la participación en movimientos indigenistas. Buena parte de los jóvenes se han incluido en los movimientos indigenistas, no solamente en el MAS, sino que también militando en las organizaciones juveniles vecinales y muchas organizaciones locales y culturales. Por ejemplo, la más conocida y más exitosa es la de un hip-hop aymará. Es muy curioso como dialogan con el hip-hop para revalorizar la identidad aymará. Pero también, en esta misma lógica uno encuentra grupos de jóvenes e importantes grupos que fortalecen una visión ultra fundamentalista, cerrada, de un mundo aymará enemigo de un mundo occidental que reifica una construcción cultural fuerte, a mi juicio ahistórica, pero que se explica por las causas de una exclusión histórica fundamental.

1 Nota del Editor: el autor se refiere a las «maras», grupos de jóvenes muy difundidos en América Central.

SÉPTIMA PARTE

**¿HAN CAMBIADO LAS CONDICIONES
DE LA MUJER EN LA GLOBALIZACIÓN?**

MUJERES Y GLOBALIZACIÓN. BALANCES PROVISIONALES

LA EVOLUCIÓN DE LA EMANCIPACIÓN DE LAS MUJERES Y LAS NUEVAS CUESTIONES QUE SE PLANTEAN EN ESTA ETAPA

Marina Subirats

La relación entre el proceso de globalización y la evolución de la situación de las mujeres ha generado una abundante literatura. Sin embargo, el planteamiento, por lo menos en lo que conozco, suele ser relativamente limitado. Éste parte de la pregunta de cómo los cambios en la economía están afectando a las mujeres, y hasta qué punto son para nosotras positivos o negativos. Perspectiva importante, por supuesto, pero hasta cierto punto insuficiente, porque no se trata sólo de la economía, sino del conjunto de relaciones económicas, sociales y políticas que inciden y marcan nuestras vidas. Así, tomo aquí el término «globalización» no únicamente para designar un conjunto de cambios en la economía que suele resumirse en la idea de liberalización de los mercados, sino en el sentido en que lo usa por ejemplo Eisenstein (2008) para referirse también a la situación de las mujeres como la forma que toma el capitalismo en la fase actual de su desarrollo.

Insuficiente también por otra razón: la habitual separación entre los estudios de las mujeres y del género, y otros estudios referidos al

conjunto de la humanidad tienen como consecuencia que la situación de las mujeres suele tratarse como un caso particular, como si las transformaciones en las que se encuentran les afectaran únicamente a ellas. El «género» ha acabado siendo sinónimo de «problemas de mujeres» cuando, en realidad, la existencia del género femenino sólo puede entenderse y estudiarse en función de la existencia de ...por lo menos... otro género, el masculino, y viceversa, puesto que se trata de una división de los papeles sociales entre ambos sexos. Por tanto, toda modificación que afecte a uno de ellos afectará necesariamente al otro.

Así pues, no basta con saber cómo la globalización, entendida como un conjunto de procesos económicos, está afectando a las mujeres. Tendremos que preguntarnos también cómo las transformaciones generadas por la globalización han modificado los precarios equilibrios anteriores entre hombres y mujeres y, a través de ellos, el conjunto de la vida social. Perspectiva mucho menos transitada hasta el momento y para la cual existen muchos menos datos es-

pecíficos, por lo menos en forma sistemática a nivel mundial.

Abordaré en esta ponencia tres aspectos diferentes de la relación entre la globalización y las mujeres: en primer lugar, un cierto balance de lo que sabemos acerca de la situación actual de las mujeres en el mundo, en comparación con la situación de los hombres; en segundo lugar, la relación de fuerzas existente a favor y en contra del progreso de las mujeres hacia la emancipación y los plenos derechos, en función de la dinámica que vemos reflejarse en Naciones Unidas; y finalmente, en unas conclusiones que son a la vez una incursión exploratoria, una aproximación a la dinámica de las mujeres y de los objetivos que hoy nos estamos proponiendo en el marco de unas situaciones crecientemente diversas.

I. Las transformaciones en la situación de las mujeres: el desarrollo del capitalismo como motor del retroceso del patriarcado

De una manera sintética podemos decir que los últimos cincuenta años han supuesto dos cambios esenciales en la situación de las mujeres: su incorporación masiva al mercado de trabajo y su reconocimiento como sujetos de derechos humanos. Cambios que se producen como consecuencia del propio desarrollo del capitalismo y de su capacidad de transformación de los recursos naturales en mercancías: la fuerza de trabajo de las mujeres, con un notable retraso histórico respecto de la de los hombres, se convierte masivamente en mercancía y adquiere un precio al pasar a ser fuerza de trabajo asalariado. Esta transformación va unida, con más o menos dificultades, a cambios ideológicos y jurídicos, a la necesidad de autonomía personal, de capacidad de movilidad, etc., y por lo tanto a

la pérdida de poder del hombre en tanto que paterfamilias sobre la mujer, y al aumento paralelo de poder del patrón, en cualquiera de sus versiones, sobre ella. Un poder, obviamente, distinto, porque supone la posibilidad de regular sus recursos y sus horarios, pero no...al menos a priori...su capacidad reproductiva o de cuidado, o de sus servicios sexuales.

El balance habitual que solemos hacer de este proceso es que las mujeres hemos ganado autonomía, es decir, capacidad de control sobre nuestras vidas. En este sentido, se trata obviamente de una transformación beneficiosa; por lo menos está claro que en el mundo occidental ha sido masivamente impulsada por las propias mujeres, o por grupos muy amplios de ellas. El «patriarcado», si utilizamos este concepto específicamente para designar el dominio de los hombres sobre las mujeres a partir del vínculo familiar, va quedando, en este proceso, debilitado. Ahora bien, ¿cuáles son las nuevas exigencias que supone para las mujeres la entrada masiva en el mercado de trabajo? Sabemos de las ventajas que ha generado pero, hoy, es evidente también que ha generado nuevas cargas, nuevas carencias. Establecer este balance es la tarea que se nos plantea de modo creciente al pasar de un patriarcado no regido por el orden capitalista a la sustitución del poder del padre por el poder del patrón. ¿Hasta que punto ello supone que desaparece la desigualdad social entre hombres y mujeres, sometidos ambos grupos fundamentalmente al orden capitalista? ¿Es el mercado de trabajo femenino exactamente el mismo que el masculino, por una parte? Y, por otra, ¿qué ha ocurrido con el trabajo invisible de las mujeres, el trabajo reproductivo no reconocido ni pagado? ¿Se ha convertido en su totalidad en trabajo asalariado o sigue pesando sobre ellas como trabajo no reconocido?

La mayoría de estudios empíricos y de los datos que vamos conociendo tienden a indicar que el proceso de transformación de los recursos naturales en mercancías no está todavía finalizado. Hay aún otras cosas que se pueden comprar y vender, y que serán compradas y vendidas, una vez van cayendo los obstáculos que había creado la sociedad tradicional para que no lo fueran. En una larga fase del proceso de conversión de los recursos naturales en mercancías, esta operación resulta beneficiosa para los individuos: la conversión en mercancía de su fuerza de trabajo, de reproducción, de seducción, etc., implica una mayor capacidad de control personal sobre las retribuciones que el uso de estas fuerzas supone. El desarrollo del capitalismo en la fase actual, especialmente en la etapa de la globalización, parece haber ido en el sentido de los intereses de las mujeres. Pero una vez realizada esta operación, las mujeres parecen compartir gran parte de las dificultades de los hombres, agravadas por su mayor debilidad en el mercado de trabajo y en la sociedad y por los restos de una situación anterior que no acaba de desaparecer. De modo que, en los planteamientos hechos hoy en términos de género, suelen mezclarse elementos que, en cierto modo, proceden de etapas diversas:

a. Las cuestiones derivadas del orden patriarcal clásico, de la discriminación de las mujeres en tanto que tales y de su acceso a la igualdad, es decir, a las posibilidades que están al alcance de los hombres en cada sociedad

El orden patriarcal, tomado en su acepción tradicional, es todavía sumamente potente en muchos países y con profundas secuelas en todos. Se trata de temas específicos de las mujeres ...o, dicho de otro modo, de situaciones en las que las

mujeres han estado dominadas y consideradas inferiores y los hombres han tenido un inmenso poder sobre ellas. Cuestiones como la violencia de género, el control de la sexualidad de las mujeres, las prohibiciones y discriminaciones derivadas de las religiones, las discriminaciones en relación a los puestos de trabajo, a los recursos y puestos políticos, etc. se derivan de la situación de dominio del patriarcado, y son, por así decir, el núcleo fundamental, y menos discutible de las reivindicaciones feministas todavía hoy.

b. Los planteamientos derivados del propio orden capitalista y de su desarrollo en la etapa de globalización

He dicho que el capitalismo ha sido favorable a la emancipación de las mujeres respecto del orden patriarcal antiguo; pero ¿significa esto que el capitalismo permite a las mujeres llegar a la igualdad total de oportunidades en comparación con los hombres? ¿Puede ser realmente un orden emancipador? ¿O genera nuevas desigualdades? Determinados tipos de problemas que vemos aparecer hoy tienden a mostrar que el nuevo límite para llegar a un mundo igualitario, no sólo en relación a los individuos sino también en relación a los géneros, se encuentra en el orden capitalista mismo, que permite mejoras en la medida en que favorece el proceso de individualización pero no en cuanto a una reconstrucción del orden social que favorezca los intereses de las mujeres.

c. Los planteamientos derivados del paulatino abandono, por parte de las mujeres, del trabajo reproductivo no pagado

El trabajo doméstico y de cuidado ha sido parcialmente sustituido por maquinaria, por servi-

cios pagados y por trabajo asalariado de mujeres inmigrantes, en proporciones diversas según los países y zonas del mundo. Pero, en cualquier caso, e incluso en los casos de mujeres más exitosas en sus carreras profesionales o políticas, queda siempre una parte de este trabajo, el que a veces ha sido denominado como «trabajo del amor», imposible de delegar, o que pierde parte de su contenido y eficacia cuando es delegado, como por ejemplo parir los hijos, cuidarlos en la primera infancia, llevar a cabo parte de su educación, acompañar a los familiares ancianos en sus dolencias, etc. Compaginar estas tareas que aún no han sido absorbidas por el mercado de trabajo ...y que no sabemos hasta qué punto pueden serlo totalmente sin quedar empobrecidas y desnaturalizadas... con el trabajo pagado, es lo que se ha llamado «conciliación de la vida laboral y la vida familiar». En los países en desarrollo, la sustitución del trabajo de las mujeres por trabajo mecánico o servicios es mucho más deficiente, y la emigración de muchas mujeres al mundo occidental genera un importantísimo vacío en sus familias. En los países desarrollados, no todas las mujeres pueden pagar a otras para realizar los trabajos que ellas ya no pueden hacer, y, en cualquier caso, sigue sin resolverse el problema de la conciliación, que a menudo ha acabado siendo una forma de crear dispositivos para que las mujeres ...raramente los hombres... puedan dedicar más tiempo y atención al trabajo, en lugar de devolver atención, tiempo y energía al ámbito privado.

Estos tres tipos de cuestiones se presentan a menudo como contradictorios: señalar los déficits generados por la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo suele aparecer como algo negativo para las mujeres o los países que se encuentran aún inmersos en la primera etapa. Es a menudo considerado como una forma

de negar la legitimidad de la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo, o culpabilizarlas por tratar de hacerlo, y por tanto de reforzar las posiciones de quienes tratan de mantener las situaciones tradicionales. Y también los objetivos *b* y *c* se ven a veces contrapuestos: mientras para facilitar la contratación de mujeres ha sido necesario apartar los obstáculos que las protegían de los trabajos más duros, por ejemplo, los trabajos nocturnos, los trabajos en las minas, etc., e incluso minimizar las necesidades derivadas de la reproducción biológica, como el tiempo de permiso por embarazo, parto y lactancia, cuando se enfatizan las necesidades de la fase *c* aparece claramente el hecho que la reproducción biológica ...igual que la social, por otra parte, pero ello es todavía más ignorado en este último caso... exige un trabajo, una energía y una atención, y que minimizarla supone aumentar la carga invisible de las mujeres y, en consecuencia implica, entre otras cosas, una disminución del número de hijos por mujer hasta llegar a tasas inferiores a las de reposición general.

Todo ello crea un gran número de dificultades para definir una agenda de las mujeres: en primer lugar, por la propia diversidad de las situaciones que se derivan de estos escenarios y de las enormes diferencias económicas, políticas y jurídicas en que se encuentran los diversos países; en segundo lugar, por la inexistencia de organismos de poder desde los que las mujeres podamos reflexionar, articular y llevar a cabo las políticas adecuadas en cada momento. De hecho, el acceso de las mujeres a puestos de poder en las empresas o en los gobiernos no se está traduciendo en capacidad real para modificar las reglas de funcionamiento de las sociedades: por el momento, la transformación en curso consiste en la posibilidad de acceder, en condiciones de mayor dificultad, a puestos que

en el pasado fueron considerados exclusivamente masculinos. Pero ello no está dando lugar a un cambio de reglas de juego que tienda a disminuir la importancia del androcentrismo, sino más bien al contrario: son los objetivos y reglas de juego instaurados por los hombres, y especialmente aquellos que han sido activados y desarrollados por el capitalismo, los que van tomando cada vez mayor protagonismo al ser asumidos de forma creciente por las mujeres. Y esta transformación, que indudablemente implica mejoras sustanciales, sobre todo para las mujeres, crea al mismo tiempo una serie de peligros y de incertidumbre a nivel mundial sobre las consecuencias que pueda llegar a tener si no es posible contrarrestarla con otro tipo de transformaciones.

II. Avance y retroceso de las mujeres en la etapa de la globalización

Aunque hay numerosos estudios en los que se hace referencia a la situación de las mujeres en la etapa de la globalización, en la mayoría de los casos se trata de estudios monográficos, referidos, sobre todo, a situaciones concretas de mujeres en relación al empleo en países en vías de desarrollo: estudios sobre las maquilas, sobre el proceso de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en diversos países asiáticos, sobre la flexibilización y la precariedad del trabajo de las mujeres... Estudios que tratan de medir sobre todo la situación económica, dado que la globalización se ha producido básicamente a través de mecanismos económicos. Y, sin embargo, la importancia que está teniendo la globalización en el conjunto de las relaciones sociales del mundo la convierte en el marco general en el que hoy hemos de considerar la situación de las mujeres.

De la variedad de experiencias y análisis monográficos podemos extraer únicamente dos conclusiones: la primera de ellas, la casi imposibilidad de generalizar, de sintetizar en una sola afirmación lo que estos cambios están representando; la segunda, la ambigüedad que se deriva de ellos, probablemente como de la mayoría de procesos sociales complejos: hay cosas que mejoran, otras que empeoran. Vaya por delante, por tanto, la dificultad de llegar a balances concisos y claros sobre los efectos de la globalización sobre la situación y la vida de las mujeres. Por otra parte, es sabido que el proceso de globalización no es ni política ni ideológicamente neutro. En la medida en que se trata sobre todo de una globalización de los mercados ha sido visto como un instrumento de las políticas neoliberales, con toda una serie de posibles consecuencias problemáticas para las personas, especialmente las de países más pobres o que están en situaciones de mayor precariedad, y también para el conjunto de la vida en el planeta. De ahí que la mayoría de las valoraciones que pueden consultarse sobre las consecuencias de la globalización sean muy diversas según el sector del que procedan. Y, al mismo tiempo, que sea de gran importancia el que podamos llegar a algún tipo de valoración relativamente objetiva. Trataré por ello de aportar algunas de las referencias que ofrecen mayores garantías de no partir de apriorismos ideológicos.

a. Los intentos de medición a partir de una pluralidad de indicadores

Richards y Gelleny (2007), en un trabajo reciente, han estudiado la relación entre el proceso de globalización, medido a través de cuatro indicadores económicos (inversiones extranjeras directas, inversiones por cartera de valores, libera-

lización del comercio e implementación de políticas de ajuste estructural) y la situación de las mujeres, medida a través de cinco indicadores (dos procedentes de los *Informes sobre Desarrollo Humano* de Naciones Unidas, GDI i GEM, en las siglas en inglés, y tres de construcción propia, relativos a la situación económica, política y de derechos sociales en que se encuentran las mujeres). Y han analizado esta relación para 130 países durante el período 1982-2003, considerando que el año 1992 puede tomarse como un punto de corte entre ambos períodos, al marcar una aceleración de la globalización a partir de la caída de los regímenes comunistas.

Pues bien, las conclusiones que obtienen distan mucho de ser nítidas y tajantes: los datos obtenidos son francamente ambiguos, probablemente porque han conseguido sintetizar un gran número de variables y, por lo tanto, los efectos cruzados de fenómenos diversos muestran la complejidad en la que estamos inmersas. De una manera general, concluyen que existe mayor soporte empírico para afirmar que la globalización económica incide positivamente sobre la situación de las mujeres que para sostener la idea inversa, que la globalización degrada esta situación. Lo que sí aparece con nitidez es que el estatus de las mujeres en un determinado país está estrechamente asociado a la implicación de este país en la economía global; pero al mismo tiempo, se constata también que la relación entre la globalización económica y la situación de las mujeres difiere enormemente según el tipo de globalización, de estatus y del período que se está contemplando.

Veamos algunos ejemplos. Las correlaciones que obtienen los autores muestran que la globalización tiene efectos positivos sobre los indicadores GDI y GEM, que tienen en cuenta la esperanza de vida, el nivel de escolarización, el

nivel de vida y el grado de participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas y económicas de un país. En los países con elevado nivel de inversiones extranjeras directas y de apertura del mercado, ambos indicadores mejoran; pero, tomado aisladamente, el indicador de inversión extranjera directa, que suele considerarse como uno de los más sólidos para medir la globalización, muestra una relación muy limitada con los derechos económicos de las mujeres y ninguna relación con los derechos políticos y sociales. Un alto nivel de inversiones en valores bursátiles suele estar asociado con un bajo nivel de participación de las mujeres en las decisiones económicas y políticas. Mayor grado de desarrollo económico suele estar asociado con mejoras en los dos indicadores, pero mayor grado de democracia únicamente parece repercutir positivamente en los indicadores de longevidad, recursos y educación, no en la participación en la toma de decisiones, como parecería lógico esperar. En resumen, los intentos de medición sintética de la relación entre globalización y mejora de las mujeres dan unos resultados débiles, de los que se desprende únicamente una visión muy general; la de que, en principio, parece que la globalización tiende a favorecer la mejora del estatus de las mujeres, pero que, por lo demás, depende de los casos, de los momentos y de las circunstancias.

Esta dificultad para hallar una respuesta simple a la relación entre globalización y evolución del estatus de las mujeres es constatada en diversos trabajos: los resultados empíricos de carácter sintético suelen ser contradictorios. Bennería (2005), que ha trabajado desde hace años sobre el tema, tratando especialmente de ver los efectos de la globalización sobre el mercado de trabajo en relación a las mujeres, llega a la misma conclusión: «No resulta fácil evaluar los

efectos que han tenido estos cambios (refiriéndose a la expansión de los mercados y la comercialización y a la reestructuración económica global que se ha derivado de ellas) para las mujeres, dado que a menudo son contradictorios y están cargados de tensiones». ¹ Parece evidente que, contra el prejuicio que tiende a suponer que el desarrollo económico y la globalización serán, por sí mismos, instrumentos que favorezcan la mejora de la situación de las mujeres, las conclusiones deban ser mucho más matizadas, aunque por el momento exista una débil evidencia de mejora y no contemos con datos globales para afirmar lo contrario.

Estas constataciones nos llevan a formular una primera hipótesis: la globalización parece estar incidiendo en una mayor diferenciación de la situación de las mujeres de la que se producía anteriormente. Igual que queda demostrado, en los diversos *Informes sobre el Desarrollo Humano* realizados por el PNUD de Naciones Unidas, que, lejos de tender a una convergencia, los niveles de recursos económicos y de ingresos medios de los individuos de cada país tienden a ser más desiguales en la actual etapa de globalización, también para las mujeres hay evidencias de crecimiento de las desigualdades. No sólo económicas: ello sería claramente derivado del crecimiento global de las desigualdades. También de estatus, de derechos políticos y sociales, de participación en las decisiones, de riesgos de

violencia. Sobre un fondo de mejora colectiva, en el que probablemente la globalización ha tenido un determinado impacto, hay colectivos cuya situación tiende a degradarse y, por ello, presenta todavía un contraste mayor respecto al conjunto de las mujeres del mundo de lo que pudo presentar en el pasado.

Ante la dificultad de hallar una respuesta sintética clara que tenga en cuenta las dimensiones fundamentales del estatus de las mujeres, veamos separadamente algunas de estas dimensiones: las dimensiones de una desigualdad que sigue afectando a las mujeres, pero de las que cabe preguntarse si tienden a aumentar o a disminuir.

b. Las dimensiones de una desigualdad

Consideraremos en este apartado cuál es la situación de las mujeres en el mundo en diversos aspectos importantes: esperanza de vida, niveles educativos, acceso al trabajo remunerado, acceso a los recursos económicos y presencia en espacios de toma de decisiones. Son dimensiones para las que disponemos de indicadores de un gran número de países, a través de los *Informes sobre el Desarrollo Humano* de Naciones Unidas, ² que incluyen índices de género y tablas relativas a la comparación mujeres/hombres, y también de los datos elaborados por Social Watch, que produce un índice de equidad de género.

¹ Benería, L. (2005), p.182.

² Para América Latina, CEPAL ha hecho un excelente trabajo de análisis, recogida de datos, reflexión etc., sobre los temas de género. En esta ponencia no he tratado América Latina de manera específica para no alargar la exposición, pero un análisis regional muestra que encontramos intensamente representadas las situaciones de mujeres que han avanzado hasta los niveles más altos junto a grupos muy amplios de mujeres que viven en la pobreza más severa. El fundamentalismo religioso, sin alcanzar la virulencia que tiene en el mundo islámico, incide también en forma muy negativa en la situación de las mujeres de América Latina, a través de las posiciones de una Iglesia Católica sumamente conservadora que, al mismo tiempo, adopta frecuentemente el papel de defensora de los más pobres. Y al mismo tiempo, las organizaciones de mujeres de América Latina han sido extremadamente potentes y creativas, y han constituido uno de los grupos fundamentales en el impulso a los avances a nivel mundial.

El *Índice de Equidad de Género 2008* de Social Watch ha sido calculado sobre la base de datos de 157 países y presenta datos comparativos de los últimos 5 años para 133 países. Su comentario general es que «más de la mitad de las mujeres del mundo vive en países que no han hecho ningún progreso hacia la equidad de género en los últimos años».³ En términos de economía, hay tantos países en los que las mujeres progresan como países en los que retroceden. Y, al mismo tiempo: «El GEI (*Gender Equity Index*) para 2008 muestra claramente que los ingresos no garantizan por sí solos la equidad de género». Países con un muy alto nivel de renta per cápita, como Luxemburgo o Suiza, tienen el mismo nivel de igualdad que Mozambique, un país con una renta per cápita mucho más baja. En el ámbito del empoderamiento es donde se nota un mayor progreso, pero se parte de niveles muy bajos. O sea, de nuevo resultados contradictorios. Trataremos de avanzar más yendo por partes, por así decir.

El tiempo de vida

La evolución de la duración de la vida es, a mi entender, el mejor indicador global que puede utilizarse para obtener síntesis concretas de los beneficios o perjuicios introducidos por los cambios económicos, políticos y sociales. El *Informe sobre el Desarrollo Humano* del PNUD nos va mostrando, año tras año, los progresos en el alargamiento de la vida, y la mayor longevidad de las mujeres. Los datos globales para el

mundo que aporta el *IDH 2007/08*⁴ para hombres y mujeres conjuntamente dan una media de 68,1 años de esperanza de vida al nacimiento; el *Informe* de 2005 daba, para el período 1970-75, una media mundial de 58,3 años. La única zona del mundo en la que la esperanza de vida ha disminuido entre 1970-75 y 2000-2005 es la de los antiguos países del Este. Al mismo tiempo, en todos los países la esperanza de vida de las mujeres es superior a la de los hombres, con escasísimas excepciones, como Zimbawe, el país con más baja esperanza de vida de las mujeres, 40,2 años, frente a 41,4 de los hombres, y Níger, país en que las mujeres tienen sólo una esperanza de vida de 54,9 años frente a los 56,7 de los hombres.

Níger es también el país en el que la mortalidad de las mujeres por embarazo y parto es más elevada: 1 de cada 7 mujeres muere por esta causa, según datos de 2008.⁵ Una de cada 16 muere por la misma causa en el África subsahariana, y, en conjunto, se considera que anualmente muere medio millón de mujeres en los países en desarrollo por esta razón. Es decir, la esperanza de vida de las mujeres aumenta, pero quedan situaciones típicas de sociedades antiguas que siguen causando la muerte de un gran número de mujeres en edades muy tempranas. Y, al mismo tiempo, la desigualdad entre la esperanza de vida de las mujeres en el mundo sigue siendo altísima: 85,7 años en Japón, el país más longevo, y 40,2 en Zimbawe. Menos de la mitad. La igualdad de oportunidades entre las mujeres del mundo queda aún lejos.

3 Social Watch: Gender Equity Index 2008. http://www.socialwatch.org/en/noticias/noticia_248.htm

4 La gran mayoría de datos proceden del *Informe de Desarrollo Humano 2007/08*, último publicado, a mi entender se trata de la mejor fuente de datos comparativos entre países y a nivel global, a pesar de todas las deficiencias que puedan presentar por problemas en las fuentes estadísticas mismas en muchos países.

5 Dato aportado por Intermon-Oxfam, Bogotá, abril 2008.

Un hecho importante a destacar es la reducción generalizada del número de hijos: para la totalidad de los países se ha pasado de 4,5 hijos en promedio por mujer en la etapa 1970-75 a 2,6 en la etapa 2000-2005. La reducción ha sido más importante en los países de nivel de desarrollo y de renta medios que en los de los niveles más bajos, pero aun así el descenso es fuerte: para los países menos desarrollados se ha pasado en este período de 6,6 hijos por mujer a 4,9. En algunas zonas del mundo, como los Estados árabes, el Este asiático y el Pacífico y América Latina y el Caribe las disminuciones en el número de hijos por mujer son extraordinariamente elevadas si tenemos en cuenta que estamos hablando de un período de 30 años y que, en muchos casos, el número de hijos se sitúa en 2000-05 en la mitad o incluso menos de los que tenían en 1970-75.

Hay, sin embargo, algunos datos que el PNUD no tiene en cuenta a la hora de construir los *Informes de Desarrollo Humano* y que pueden estar creando un grave problema tanto para la vida de las mujeres como, en pocos años, para toda la sociedad: a medida que se conoce el número de niñas que «faltan» en China, es decir, que deberían haber nacido pero no lo han hecho como consecuencia de los abortos selectivos de fetos femeninos, aparece más claramente que se trata de millones de casos y que, en los próximos años, va a existir en China un enorme desequilibrio entre el número de hombres y de mujeres. ¿Una ocasión para valorar más a las mujeres? Tal vez, pero también puede ocurrir que se convierta en un hecho que las condena a una mayor violencia y explotación.

La evolución de los niveles educativos

El indicador que muestra una evolución más favorable de las mujeres es, indudablemente, la

educación. En las últimas décadas el acceso de las mujeres a la educación ha sido espectacular, hasta el punto que, en los países avanzados, el nivel educativo de las mujeres jóvenes se encuentra por encima del de los varones jóvenes, y, en algunos países, esta diferencia ya es tan pronunciada que el nivel educativo medio de las mujeres es superior al de los hombres, incluso teniendo en cuenta que en las generaciones mayores la educación de las mujeres es mucho más precaria. De hecho, el *IDH de 2007/8* presenta un porcentaje de acceso de mujeres a la educación superior más alto que el de los hombres, al ser 1,05 respecto de la tasa masculina. Y el índice de Equidad de Género de Social Watch muestra también que el mayor avance se ha producido en el conjunto de la educación, con una brecha entre hombres y mujeres de apenas 10% a nivel mundial, hecho que, de todos modos, no les asegura por el momento igualdad de salarios ni de poder de decisión.

Pero incluso en el terreno estrictamente educativo quedan problemas por resolver: el porcentaje de mujeres analfabetas es en todas partes superior al de los hombres; en un mismo país puede darse este dato y el de mayor porcentaje de mujeres con títulos superiores. Hecho que sólo se explica teniendo en cuenta la extraordinaria rapidez con que se ha producido el acceso de las mujeres a la educación. Factor esperanzador, en cualquier caso, puesto que la evolución en los países avanzados muestra que la educación es la base sobre la que se produce el despegue de las mujeres en otros ámbitos: el empleo calificado, la representación política, el acceso a la toma de decisiones, etc., que suelen producirse con unos años de retraso respecto del inicio del acceso masivo de las mujeres a la educación.

Así pues, avance global, como en el caso de la esperanza de vida; y al mismo tiempo grandes

diferencias entre las mujeres. En los países avanzados el acceso de todas las mujeres a la educación primaria está garantizado, de modo que podemos considerar que el analfabetismo es cercano a 0; mientras, en el otro extremo, países como Mali o Níger cuentan aún con un 85% de mujeres analfabetas. A nivel mundial, 27% de analfabetas, contando a las mujeres de más de 15 años, y 17,5% si se tienen en cuenta tan sólo las que tienen entre 15 y 24 años. Y en cuanto al acceso a la educación superior, los contrastes son aún más pronunciados: mientras en la mayoría de países del África subsahariana sólo un 1% de las mujeres ha tenido acceso a la universidad, y ello representa siempre un porcentaje mucho menor que el de los hombres que acceden a ella, en los países de alto nivel de renta de la OCDE, 76% de mujeres han podido acceder a la educación superior y representan un 1.20 del acceso de los varones.

América Latina presenta una situación intermedia, relativamente avanzada, con 32% de las mujeres con acceso a la educación superior, y un 1,17 en relación a los hombres. Sin embargo, hay más de un 10% de mujeres analfabetas entre las mayores de 15 años, y un 3% entre las de 15 y 24. Cifras todavía excesivas pero muy limitadas ya si las comparamos con las existentes hace pocos años.

El acceso al trabajo remunerado

El acceso al trabajo remunerado o, en general, a cualquier forma de actividad económica que permita la generación de ingresos, es una de las variables más significativas para medir la emancipación de las mujeres: sólo a través de un trabajo que genere recursos es posible la autonomía personal. De modo que ésta suele ser considerada una condición necesaria, en esta etapa, aunque

no suficiente, para el avance de las mujeres, dadas las relaciones ya señaladas anteriormente entre desarrollo del capitalismo y lucha contra las formas tradicionales del patriarcado.

La incorporación de las mujeres al trabajo pagado no es un fenómeno nuevo; en la segunda mitad del siglo XX la población activa femenina...entendida como población que está en el mercado de trabajo, es decir, sin considerar otros tipos de trabajo como el familiar o no directamente retribuido... ha ido en aumento. Ahora bien, al considerar lo que ha ocurrido en los últimos años, los datos se presentan relativamente confusos. Según la OIT, el número de mujeres empleadas creció en 200 millones en la última década, llegando a 1.200 millones de trabajadoras en 2007. Pero también creció el número de mujeres desempleadas, y la tasa de desempleo femenino es del 6,4%, superior a la masculina del 5,7%. El *Informe de Desarrollo Humano 2007/8* presenta un índice de comparación temporal de la actividad económica femenina de 2005 comparada con 1990 que se toma como base 100 y, a diferencia de los resultados de la OIT, el 2005 presenta únicamente, para el conjunto mundial, el 101, y un porcentaje del 67% en comparación con la población activa masculina.

Estas cifras relativamente contradictorias sugieren, por una parte, la dificultad para establecer sobre unas bases fiables este tipo de registros. Si confiamos en los datos del *IDH*, parece claro que la incorporación de más mujeres a la población activa tendería a estancarse en el mundo; ahora bien, las variaciones internas por países muestran que probablemente las causas de la incorporación de las mujeres a la población activa pueden ser muy diversas, sin excluir incluso las evoluciones demográficas. En efecto, como comentarios muy generales

apuntaré tan sólo que en los países de más alto nivel de desarrollo humano la tendencia es a un mayor crecimiento de la población activa femenina, con un índice medio de 107 y entre 76 y 73% de la población activa masculina, según se trate de países de la OCDE o no. Sin embargo, en algunos de los países que han estado a la cabeza de los avances de las mujeres y de su plena incorporación a la actividad y a la vida pública, como Suecia, Finlandia o Dinamarca, se produce un ligero retroceso de la población activa femenina, en la comparación de estos 15 años. ¿Cuestiones estrictamente demográficas? Tal vez. Con todo, el porcentaje de población activa femenina en relación a la masculina en ningún caso llega al 90%, lo que nos muestra que no se ha producido en ningún país una incorporación de las mujeres al trabajo remunerado tan universal como se ha producido en el caso de los hombres.

Hay un grupo de países en los que claramente disminuye la población activa femenina en relación a 1990: los países del Este europeo. Se trata de países en los que la incorporación de las mujeres a la población activa se produjo muy pronto, como consecuencia de los regímenes comunistas; en la actualidad, por razones que habría que estudiar con detenimiento, la población activa femenina se contrae. Todo parece indicar que, en algunos de estos países, la situación de las mujeres, globalmente consideradas, pueda estar empeorando respecto del período anterior y que haya sectores de mujeres cuya capacidad de autonomía económica y personal esté disminuyendo como consecuencia de la extensión de la pobreza, a juzgar por los altos niveles de emigración a Europa que se están produciendo. Según Tisheva, directora de

una fundación para la investigación de género búlgara, «en los países del Este de Europa las mujeres están a menudo más desempleadas si tienen estudios superiores» y añade «las medidas de liberalización global de los mercados han hecho que las mujeres sean las participantes más flexibles en el mercado de trabajo, sujetas a desregulaciones, informalización y deterioro de la condiciones sociales y laborales».⁶

Es interesante observar el fenómeno contrario: como en zonas del mundo con una incorporación relativamente débil de las mujeres a la población activa, como son los Estados árabes, en los que la población activa femenina es sólo un 34 % de la masculina, y América Latina, con una proporción más elevada, de 65% de la población activa masculina, pero aún baja comparada con Europa, el crecimiento ha sido notable: un índice de 110, en el caso de los Estados árabes, y de 127, el más elevado de las regiones del mundo, en el caso de América Latina y el Caribe. Probablemente se trata de zonas en las que exista aún un amplio sector de mujeres susceptibles de entrar en el mercado de trabajo, a diferencia de los países más avanzados, en los que la reserva de posible fuerza de trabajo femenina ya es menor. Pero tampoco en todas las zonas hallamos la misma pauta: la zona del Sur de Asia, con sólo 44% de mujeres de población activa en comparación con la masculina, ha decrecido ligeramente en estos 15 años. Y ha decrecido también en 5 puntos el índice que presentan los países menos desarrollados, aunque el porcentaje de población activa femenina sobre la masculina es ya muy alto, de un 72%.

Así pues, la lógica de esta incorporación a la población activa no es única. Probablemente están actuando factores muy diversos en ella.

6 Tisheva, G., Social Watch, *Gender Equity Index 2008*

En algunos casos, el factor del fundamentalismo islámico, aparentemente, como en el caso de Egipto, con un retroceso a 76 en comparación con los 100 de 15 años antes y una proporción de población activa femenina de tan sólo un 27%, de los más bajos del mundo junto con Omán y Arabia Saudí. En otros, como los países más pobres, la propia evolución errática de los mercados de trabajo puede estar determinando la expulsión de ellos de las mujeres, siempre en situación de mayor debilidad. Y, finalmente, los cambios demográficos y los intensos movimientos migratorios juegan también un papel importante en las oscilaciones de incorporación de las mujeres a la vida activa que observamos entre países.

Desde el punto de vista de la evolución del mercado de trabajo a nivel mundial, varias hipótesis son posibles. Benería (2006) realiza una periodización de la globalización que la lleva a ser cauta sobre la linealidad posible de la incorporación de las mujeres a la población activa; según ella, la creación de puestos de trabajo en determinados países ha sido acompañada de la desfemenización de diversas industrias en otros.

En cualquier caso, la incorporación al mercado de trabajo es sólo un aspecto de la posibilidad de autonomía de las mujeres desde el punto de vista de los recursos; quedan aún otras condiciones importantes: las condiciones salariales y laborales en que se ejerce este trabajo, los niveles de paro, etc. A todo ello hay que añadir, en la actualidad, un fenómeno nuevo: el mercado de trabajo de las mujeres de países en desarrollo está creciendo en los países desarrollados, como consecuencia de la incorporación de las occidentales a la población activa. Las funciones de reproducción amplia que no pueden ya ser enteramente realizadas por las mu-

jerer asalariadas del primer mundo se convierten en mercado de trabajo, generalmente precario, mal pagado y poco regularizado, pero también más estable que en los países de origen, para las mujeres del Tercer Mundo. Se produce así lo que se ha llamado «globalización de la reproducción», que atañe muy directamente a las mujeres, y cuyas consecuencias, a todos los niveles y especialmente en las carencias que puede generar en los países en desarrollo, han sido todavía poco estudiadas.

El acceso a los recursos: la feminización de la pobreza

Ni un solo país había llegado, según datos de 2005 (*IDH2007/8*) a la igualdad de recursos económicos entre hombres y mujeres. La medida de que disponemos...de nuevo, con los numerosos interrogantes que supone la comparación en países que presentan situaciones tan diversas...es la de una estimación de los ingresos medios de hombres y mujeres para cada país. Curiosamente, hay dos grupos de países que presentan los índices menos desiguales cuando se calcula la relación de los ingresos estimados de las mujeres sobre los de los hombres: el país en el que la desigualdad de ingresos es menor es Kenya, con un índice de 0,83; destacan también Suecia y Mozambique, con un índice de 0,81, seguidos por Noruega, Islandia y Finlandia, entre los países desarrollados y Rwanda, Malawi, Burundi, Camboya, Ghana, Nueva Guinea, Tanzania, todos ellos con índices superiores a 0,70. A pesar de las dudas razonables que podemos albergar sobre la fiabilidad de los datos, queda claro que la discriminación salarial contra las mujeres no es un hecho estrictamente vinculado a la pobreza y que por tanto tiende a desaparecer al aumentar el nivel

de renta. Entre los países que consideramos desarrollados, como por ejemplo Japón, el índice de desigualdad entre hombres y mujeres en relación a los ingresos es de 0,45, es decir, la media estimada de los ingresos de las mujeres está por debajo de la mitad de la media de los ingresos de los hombres. Y en Italia en el 0,47, y en España, después de años de una política decidida en pro de la igualdad, en el 0,50.

¿Y cuales son los países peor situados, desde este punto de vista? De nuevo, los países de influencia islámica muestran su gran retraso en el camino hacia la igualdad: Yemen es el país del mundo en el que el promedio de ingresos de las mujeres es más bajo, con una estimación de 424 dólares al año para ellas, frente a 1.422 para los hombres, seguido del Congo, también por debajo de los 500 dólares. Aun así, no son los que presentan mayor desigualdad: Arabia Saudí, con 0,16, Oman, con 0,19, Egipto, Qatar, Emiratos Árabes, Sudán, Túnez, Pakistán, son países que presentan los índices de igualdad de ingresos más bajos, todos ellos por debajo de 0,3. Es decir, en todos ellos las mujeres obtienen, como promedio, alrededor de una cuarta parte de los ingresos que obtienen los hombres.

Pero hay otro aspecto a considerar, que hemos puesto de relieve desde el inicio de esta ponencia: la tendencia al aumento de las desigualdades entre mujeres. En efecto, si comparamos que parte de los ingresos de las mujeres con una media más elevada representan los ingresos de las mujeres con una media más baja, ello corresponde a la comparación entre la me-

dia de ganancias de las mujeres en Noruega (30.749 dólares de media anual estimada) y las del Yemen (424 dólares). Pues bien, la diferencia es de 1 a 72,5. El mismo cálculo hecho entre los hombres que más ganan en promedio (40.000 dólares, países diversos) y los que menos, Malawi (771 dólares), nos da una diferencia de 1 a 51,9. Aun teniendo las mujeres del mundo, en todos los países, ingresos muy inferiores a los de los hombres, las desigualdades entre ellas, consideradas a partir de medias estimadas de ingresos en cada país, son muy superiores a las que se establecen entre los hombres. Unas desigualdades que están creciendo precisamente en la medida en que, en los países desarrollados, más mujeres acceden a empleos relativamente bien pagados, mientras en los países en vías de desarrollo desaparecen algunas de las vías tradicionales de ingresos de las mujeres y no siempre son sustituidas por otras que supongan trabajos asalariados relativamente estables.

En este sentido, ya en la Conferencia de Beijing en 1995 se denunció el proceso de feminización de la pobreza, que tiene múltiples dimensiones. Desde la pobreza de determinados sectores de mujeres en las sociedades avanzadas, fundamentalmente mujeres mayores, con pensiones de viudedad extremadamente precarias, y también jefas de hogar de familias monoparentales, hasta la pobreza que afecta a amplios colectivos de mujeres en lo que se denominado las áreas rurales de África, Asia o América Latina⁷, y a amplísimos colectivos de mujeres del Cuarto Mundo, las grandes metró-

⁷ Existe bastante evidencia del mayor crecimiento de la pobreza entre las mujeres que entre los hombres. El Plan Regional de Igualdad de Oportunidades (PRIO) de Valparaíso, publicado en 1999, por ejemplo, aporta la cifra de 36,6% de núcleos secundarios dentro de los hogares encabezados por mujeres que viven en situación de pobreza, frente a 22,7% de los encabezados por hombres; y sigue «Al comparar con 1992 es visible que la situación de las jefas de núcleo empeoró notoriamente; al inicio del período, el porcentaje de núcleos a cargo de mujeres en situación de pobreza era de 25,9%. Mientras, en los núcleos de jefatura masculina, el porcentaje de pobreza disminuyó en el mismo período.

polis incontrolables en las que la lucha por la vida sigue siendo durísima y sobrevivir puede llegar a ser un milagro cotidiano. La medición de la pobreza de las mujeres no es un tema fácil: es bien conocida la dificultad de medición de la riqueza a partir de ingresos salariales, normalizada para una gran parte de la población pero no para las personas que se encuentran en situaciones de mayor fragilidad.⁸ Queda mucho trabajo todavía por delante para llegar a determinar con exactitud la dimensión de la pobreza de las mujeres tanto en términos absolutos como en términos relativos a su contexto inmediato, que es el que habitualmente tiene mayor sentido para entender los déficit que genera la desigualdad.

Acceso a los puestos de decisión política

El acceso a los puestos de decisión política se está produciendo con relativa rapidez, si tenemos en cuenta que en la mayoría de países no ha habido mujeres en los parlamentos y en los gobiernos hasta finales del siglo XX, pero es todavía muy insuficiente. Recurriendo de nuevo a los datos del *Informe de Desarrollo Humano 2007/08*, vemos que sólo 3 países, en 2005, tenían un porcentaje de mujeres en el Parlamento nacional superior al 40%: Suecia (47,3%), Rwanda (45,3%) y Finlandia (42,0%). En el otro extremo, en dos países (Kirguistán y las Islas Salomón) no hay ninguna mujer en el Parlamento, y varios más se sitúan por debajo del

5%: Yemen (0,7%), Nueva Guinea (0,9%) Bután, Comores, Tonga, Egipto, Irán, Turquía, Líbano, etc. Se hace patente que no son los países más pobres aquellos más renuentes a la entrada de mujeres en los Parlamentos, sino que existen otros elementos que parecen tener mayor influencia, y especialmente el dominio del Islam.

Resultados similares hallamos si se toma como indicador el porcentaje de mujeres en puestos ministeriales. En 2005, solamente 5 países se situaban por encima del 40%: Suecia (52,4%), España (50%), Finlandia (47,1%), Alemania (46,2%) y Noruega (44,4%). En el otro extremo, unos diez países no tienen ninguna ministra: Arabia Saudí, Kuwait, la Federación Rusa, Singapur, Chipre, etc. y varios más se encuentran por debajo del 6%: Turquía, Colombia, Grecia, Corea, Emiratos Árabes, etc. Una vez más, no son los más pobres los que niegan a las mujeres el acceso al poder, sino países que en algunos casos consideramos avanzados y que se encuentran en la franja alta del índice de desarrollo humano y países de fuerte influencia islámica.

Los *Informes sobre el Desarrollo Humano* nos dan una medida más de la relación oscilante entre el desarrollo humano ... GDI, medido por indicadores diversos... y el índice de empoderamiento de género (GEM, *Gender Empowerment Measure*, medido a través de indicadores de presencia de mujeres en Parlamentos y en puestos profesionales y técnicos). En un índice obtenido a partir de la resta entre GDI y GEM

⁸ Recientemente se ha celebrado en Bogotá una reunión de especialistas para debatir sobre la medición de la pobreza con perspectiva de género, con participación de UNIFEM y CEPAL. DANE, Bogotá, 21 y 22 de abril de 2008. Las ponencias presentadas son extremadamente interesantes para un mejor conocimiento del tema en América Latina. Sin embargo, se ha puesto de relieve en diversas ocasiones la dificultad para llegar a una metodología adecuada y para transversalizar los estudios sobre pobreza a partir de las categorías de género, raza o etnia. El informe de la reunión de especialistas *Género, pobreza, raza, etnia: Estado de la situación en América Latina*, presentado en Santiago de Chile en noviembre de 2006, contiene interesantes sugerencias sobre esta cuestión y sobre las dificultades que conlleva.

algunos países se sitúan en números negativos, mostrando que la situación de las mujeres está en ellos por debajo de lo que les correspondería teniendo en cuenta su nivel de desarrollo general. Los peor situados son de nuevo dos países islámicos, Arabia Saudí y Omán, que obtienen (-13), seguidos de Irlanda (-10), Libia (-9), Pakistán (-7), Japón y los Emiratos Árabes (-5) y Estados Unidos, Austria y Nepal (-4).

c. Crece la distancia entre las mujeres del mundo

Este recorrido sólo pretende ofrecer los trazos más gruesos de la situación de las mujeres en el mundo hoy; claramente tiende a confirmarnos las hipótesis de partida expuestas anteriormente.

Un balance provisional nos muestra que, en conjunto, la situación de las mujeres ha mejorado en los últimos años, si la comparamos con situaciones patriarcales tradicionales en las que el dominio directo a través del vínculo familiar era mayor. Frente a esta afirmación optimista, hay tres objeciones: el alto nivel económico, por sí sólo, no es garantía de un avance de la igualdad; la mejora de la situación de las mujeres no se produce de modo general y sistemático, sino muy lentamente y sólo en determinadas zonas del mundo, mostrando, por otra parte, que pueden producirse retrocesos; y finalmente, este avance desigual, con retrocesos incluidos,⁹ ha hecho crecer las desigualdades entre las mujeres. Si las desigualdades de riqueza existían ya en el pasado por razón de clase y de país, sobre la gran mayoría de las muje-

res del mundo pesaba una losa común: la imposibilidad de decisión y control sobre sus vidas. El que esta losa vaya rompiéndose y que sectores cada vez más amplios de mujeres accedan a ciertas cotas de poder y de control sobre sus propias vidas implica que se abre el abanico de las desigualdades, y que los contrastes entre los diversos grupos de mujeres son cada vez más notables, incluso en términos de su posible proyecto de vida; y ello tiene consecuencias importantes sobre los objetivos de las mujeres, sobre el nexo de solidaridad entre las de las diferentes zonas del mundo. El relativo éxito de las mujeres en determinadas zonas no hace sino subrayar aún más la sumisión y desgracia a la que se ven sometidas en otras. De ahí la dificultad creciente de mantener una agenda colectiva.

Sin pretender establecer una tipología...ya hemos visto las aparentes incoherencias que nos indican los índices e indicadores mencionados...diría que podemos detectar entre las mujeres del mundo por lo menos tres grandes colectivos que se distinguen por un muy diverso grado de autonomía y posibilidades personales: el colectivo de las mujeres del mundo occidental, que, lentamente, van ganando visibilidad y poder. Para este colectivo va siendo cada vez más cercana la posibilidad de igualdad respecto de los hombres, es decir, la posibilidad de acceso a todo aquello que una sociedad ofrece o permite a los hombres que viven en ella, y que durante mucho tiempo no estaba disponible para las mujeres. Ciertamente, en todos los países quedan todavía por ganar determinadas cotas de igualdad (la no discriminación en rela-

⁹ Retrocesos que no sólo se producen en países islámicos o en los países más pobres, sino incluso en algunos de los que podríamos considerar que más han avanzado. Hoy en Estados Unidos y en España es más difícil abortar de lo que lo era hace diez años.

ción al trabajo remunerado, la toma de decisiones, los ingresos, etc.), y al mismo tiempo las mujeres del mundo occidental se enfrentan a otro tipo de cuestiones, derivadas de las etapas *b* y *c*, es decir, los problemas que plantea el capitalismo en relación al trabajo y a la vida cotidiana (bajos salarios, estrés en el trabajo, inseguridad laboral y competitividad personal, incitación al consumo por encima de las posibilidades, etc.), problemas que comparten con los hombres, y problemas derivados de la menor dedicación al trabajo reproductivo no pagado (como ocuparse de los hijos cuando la energía ha de destinarse principalmente a la vida profesional, como gestionar un hogar, realizar las tareas domésticas, mantener las relaciones familiares y sociales, crear la ilusión de la felicidad y el bienestar, etc.).¹⁰ Ello, en tanto que problemas específicos de las mujeres, dado que aunque son comunes a mujeres y hombres, estos no han asumido más que en una mínima parte que también les concierne.

Paralelamente a este colectivo de mujeres tenemos otros dos grandes grupos, cuya situación es mucho más precaria: en primer lugar, el enorme grupo de las mujeres pobres. La relación entre la pobreza y la falta de derechos no es tan evidente como puede parecer: las cifras expuestas más arriba muestran, por ejemplo, que en algunos países africanos de rentas muy bajas las brechas salariales por género son del mismo orden que en los países europeos más avanzados. Es decir, de nuevo aunque en los países más pobres e incluso en algunos de renta

media quedan todavía muchos elementos discriminatorios tradicionales procedentes del patriarcado, la situación de estas mujeres está marcada, sobre todo, por los niveles de pobreza, y, por lo tanto, por la desigual distribución de la riqueza en el mundo. Aun cuando se trate de mujeres rurales, es la globalización, como la fase del capitalismo en la que se da una mayor desigualdad de la riqueza, la que afecta de modo fundamental su vida. De nuevo, todo ello afecta en forma muy importante, como veremos en el próximo apartado, la agenda de las mujeres, su cohesión interna y su capacidad de avanzar colectivamente.

Y un tercer gran grupo está formado por mujeres que viven en países situados, muchos de ellos, en las franjas de renta medias y que, sin embargo, por razones fundamentalmente vinculadas a la política y a la religión, están teniendo especiales dificultades para salir de las situaciones tradicionales y llegar a un cierto nivel de derechos y de emancipación personal. Muchos de los países musulmanes, especialmente aquellos que han tendido en los últimos años al radicalismo, muestran un contraste entre la situación general y la de las mujeres que viven en ellos, como hemos visto al hablar de la comparación entre el índice de desarrollo humano y el de empoderamiento de género. Es más, el mantenimiento de las mujeres en situación de subordinación se ha convertido para estos países en su diferencia emblemática a la hora de enfrentarse y competir políticamente con el mundo occidental. En este caso, por tanto, las

¹⁰ Hay algún país, como por ejemplo Noruega que, junto a Suecia y Dinamarca, fue pionero en el cambio de estatus de las mujeres, en que los problemas derivados de la realización del trabajo no pagado y de la menor incorporación de los hombres a su realización parecen estar resolviéndose favorablemente y haber llegado a una cierta normalización en compartir el trabajo pagado y no pagado entre hombres y mujeres. Pero no dispongo de momento de documentación suficientemente clara sobre ello. Este sería el camino previsible si no existieran todos los prejuicios derivados de la división sexual del trabajo, que, durante bastante tiempo, ha hecho considerar impensable que esta normalización pueda producirse.

mujeres se hallan aun plenamente en la fase *a*, en la primera etapa de lucha por superar las formas de discriminación más elementales, por conseguir unos derechos de ciudadanía. Aunque a menudo las mujeres de estos países ya están entrando en el mercado de trabajo, lo hacen en condiciones de inferioridad respecto de cómo lo han hecho las occidentales, puesto que su opresión más directa procede del vínculo familiar y no laboral ...a través, evidentemente, de un Estado y una religión que legitiman el poder masculino tanto en el ámbito público como en el privado, y que hacen de este principio un elemento de identidad frente a otros pueblos y culturas. Así, esta sujeción es incluso a veces interpretada como protección, de modo que los problemas derivados de las fases *b* y *c* son magnificados y utilizados para que sean las propias mujeres quienes tiendan a rechazar un cambio en su forma de vida, y acaben reivindicando su forma de sumisión como un elemento integrante de su identidad.¹¹

III. El avance de las mujeres y sus instrumentos de acción: el papel de Naciones Unidas

En el ámbito político, la globalización ha representado básicamente para las mujeres la internacionalización del reconocimiento de sus derechos, reconocimiento fundamental para que puedan ser exigidos pero que, como sabemos, no siempre va seguido de su cumplimiento real. La existencia de un foro internacional como es Naciones Unidas ha permitido que los países

más avanzados legitimen y establezcan derechos que difícilmente podrían obtenerse en países más conservadores. Naciones Unidas ha sido una institución fundamental en el avance de las mujeres, el foro que ha propiciado el encuentro y el debate, que ha difundido los compromisos y que ha permitido y reflejado la actuación de las asociaciones y grupos de mujeres. Pero ¿en qué momento nos encontramos? En los últimos años el foro de Naciones Unidas ha reflejado cambios de tendencias a nivel mundial, al hacerse visible en él también la actuación de fuerzas regionales de carácter conservador que tienden a impedir el avance y consolidación de estos derechos y que, a través de Naciones Unidas, alcanzar una repercusión mundial.

En el proceso del reconocimiento internacional de los derechos de las mujeres protagonizado por Naciones Unidas podemos señalar dos etapas: la primera, que es posible situar en forma muy precisa entre 1975 y 1995, se plasma, fundamentalmente, en la celebración de cuatro conferencias mundiales. La segunda etapa, iniciada en 1995 y todavía no cerrada, supone un frenazo al impulso de reconocimiento de derechos y el inicio de un movimiento de contrarreforma que, si por el momento no muestra signos de prevalecer, ha conseguido indudablemente que deje de avanzar en la normalización de la situación de las mujeres en tanto que individuos autónomos.

Dada la amplitud y complejidad del tema, no expondré aquí la evolución y los logros de la primera etapa. Recordemos sólo brevemente los hechos y los avances a los que me refiero:

¹¹ El patriarcado nunca puede ser considerado como un elemento identitario por varias razones. En primer lugar, porque ha existido en todas las culturas, por lo tanto no es específico de ninguna; en segundo lugar, porque un rasgo social o cultural puede considerarse identitario si afecta al conjunto de los miembros de una sociedad; si sólo afecta a una parte suele ser una marca de dominio o de sumisión.

**a. El papel de Naciones Unidas
en el avance de los derechos de las mujeres.
El período 1975-1995**

El impulso para los cambios en las condiciones de vida de las mujeres y para el reconocimiento de los derechos humanos que les atañen surge a partir de los movimientos de la década de 1960 y básicamente en el contexto del mundo occidental. Son sobre todo las norteamericanas las primeras en liderar un proceso que muy pronto encontrará eco en Europa, en Canadá y en diversos países de América Latina. Evidentemente, las condiciones de vida de las mujeres del mundo eran en aquel momento muy diversas, y no existía una organización mundial o una institución específica que pudiera definir, coordinar o aglutinar el movimiento. Muy pronto se encontró la manera de hacerlo: la División para el Adelanto de la Mujer, conocida habitualmente por sus siglas en inglés, CSW (*Commission on the Status of Women*) constituida ya en los años cincuenta, demostró ser el organismo más idóneo para canalizar las aspiraciones de las mujeres, constituir una plataforma de encuentro entre las grandes asociaciones de mujeres y los países representados en Naciones Unidas, poder discutir los objetivos prioritarios que aunaran situaciones muy diversas y articular acuerdos que permitiesen una agenda común a las mujeres del mundo.

El CSW se fue dotando de instrumentos diversos: la convención CEDAW, una declaración de intenciones de carácter muy avanzado que firmaron muchos países y a la que otros han ido adhiriéndose a lo largo de los años; las reuniones anuales en Nueva York, con una agenda de discusión y la participación de las asociaciones acreditadas en Naciones Unidas, y, a partir de 1975, las conferencias mundiales, previstas

para celebrarse cada 10 años con la posibilidad de celebrar también otra conferencia a mitad del período, por lo tanto cada 5 años. México en 1975, Copenhague en 1980, como conferencia de mitad del período, Nairobi en 1985 y Beijing en 1995 fueron los cuatro hitos más importantes de este proceso, en el que a la conferencia de delegaciones de países se unía la celebración de un fórum de asociaciones de mujeres que, en cierto modo, actuaba como *lobby* en relación a la conferencia intergubernamental.

No es aquí el lugar de detallar los logros de las conferencias de Naciones Unidas: baste decir que, aunque la consecución de sus propuestas ha sido siempre limitada, ha servido como base utilísima para poner de acuerdo a las mujeres del mundo sobre los puntos prioritarios en la agenda del cambio, para legitimar sus demandas frente a los gobiernos nacionales cuando estos no han colaborado en la implementación de los acuerdos y para exigir una serie de medidas respaldadas por los compromisos contraídos por los gobiernos. De modo que, a diferencia de otras instancias de Naciones Unidas, que no se caracterizan por su dinamismo ni por su eficacia, puede decirse que la CSW, apoyada por algunos otros organismos de Naciones Unidas, como Unifem, en primer lugar...aunque Unifem actúa únicamente en 15 países y, por lo tanto, sus posibilidades son muy limitadas...Unicef, In straw, etc. ha sido una institución muy útil para el avance de las mujeres, y que la articulación que presenta con algunas de las grandes ONGs que la han impulsado ha demostrado ser una buena fórmula por lo menos para una etapa del camino, la etapa en la que era necesario formular objetivos, establecer acuerdos y contraer compromisos.

De 1975 a 1995 los objetivos planteados por las mujeres a través de las plataformas de acción discutidas en las conferencias mundiales

van haciéndose más y más complejas. Si en las primeras conferencias se carece todavía de información precisa sobre la situación de las mujeres en el mundo, si la denuncia y las medidas son aún relativamente limitadas, aparece y se afianza la necesidad de unas políticas públicas específicas, así como de crear organismos que se ocupen directa y exclusivamente de impulsarlas. Y, muy rápidamente, los objetivos van haciéndose más concretos, por ejemplo, en lo que se refiere a los derechos sexuales y reproductivos, tema nunca abordado anteriormente, pero que fue objeto de debate encarnizado en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas de 1994,¹² en la que se trataron los temas relativos a la población. Ya en aquel momento se aprueban algunas formulaciones ...aunque no bajo el concepto de «derechos sexuales y reproductivos»... muy discutidas, porque por primera vez se aborda la cuestión de la libre disposición de su sexualidad por parte de las mujeres, apuntando con ello directamente a la eliminación de uno de los núcleos más profundos del viejo pacto desigual entre hombres y mujeres.

La Plataforma de Beijing, resultado de la Conferencia de 1995 y, hasta hoy, referencia fundamental, junto con la CEDAW, de los derechos de las mujeres y de las obligaciones de las instituciones, representa, por el momento, el punto más avanzado en este proceso, en el que por primera vez se tratan a fondo cuestiones como la violencia sobre las mujeres, la disposición del

propio cuerpo, el repudio de las formas de mutilación, de la prostitución, etc. Representa, también, el punto máximo al que llegó este proceso en términos de formulaciones posibles: a partir de la conferencia de Beijing, en efecto, un conjunto de elementos han contribuido a frenar el proceso de liberación de las mujeres, de obtención de su autonomía y de consolidación de sus derechos.

b. El cambio de coyuntura y sus causas: de 1995 hasta la actualidad

A partir de 1995 se produce un cambio de coyuntura en la acción de Naciones Unidas en relación al avance de las mujeres. Un cambio de coyuntura institucional que refleja, sobre todo, un cambio de relación de fuerzas a nivel mundial. Ello supone que no se producen nuevos avances en la formulación y reconocimiento de derechos de las mujeres, y que se detectan escasos progresos en la implementación de los programas que deberían cumplir las recomendaciones aprobadas en la conferencia de Beijing.

La primera prueba de este cambio de actitud institucional la tenemos en el propio frenazo que ha experimentado la celebración de nuevas conferencias mundiales de la mujer. En la Plataforma aprobada en Beijing figuraba el compromiso de celebración de una nueva conferencia en el año 2005, conferencia que debía servir para analizar la situación y los cumpli-

12 Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo ... El Cairo 1994. La Conferencia de El Cairo fue el precedente inmediato de la de Beijing y muestra la fuerza que habían adquirido en aquel momento determinados principios, no desarrollados posteriormente. En la Conferencia de El Cairo se produce una transformación del derecho de ciudadanía: en el Plan de Acción, el reconocimiento de los derechos que se disfrutaban o niegan en el interior del hogar va ocupando cada vez más espacio en la concepción de los derechos humanos. También se establece que «debe considerarse la revisión de leyes de penalización contra las mujeres que han practicado abortos ilegales». Se reconoce que los derechos reproductivos son derechos humanos y que la violencia de género es un obstáculo para la salud reproductiva y sexual de las mujeres, la educación y el desarrollo. Convoca a los Estados a implementar la Declaración de la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres.

mientos de los compromisos de Beijing y para seguir avanzando en la formulación de derechos en los que no hubo consenso suficiente en 1995. Pues bien, ya antes del año 2000 quedó claro, en las reuniones anuales que el CSW celebra en Nueva York, que las posiciones de muchas de las delegaciones nacionales estaban cambiando, y que no había impulso suficiente como para la celebración de una nueva conferencia de mitad del período, que hubiera podido celebrarse en el año 2000, como instrumento de seguimiento y presión de tales acuerdos.¹³ En la Cumbre del Milenio, celebrada en el año 2000, y en los «Objetivos de Desarrollo del Milenio», elaborados por la Secretaría General de Naciones Unidas en 2001 como «mapa de ruta» para implementar la Declaración del Milenio, hay una serie de objetivos similares a los de la Plataforma de Beijing y se sigue utilizando el lenguaje de aquel documento: «Promover la igualdad entre géneros y el empoderamiento de las mujeres como una forma efectiva de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y estimular un desarrollo realmente sustentable», etc. ; pero ya se constató en aquella ocasión que había dos temas importantes desarrollados en la Plataforma que habían desaparecido de la Declaración del Milenio: los derechos reproductivos y la paz, y los derechos humanos. Y, en las reuniones que se sucedieron a partir del año 2000, las tendencias conservadoras fueron tan patentes que las propias ONGs impulsadas por mujeres progresistas decidieron que era mejor

no celebrar una nueva conferencia en 2005, ante el peligro de reabrir la Plataforma de Beijing y aprobar medidas que supusieran un retroceso en los compromisos adoptados anteriormente. De modo que, formalmente, el impulso iniciado en 1975 y mantenido hasta 1995 quedó en suspenso.

Esta evolución ha ido quedando patente año tras año en las reuniones del CSW. En la sesión 52 de esta comisión, celebrada en Nueva York en febrero-marzo de 2008, se siguió insistiendo en la necesidad de llevar a cabo las medias propugnadas y acordadas en Beijing y en otros textos que van en el mismo sentido: CEDAW, la Cumbre del Milenio, la Cumbre Mundial de 2005, etc., y se constató la falta de avance en este propósito. Pero las conclusiones fueron mucho más allá, cosa sorprendente para una declaración de Naciones Unidas, dada la renuencia de la mayoría de los países en aceptar incumplimientos en los compromisos contraídos: las conclusiones señalan claramente ..aunque, evidentemente en el típico lenguaje abstruso de Naciones Unidas...que «los recursos adecuados no han sido sistemáticamente asignados y que el monitoreo y control de la asignación de recursos sigue siendo insuficiente en todas las áreas» (punto 9) y continúa «La Comisión está también preocupada por el hecho de que las insuficiencias presupuestarias de recursos continúan debilitando la efectividad y sustentabilidad de los mecanismos nacionales para el avance de las mujeres y de las organizaciones de mujeres que trabajan para la implementación y seguimiento de la Plataforma de

13 En lugar de una Conferencia real se celebró la llamada **Conferencia Mundial sobre la Mujer (2000) Beijing +5**, del 5 al 9 de junio de 2000, en Nueva York, en la sede de las Naciones Unidas. Este proceso sirvió para que los países dieran cuenta de lo que habían realizado para implementar las metas definidas en la Plataforma de 1995. Se logró ampliar las definiciones de Beijing sobre violencia de género e incluir otras sobre género, y pobreza y género y economía, pero no fue posible abarcar con mayor firmeza las dimensiones de género del debate macroeconómico.

Acción de Beijing» (Punto 10).¹⁴ Para quien conozca lo que se llama el «lenguaje de Naciones Unidas», lleno de circunloquios, adverbios de precaución y toda clase de prótesis verbales para impedir que cualquier afirmación pueda ser rotunda o interpretada en un solo sentido, este tipo de afirmación es insólita por su claridad. Trece años después de la celebración de la conferencia de Beijing y de la aprobación de la Plataforma de Acción, y a pesar de los múltiples acuerdos que han reiterado la necesidad de cumplimiento de aquellos compromisos, los recursos son insuficientes y no se constatan los avances deseados. Los países reunidos en Nueva York han tenido que constatar el fracaso de unas políticas formuladas con tanta esperanza y que en su momento tuvieron que vencer tantos obstáculos.

Ahora bien, como he indicado más arriba, la evolución de Naciones Unidas es a la vez un reflejo de una coyuntura mundial. Merece la pena, por lo tanto, detenernos un momento en las causas del cambio que se observa entre los períodos señalados.

Tres son, a mi entender, las causas mayores del cambio de coyuntura: en primer lugar, elementos de carácter político-religioso; en segundo lugar, elementos de carácter económico y, finalmente, la falta de voluntad política en la mayoría de países y el propio debilitamiento de Naciones Unidas. Elementos que, de hecho, se hicieron ya visibles durante la preparación y la celebración de la Conferencia de Beijing, pero que en aquel momento no fueron aún lo suficientemente poderosos para frenar la oleada de propuestas progresistas formuladas por las delegaciones de muchos países e impulsadas por las organizaciones no gubernamentales.

Elementos de carácter político-religioso

He descrito con cierto detalle en otro lugar (Subirats, 1998) algunos de los enfrentamientos centrales que se produjeron durante la Conferencia de Beijing y, especialmente, los dos más importantes, que explican los avances y retrocesos en la mayoría de los compromisos contraídos: el enfrentamiento de los países que se constituyeron en portavoces del Islam y del Vaticano con los países que querían avances sustantivos en los derechos de las mujeres, como conflicto central de la Conferencia; y, en segundo lugar, las disensiones, más que enfrentamiento, entre los países donantes y los países receptores de ayudas económicas, que se encontraban, evidentemente, en posiciones contrapuestas, no desde el punto de vista ideológico pero sí económico. Sin entrar ahora de nuevo en los pormenores de aquella situación, baste recordar que, ya en las reuniones que precedieron la celebración de la Conferencia, apareció un núcleo de oposición a aquellos acuerdos que propiciaban la posibilidad de las mujeres de transformar sus posiciones tradicionales y de afirmar su libertad, autonomía y la disposición sobre su propio cuerpo.

El nudo del conflicto se estableció en torno a tres conceptos: el concepto de «género», el de «familia-familias» y el de «derechos sexuales y reproductivos».

El eje representado por los países que actuaban como portavoces del Islam y la Iglesia Católica trató de eliminar tales conceptos, por una razón obvia: el término «género» se ha convertido en símbolo de las posibilidades de cambio de las mujeres, al ofrecer una vía de

14 Draft presented by the Bureau of the Commission on the Status of Women Commission on the Status of Women. Fifty-second session, 25 February-7 March. Agreed Conclusions.

escape a lo que tradicionalmente había sido entendido como «naturaleza» o «mandato divino», es decir, una situación subordinada de las mujeres que las ha confinado al mundo privado y a las tareas reproductoras. Eliminar el término «género», del que por supuesto se dieron las versiones más tergiversadas, implicaba volver a un concepto tradicional de mujer, que excluye los cambios profundos en sus roles.

El plural «familias» abre también la posibilidad de reconocimiento y legitimación de formas de parentesco o de relación no establecidas según los cánones tradicionales y, en consecuencia, equipara las formas familiares tradicionales basadas en el poder patriarcal con otras formas posibles en las que pueda darse ausencia de los hombres, vínculos entre mujeres, etc. Considerar que las diversas formas de convivencia en las que existe un vínculo sexual pueden ser legítimas y tener un tratamiento similar supone un debilitamiento de la familia patriarcal, tan querida, enfatizada y utilizada por las grandes religiones.

En cuanto a la negación de los derechos sexuales y reproductivos, representa de nuevo el intento de confinar a las mujeres en la situación tradicional de subordinación: la imposibilidad de controlar su sexualidad y su capacidad reproductiva supone no sólo la no disponibilidad del propio cuerpo, sino también de la propia vida, dado que una mujer que no puede controlar su sexualidad en cualquier momento puede ser obligada a tener hijos, a ocuparse de ellos, del marido o la familia incluso si esta familia no ha sido resultado de una elección personal.

Si en Beijing este frente no consiguió más que frenar algunas de las propuestas más avanzadas ...como el reconocimiento de no discriminación por razón de elección sexual o la exclusión del término «derechos sexuales y reproductivos»..., a partir de 1995 su fuerza ha ido aumentando, hasta conseguir, como hemos visto, que no se realicen nuevas conferencias y que muchos de los compromisos hayan quedado en letra muerta. En los trece años transcurridos el fundamentalismo islámico se ha extendido, acentuado y radicalizado, y los errores políticos y bélicos de los Estados Unidos y el mundo occidental no han hecho sino propiciar esta extensión. A pesar de la escasa información, sabemos que la guerra contra los talibanes afganos, justificada en gran parte en nombre de la liberación de las mujeres, ha producido nuevos sufrimientos y nuevos retrocesos en la vida de éstas; que la guerra contra Irak y el conflicto en Oriente Medio no hacen sino extender el odio contra el mundo occidental y justificar, en el mundo islámico, el repliegue hacia la tradición y hacia las formas religiosas más crueles, especialmente aquellas que tienen por objeto la sumisión de las mujeres. Por su naturaleza misma, toda guerra suele tender a hacer retroceder la causa de las mujeres:¹⁵ la exaltación del espíritu bélico y de la violencia, el predominio de la fuerza como razón última y la suspensión de los derechos humanos que conlleva dejan en suspenso los derechos de las mujeres, sus intereses, sus valores. Pero además, en la coyuntura actual, hay otros elementos: la tradición islámica y el Corán, en sus versiones más fundamentalistas, son utilizados como elementos de afirmación

15 Sobre la vinculación entre la guerra y el género y la raza en la etapa actual hay una preciosa reflexión de Zillah Eisenstein a la que remito: Eisenstein (2008)

de los musulmanes frente a occidente; y ello supone que las propias mujeres, ...o algunas de ellas, puesto que tampoco conocemos directamente sus opiniones... acepten tales tradiciones como afirmación de una identidad que es utilizada como resistencia a las agresiones del mundo occidental y al caos y destrucción que se están derivando de ellas.

En lo que respecta a la Iglesia Católica, el proceso que la ha conducido a sus actuales posiciones ultraconservadoras es menos evidente, puesto que no deriva de enfrentamientos políticos, sino, aparentemente, de la constatación de su pérdida de influencia en las sociedades avanzadas. Tradicionalmente, las mujeres han estado más sometidas a la Iglesia que los hombres, en gran parte a través de los terrores y prohibiciones que ésta ha hecho pesar sobre su sexualidad; la posibilidad de controlar los nacimientos, sin embargo, ha dado a las mujeres, allá donde es posible practicarla, una libertad y una capacidad de decisión y control sobre la propia vida a las que la Iglesia no ha sabido adaptarse. De modo que es precisamente en este aspecto en el que la Iglesia Católica se ha cerrado a toda innovación, invocando la defensa de la vida, y ha tratado no sólo de impedir la libertad de las mujeres católicas sino de impedir los cambios a todas las mujeres del mundo. Y esta posición, que podía ser atribuida en la década de 1990 al Papa Wojtyła, no sólo no ha sido corregida, sino que se ha hecho más dura e intransigente en el papado actual, que moviliza

todas sus posibles alianzas políticas para frenar los derechos de gays y lesbianas, para prohibir el aborto, denunciar la educación sexual, etc. La influencia de estas dos grandes religiones, a través de determinados países, sobre las decisiones de Naciones Unidas en los últimos años es evidente, aunque lo suficientemente cauta, sobre todo en el caso de la Iglesia Católica, para que el gran público no sea muy consciente de ello. Es decir, aunque son intereses típicamente masculinos los que se encuentran detrás de esta batalla, que no es sino una pugna por el poder a nivel mundial y por el mantenimiento de la dominación de las instituciones religiosas regidas y controladas por cúpulas masculinas, son a menudo las propias mujeres las que asumen los objetivos de cada batalla y las que se hacen portavoces de los objetivos conservadores. Cosa que tiende a aparecer, una vez más, como una división en el propio movimiento de las mujeres, y una falta de objetivos comunes incluso en los aspectos más de fondo.¹⁶

**Elementos de carácter económico:
el constante enfrentamiento entre donantes
y receptores y las desviaciones de fondos**

La segunda gran línea divisoria que se constata en Naciones Unidas en relación a los avances de las mujeres es la que separa a los países donantes de recursos de los países receptores. Por supuesto, no se trata de una división específica de los temas de las mujeres, sino probablen-

¹⁶ Es difícil establecer hasta qué punto las mujeres que, en foros internacionales, defienden posiciones conservadoras lo hacen por convicción o por imposición de sus gobiernos y organizaciones. Personalmente he asistido a situaciones en las que mujeres de muy alto nivel en su país han defendido públicamente posiciones ultraconservadoras, mientras en privado confesaban su desacuerdo con la posición que estaban manteniendo y su malestar por el papel que se les había asignado. Pero a veces la amenaza subyacente era excesiva: «Me cortan el cuello si no lo consigo» puede ser algo más que una forma de expresarse un tanto exagerada. En otros casos han sido destituidas de sus posiciones. No hay que olvidar que, para las mujeres, ostentar una posición prominente no suele garantizar poder real ni libertad para defender opciones personales.

te de la mayor división que opera en Naciones Unidas y en el mundo; pero en los temas de mujeres se hace muy visible, porque suele cortar alianzas establecidas en otros áreas temáticas. Así por ejemplo es bastante frecuente, frente a muchas propuestas avanzadas, que se establezca complicidad entre la mayoría de países del mundo occidental ...Unión Europea y JUSCANZ (Japón, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda), fundamentalmente...y el G7 + China, que representa básicamente a los países en vías de desarrollo. Sin embargo, cuando se llega al capítulo de la financiación, los intereses de estos dos grupos están enfrentados, puesto que unos son los donantes y los otros los receptores, y los tira y afloja y regateos que suelen producirse no tienen nada que envidiar a los de los mercados árabes.

Pues bien, como hemos constatado más arriba al citar las conclusiones de la sesión 52 del CSW, celebrada este año 2008, los países reunidos en Nueva York han tenido que constatar la insuficiencia de los recursos asignados a la implementación de los compromisos establecidos en Beijing así como del resto de compromisos que van en el mismo sentido. Los compromisos económicos que fueron contraídos en aquel momento eran ya insuficientes: la realidad posterior ha demostrado que ni siquiera se han cumplido. Más aun, se observa un hecho todavía más preocupante: las desviaciones de fondos hacia otros objetivos, de modo que recursos que en principio fueron asignados a conseguir hacer realidad las propuestas de Beijing son utilizados posteriormente, cuando llegan a los países de destino, para otros fines. Tal como ha denunciado una de las organizaciones participantes en el encuentro del CSW de este año, «el dinero destinado a equidad de género está siendo toma-

do como rehén por otros intereses». Y, al mismo tiempo, por parte de representantes de los países del sur, se denuncia el hecho de que «la gente del norte ha tomado la equidad de género como una condicionalidad», es decir, como un requisito que puede condicionar la cesión de determinados recursos. En la terrible escasez de recursos que caracteriza algunos de los países del sur, el tema del género puede a veces ser visto como un objetivo secundario; y, sobre todo, las mujeres tienen poco poder para disponer realmente de estos recursos. De ahí el tremendo peligro de que todo el trabajo realizado a nivel mundial en torno a Naciones Unidas por múltiples asociaciones de mujeres pueda acabar apareciendo como un discurso vacío y demagógico, sin capacidad real para transformar el mundo. ¿Tiene sentido batallar por la igualdad de unas mujeres que viven en países donde hombres y mujeres sobreviven con dificultad y mueren antes de los 50 años? ¿No es más lógico pensar ...y hoy en los países occidentales las mujeres sabemos que este ha sido un gran error, pero en determinadas situaciones la pregunta sigue siendo obvia... que hay que avanzar primero en aumentar el nivel de renta y la disminución de las desigualdades en la distribución interna y externa de riqueza? Si la desigualdad sigue creciendo o se mantiene en el mundo en los niveles actuales, determinados planteamientos resultan casi ridículos: ¿qué igualdad cabe en la pobreza, en los niveles de supervivencia? Ya muchas mujeres del Tercer Mundo se lo han preguntado, ya se refieren de modo creciente a que hablar de género no es suficiente. Como sucede tan a menudo en la sociedad actual, en la que de modo constante se consumen ideas, frases y palabras aparentemente redentoras que acaban no teniendo ninguna consecuencia real,

puede suceder en el tema de la liberación de las mujeres que la suma de la repetición de las ideas y de la frustración creciente que genera la inoperancia lleven a un abandono de proyectos y compromisos que en su momento representaron un avance y que obedecían a necesidades perfectamente justificadas.

La falta de voluntad política y el debilitamiento de Naciones Unidas

Finalmente, hay que constatar que todo ello no es sino el reflejo de una insuficiencia de voluntad política, por parte de la mayoría de países, para realizar los cambios necesarios. El progreso de las mujeres tiene un dudoso interés para los hombres: en la medida en que puede generar mayor desarrollo económico, suele existir una coincidencia de intereses con sectores poderosos dentro de cada país, desde las empresas que emplean mano de obra femenina habitualmente peor pagada que la masculina hasta los países que saben que las mujeres mantienen las familias y crían a los niños, incluso en condiciones de gran precariedad, y que sin su contribución la vida social sería mucho más difícil. Sin embargo, en la medida en que los cambios de estatus de las mujeres plantean también una autonomía real, suponen al mismo tiempo una pérdida de poder de los hombres; y, en las sociedades avanzadas, una cierta competencia por el poder incluso en ámbitos públicos tradicionalmente indiscutidos. De modo que, salvo casos excepcionales, se detectan reticencias de los hombres para impulsar las medidas liberadoras de las mujeres. Más aun, éste es para los hombres un tema menor, secundario, que no tiene cabida en las agendas de grandes temas, al que se presta un interés distraído den-

tro de la complicidad masculina condescendiente de «Bueno, evitemos que se enfaden y nos den la lata». Posición que desaparece cuando la emancipación de las mujeres comienza a ser utilizada como elemento central en alguna de las grandes peleas masculinas, en alguno de los grandes enfrentamientos actuales. Entonces asumen la posición que les convenga, en función de sus alianzas o distancias con los otros actores principales, en una pelea cuyos contendientes son siempre hombres o en algún caso aislado, alguna mujer que actúa como su representante. Y esta posición es fácilmente comprobable: los elementos económicos y presupuestarios, la disposición real de recursos, tanto a nivel interno de cada país como a nivel internacional, constituyen indicadores claros de la voluntad política de cambio; y es a través de ellos que se constata la falta de avances a nivel mundial.

Al mismo tiempo, el esfuerzo combinado de mujeres de distintos países y situaciones, que ha servido, de 1975 a 1995, para impulsar acuerdos mundiales que han beneficiado a muchas mujeres, se ha debilitado enormemente al debilitarse la propia maquinaria de Naciones Unidas. Esto han podido constatarlo las mujeres que durante un tiempo largo han asistido a las reuniones y conferencias del CSW: cada vez existe una menor capacidad de la organización mundial para actuar, para impulsar los compromisos, para denunciar los incumplimientos. Tal como comentaba una de las mujeres que en 2008 estuvieron presentes en las reuniones del Nueva York, «Naciones Unidas es el único foro donde representantes del sur, particularmente del G77, pueden exponer públicamente su situación y, como Naciones Unidas está en peligro, las mujeres del G77 tienen que venir a de-

fenderlo porque es el único lugar donde tienen voz.¹⁷ Y efectivamente, el debilitamiento de Naciones Unidas constatado a partir de la política de Estados Unidos, de la falta de financiación a la que ha sido sometida la organización y de las reticencias económicas e ideológicas de muchos de los Estados que la integran hace todavía más difícil y hoy incluso problemático el avance de las mujeres a nivel mundial, dado que no existe ninguna otra institución que pueda realizar una función de visibilización, dirección y motor de los cambios necesarios.

V. En resumen: un mundo androcéntrico con la inclusión de algunas mujeres en ámbitos de poder

Hasta aquí este somero recorrido por algunos de los elementos que considero hoy básicos al analizar los avances de las mujeres en la etapa actual; por supuesto, habría que añadir otras muchas informaciones, como por ejemplo las referidas a la violencia, a las guerras, al tráfico de mujeres, a la pederastia, a la venta de niñas y niños, a las nuevas escaseces alimentarias que amenazan con devolvernos al principio de la historia. La conversión de todo en mercancía supone que cualquier cosa puede ser puesta en venta, si alguien es capaz de comprarla; no sólo la sexualidad de las mujeres, a través de la prostitución, sino su capacidad de gestación, de seducción, o incluso su persona entera viva o troceada y convertida en órganos vitales de repuesto. La globalización ha destruido muchas barreras, para lo bueno y para lo malo, y los grupos más débiles siguen siendo siempre los

afectados por las consecuencias más negativas de los cambios.

Los resultados de la etapa de globalización, incluso si no partimos de ningún prejuicio negativo, se nos presentan francamente inciertos: avances en algunos sentidos, estancamientos en muchos. En comparación a la situación de las mujeres en 1975, cuando se celebró la primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas, hay un progreso claro: ahora existe conciencia de una injusticia, los diagnósticos están hechos, los instrumentos para implementarlos han sido diseñados, los derechos han sido reconocidos. Existen agencias específicas, en algunos países, creadas para ocuparse de ello. Y sin embargo, este mismo año los países del mundo han reconocido en Nueva York que el esfuerzo ha sido insuficiente y que las desigualdades en las que viven las mujeres son todavía enormes. Y han reconocido que se trata de algo intolerable, sin que este reconocimiento suponga ningún cambio real de política.

Los tres niveles de problemas señalados en la introducción: a) desigualdades debidas al patriarcado tradicional, b) límites derivados del capitalismo como tal y c) nuevos problemas que emergen de la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado y el abandono del trabajo reproductivo, tienden a confundirse en el presente, complicando los diagnósticos y conduciendo a diseños de políticas a menudo contradictorias. En determinadas zonas del mundo el primer nivel aparece más superado, aunque nunca totalmente eliminado, y el límite para la igualdad de género se sitúa en el límite impuesto por la propia forma capitalista: el trabajo reproductivo nunca es tenido en cuenta como tal

17 Peggy Antrobus, de DAWN, 26 de Febrero, Church Center, Nueva York ... Lanzamiento de la Campaña en favor de la Reforma de la Arquitectura de la Equidad de Género (GEAR) en el marco de la Reunión número 52 de la CSW.

ni valorado si no es en su forma asalariada, que en relación al mercado se presenta en una forma degradada, de escaso valor, despojado, además, de los elementos de implicación emocional que suponía en la sociedad tradicional. La solución lógica de igualdad entre los géneros está clara: la vieja división sexual del trabajo debe desaparecer, al tiempo que se reconoce el valor equivalente y la necesidad social del trabajo productivo y del trabajo reproductivo, de modo que cada persona pueda realizar una parte de cada tipo de trabajo. Pero evidentemente, ello supone, en nuestra sociedad, rebajar el tiempo de trabajo productivo para hombres y mujeres sin rebajar los ingresos; y este aparece como un límite imposible hoy de superar, dado el papel determinante que sigue teniendo el trabajo remunerado y la imposición de condiciones laborales por parte de las organizaciones¹⁸. Que el valor máximo sea el de la competitividad muestra ya lo lejos que estamos de reconsiderar las necesidades humanas reales. El problema afecta a hombres y mujeres; más aun, afecta a los niños, a las nuevas generaciones, a los mayores, a todos los grupos relativamente débiles que han visto disminuir el tiempo de cuidado y atención que las mujeres les han dedicado tradicionalmente, sobre todo en las clases medias.¹⁹ Pero que este problema tenga una magnitud importante, que afecte centralmente a la vida misma de las personas, no supone que vaya a resolverse adecuadamente.

Este no es el único efecto de la forma actual de desarrollo del capitalismo y de la globaliza-

ción, entendida como forma dominante de expansión del capitalismo en este momento: la aceleración del empobrecimiento de determinadas zonas del mundo en relación a la riqueza creciente de otras hace que hoy el problema más grave de las mujeres en el mundo tenga un nombre muy claro: la pobreza. Incluso en las zonas en las que la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres puede haber avanzado considerablemente, como en algunos países africanos, la pobreza constituye un límite para ellos y para ellas; y más aun para ellas, como grupo más débil y vinculado a otros débiles. Es evidente, en estos casos, que no es posible avanzar en la mejora de las condiciones de las mujeres si no es a través de un cambio en la distribución de los recursos, y que el discurso feminista tiene escasa repercusión si no va acompañado de los medios para resolver situaciones que conducen a una corta esperanza de vida. Como consecuencia de la pobreza de las mujeres se ha generado la intensidad de sus migraciones: las mujeres pobres son hoy la reserva de trabajo reproductivo del mundo no sólo por medio del trabajo doméstico que ejercen en los países occidentales: hay síntomas ya de que constituyen también la reserva para parir y para servir de objetos sexuales, tareas a las que escapan un número creciente de mujeres del primer mundo, que ocupan su tiempo en quehaceres más rentables.

En las zonas en las que las mujeres no se encuentran en la disyuntiva entre trabajo productivo y reproductivo, la situación no es mejor,

18 Que en este momento la Unión Europea esté considerando la posibilidad de reimplantar la semana laboral de 60 y 65 horas de trabajo muestra lo lejos que nos hallamos de la solución adecuada y, como en realidad sigue imponiéndose una lógica del capital que no tiene en absoluto en cuenta las necesidades de las personas, aunque luego pueda hacer algunas concesiones en favor de la conciliación en el mundo occidental.

19 Este tema, su dimensión, consecuencias, etc., ha sido ampliamente tratado en el diálogo con Manuel Castells reproducido en Castells y Subirats (2007).

porque no se deriva de una superación de esta disyuntiva, sino de la permanencia en una etapa anterior: el patriarcado clásico, con una baja integración en el mercado de trabajo y una escasa autonomía personal. Esta etapa no ha sido totalmente superada en ninguna parte; es más, puede dar lugar a retrocesos en países en los que determinados derechos parecían totalmente sólidos, y que, sin embargo, están siendo atacados frontalmente.

Se produce, por tanto, una fragmentación de las situaciones acompañada de una creciente desigualdad entre las mujeres.

Hemos hablado de esta desigualdad en términos de ingresos, de recursos económicos. También de derechos: la agravación de las distancias de la riqueza entre países recae forzosamente en una mayor desigualdad en la obtención real de derechos. El grupo de vanguardia consigue posiciones hasta ahora nunca obtenidas por sectores numéricamente importantes de mujeres; ello conlleva un nuevo cambio: la tendencia de estas mujeres a la masculinización, entendida como aceptación de los objetivos, los hábitos y las formas de vida que hasta ahora eran propios de los hombres. La conquista de un grado de autonomía, tal como se produce en nuestra sociedad, implica un aumento de la individuación y del individualismo: el modo de ser mujer en una sociedad androcéntrica que tienda a un igual tratamiento de los individuos sin atención al sexo es ser una persona totalmente centrada en el trabajo profesional, más incluso que los hombres, puesto que ellos tienen a alguien que asume la gestión de su vida afectiva y reproductiva. Los objetivos de las mujeres de vanguardia tienden a ser individuales: todavía hay conciencia de grupo... que en este caso recibe el nombre de «género»... entre las mujeres de más de 40 años que lucharon

por la igualdad; entre las más jóvenes, esta conciencia de grupo con objetivos comunes tiende a disminuir, puesto que aparentemente sus oportunidades son las mismas que pueden tener sus compañeros si se atienen a los niveles educativos conseguidos. La parte de igualdad conquistada consiste únicamente en igualar... sólo hasta cierto punto, por el momento... las posibilidades de los individuos en el mercado de trabajo y en el ámbito público al margen de cual sea su sexo.

Detengámonos aún un momento en esta última afirmación y en la conclusión que se desprende de ella: la lucha por la igualdad no está dando lugar, por el momento, a la igualdad de género. Por igualdad de género debe entenderse una igual valoración social, económica y cultural del trabajo, las actitudes, las aptitudes, los objetivos, etc., que tradicionalmente estuvieron caracterizados como propios de hombres o propios de mujeres: trabajo productivo y trabajo reproductivo responden por igual a necesidades sociales, y por lo tanto debieran estar igualmente valorados en todos los sentidos. Cada individuo debería ser libre de realizar en mayor o menor medida una parte de cada uno de estos tipos de trabajo. Ahora bien, al no reconocerse como trabajo el trabajo reproductivo, no ha habido revaloración del género femenino tradicional y de su contribución a la vida colectiva, sino una mayor devaluación que conduce más bien a su abandono. La igualdad hacia la que avanzamos no es una igualdad de género, sino una igualdad de individuos, sean hombres o mujeres, para que entren en condiciones semejantes en el mercado de trabajo y en la esfera pública. La esfera privada, como parte de los espacios correspondientes fundamentalmente a las mujeres, se empequeñece en cuanto a sus funciones, su importancia, su peso en la vida in-

dividual y colectiva. Se fragiliza, se construye y se reconstruye con mayor facilidad que antes, pero al mismo tiempo ya no constituye el refugio, la identidad, el lugar de transmisión que constituía en otros momentos de la historia.

Las mujeres, en el mundo occidental, hemos alcanzado una capacidad relativamente elevada de ser tratadas como hombres, de vivir como hombres. Pero al precio de dejar en el camino lo que era específico de ser mujer, o convirtiéndolo en una amarga carga que lastra nuestras posibilidades. Y este hecho ha propiciado ya una primera división interna del propio movimiento feminista: la que es conocida como enfrentamiento en el feminismo de la igualdad y en el feminismo de la diferencia.

Dicho sintéticamente: en las sociedades avanzadas, las mujeres están dejando de ser discriminadas en razón de su sexo siempre que pospongan su género tradicional o lo confinen a una expresión mínima, de carácter privado, un capricho casi. Este es el tipo de igualdad a la que estamos llegando: siempre ...o casi siempre... que una mujer se comporte como un hombre, tendrá derecho a ser tratada como un hombre.²⁰ O como un casi hombre. Ello no supone la igualdad de género, antes al contrario: paralelamente hay un desarrollo cada vez más desigual de los géneros, con mayor dominio de las formas de género masculino, adoptado por un número creciente de mujeres, y mayor devaluación de las formas de género femenino, que van quedando en manos de mujeres pobres o sometidas.

Llegamos así a la paradoja siguiente: el desarrollo de la igualdad conduce a una sociedad cada vez más androcéntrica en la que las mujeres podemos insertarnos, pero no cambiar las normas de funcionamiento. Las normas de funcionamiento hegemónicas hoy proceden de los intereses capitalistas, que instalan un orden más androcéntrico que nunca, pero a la vez admiten la presencia de mujeres en tanto que individuos. De momento, sólo en algunas zonas, e incluso así con dificultades. Pero lo que no se percibe en ninguna parte es la posibilidad más o menos cercana de un orden que integre en igualdad los objetivos de género masculino y de género femenino, las culturas que, más allá de los individuos, calificamos como características de cada género, y que las integre como bases de funcionamiento del conjunto de la sociedad y como espacios de libertad en los que cada individuo pueda construir su proyecto personal.

Puede sorprender que califique al actual orden como más androcéntrico que nunca. No voy a entrar ahora en la exposición de pruebas de ello. A nivel cualitativo, pensemos en el valor creciente de la violencia, la competitividad, la posesión de riqueza; a nivel cualitativo, más personas en el mundo viven de acuerdo con estos valores: no sólo muchos hombres, también un número creciente de mujeres y, a menudo, precisamente aquellas que consiguieron romper el techo de cristal. Es precisamente la antigua esfera femenina, la del cuidado, la que está

²⁰ El reciente nombramiento de Carmen Chacón como Ministra de Defensa en España, en el momento en que estaba embarazada y cercana al parto, ha puesto de manifiesto de una manera sumamente clara este tipo de contradicciones. El nombramiento puede ser aceptado precisamente en la medida en que se comporte como un hombre, casi como si su embarazo no existiera: emprendiendo de inmediato largos viajes agotadores para mostrar que el embarazo no es un impedimento. En cierto modo, su maternidad, que ya es en sí una trasgresión, sólo puede aparecer como anecdótica; en realidad la Ministra tiene que mostrar que es más dura que un hombre, puesto que hace lo que haría un hombre y al mismo tiempo lo que sólo puede hacer una mujer, pero esto último sin aparente esfuerzo ni coste.

quedando desguarnecida, a medida que las mujeres tenemos acceso a un cierto poder: las consecuencias en las generaciones jóvenes son ya visibles. Aunque gocen de altos niveles de consumo, la estabilidad, el cuidado y la educación familiares han tendido a retroceder.

El reto que se plantea, para las mujeres, es doble: seguir eliminando discriminaciones, para poder acceder a puestos de poder; pero, al mismo tiempo, tratar de modificar las normas de funcionamiento de la sociedad, para conseguir que la emancipación y la autonomía lleguen a todas las mujeres del mundo; y hacerlo en un momento en que la diferenciación interna entre las mujeres va creciendo y tiende a diversificar los objetivos, hasta el punto que el triunfo de algunas puede llegar a confundirse con el final del proceso de reivindicación.

Hoy es urgente definir esta nueva frontera, este salto cualitativo que permita fijar unos objetivos derivados del punto de vista de un grupo humano, las mujeres, que ha cargado con la mitad del trabajo y la mitad del saber, pero que por nuestra posición subordinada no ha participado hasta fechas muy recientes del gusto

por el poder y por la violencia. No entro aquí en las formas concretas que ello supondría, y que están sólo apuntadas en algunas de las teorías más avanzadas. Baste decir que habría que reconsiderar la primacía de la violencia en la sociedad, la necesidad de la competición y la competitividad y sus costes y sus límites, poner un mayor énfasis en el mantenimiento de la vida, tanto humana como vegetal y animal, en la escalada de destrucción de la naturaleza, etc. Un programa que hoy, allí donde comienza a apuntarse, parece coincidir exactamente no con los intereses de las mujeres, sino lisa y llanamente con los de la humanidad, si se mira en forma objetiva y no con ojos de varón. O por lo menos en la medida en que podamos considerar que los intereses de la humanidad van en el sentido de preservación de la especie y alargamiento de la vida humana en buenas condiciones y en igualdad de oportunidades para todas las personas del mundo en un determinado momento. Un programa que, de todos modos, corre el riesgo de no ser reconocido y aceptado por muchas mujeres que ya fueron seducidas por el espejismo de la igualdad en el androcentrismo.

Bibliografía

Benería, L. (2005), *Género, desarrollo y globalización*, Barcelona, ed. Hacer.

Castaño, C. (2005), *Las mujeres y las tecnologías de la información. Internet y la trama de nuestra vida*, Madrid: Alianza Ed.

Castells, M. y Subirats, M. (2007), *Mujeres y Hombres ¿Un amor imposible?*, Madrid: Alianza Ed.

CEPAL (2006), *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2006. Una mirada a la igualdad*

entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe.

CEPAL-UNIFEM (2004), *Entender la pobreza desde la perspectiva de género. Mujer y desarrollo*, Santiago de Chile, enero 2004.

CEPAL, *Unidad Mujer y Desarrollo. (2002) Violencia contra la Mujer en relación de pareja en América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución.* Santiago de Chile.

Comisión Europea (2006), *Report on equality between women and men. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, Unit G.1.

Eisenstein, Z. (2008), *Señuelos sexuales. Género, raza y guerra en la democracia imperial*, Barcelona: Edicions Bellaterra.

Informe de la reunión de especialistas Género, pobreza, raza y etnia: Estado de la situación en América Latina, Santiago de Chile, noviembre 2006.

Katz, E., «La evolución del papel de las mujeres en las economías rurales latinoamericanas», en FAO, *Alimentación, agricultura y desarrollo agrícola*. Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas (CUREMIS II).

Naciones Unidas (2007), *Human Development Report 2007/2008*, N.Y. Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2004), *The Gender Dimension of Economic Globalization. An Annotated Bibliography*. N.Y.:United Nations

Naciones Unidas (2002), *The Gender Dimension of Globalization. A Survey of the Literature*

with a Focus on Latin America and the Caribbean, N.Y.: United Nations.

Naciones Unidas (1999), *World Survey on the Role of Women in Development: Globalization, Gender and Work*, N.Y.: United Nations.

Naciones Unidas (1996), IV Conferencia mundial sobre las mujeres. Beijing (China), septiembre 1995. Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción, Madrid: MAS, Instituto de la Mujer.

Región de Valparaíso/Servicio Nacional de la Mujer (1999), Plan Regional de Igualdad de Oportunidades (PRIO).

Richards, David L. and Ronald D. Gelleny (2007), «Women's Status and Economic Globalization», en *International Studies Quarterly* 51.4: 855-876.

Subirats, M. (1998), «Cuando lo personal es político y es política: La IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la mujer», en *Con diferencia. Las mujeres frente al reto de la autonomía*, Barcelona: Icaria.

UNIFEM, (2000), *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*, N.Y.

Webs consultadas

CEPAL: <http://www.cepal.org/publicaciones/>

Naciones Unidas: www.un.org

Social Watch: Gender Equity Index 2008: <http://www.socialwatch.org/en>

UNDP: <http://www.undp.org/>, <http://www.hdr.undp.org/en>

WEDO: Empoderamiento de las Mujeres e Igualdad entre los Géneros y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Guía de Información y Acción: http://www.wedo.org/files/MDGtoolkit_span.doc

COMENTARIOS A LA PRESENTACIÓN DE MARINA SUBIRATS

Diana Kruger

Que difícil es seguir esa ponencia, tanto por la personalidad de Marina que es mucho más simpática que la mía y por la disciplina. Ahora me toca hablar de economía que no es tan entretenido, pero es el tema que manejo. Voy a referirme a los impactos económicos de la globalización en relación con el avance económico de las mujeres.

Tal como comentó Marina, los estudios que se han hecho sobre la globalización ..y el impacto que esta última ha tenido sobre la mujer.., son nuevos. Hasta el año 1995 no existían estadísticas que mostraran diferencias de género en cuanto al salario y ese ha sido un gran logro de la iniciativa de Beijing y también de las metas del milenio sobre la recopilación de estadísticas que permitan ver si ha avanzado el estatus económico de las mujeres. Con la evidencia que existe, lo que se observa ahora es que la pobreza ha disminuido en el mundo, aunque no tan rápido como quisiéramos y se han cerrado las brechas en el acceso a la educación entre hombres y mujeres. Además lentamente también hay más mujeres en puestos públicos y, creo yo, que el cambio más grande es el avance en la participación laboral de la mujer. Esto se inició desde la década de 1950 y estuvo asociado a la Segunda Guerra Mundial y ha continuado sin detenerse.

Los desafíos económicos que existen tienen que ver, más bien, con la calidad del empleo lo cual es inferior a la calidad del empleo en los hombres. No para que las mujeres dejen de cumplir sus roles productivos y reproductivos. Ellas están ahí. Pero su remuneración es inferior a la de los hombres. El trabajo informal les permite la flexibilidad necesaria para hacerse cargo de su vida familiar y este es un trabajo no remunerado. Un gran desafío pendiente es equiparar, igualar los ingresos de los hombres y las mujeres. Esto puede decirse en cuanto a la situación actual.

Ahora, en cuanto a los impactos de la globalización, lo primero que quiero aclarar es el significado de este término. Siempre cuando escucho esta palabra les digo a mis estudiantes que globalización significa muchas cosas. Podemos hablar de reducir las barreras arancelarias, podemos hablar de reducir las barreras financieras etc. Los estudios acerca de la globalización sobre la nueva integración económica que hay en los países muestran que debido a la globalización ha habido destrucción de algunos tipos de empleo y ha habido países donde las maquiladoras, países como México, han favorecido el empleo de los hombres *versus* las mujeres. Pero también hay estudios que muestran que la globalización ha creado empleos para mujeres. Ha-

ce varios años escuché una ponencia sobre un estudio que se hizo acá en Chile. Éste mostraba que el proceso de apertura había creado buenos empleos para mujeres porque los sectores que se habían beneficiado con la apertura económica habían sido sectores donde las mujeres tenían acceso. Como bien dijo Marina, la respuesta no es clara. Yo diría que faltan más estudios de calidad que nos permitan poder llegar a una conclusión sobre cuál es el impacto de la globalización sobre el empleo de las mujeres.

A mí no me queda tan claro que la globalización ha llegado a destruir empleos. Creo que la historia es muy heterogénea en distintas partes del mundo y que hay más ganadoras que perdedoras. Creo que falta poder decirlo con más rigor, con más análisis. Ahora que podemos acceder a datos microeconómicos, a muchas encuestas en muchos países, para muchos años, estamos en condiciones de poder responder la pregunta. Yo creo que esa es una ventaja que no podemos desaprovechar.

En cuanto al impacto de la globalización sobre la desigualdad económica, creo se ha hablado mucho en este Foro. Hay algunos estudios que están empezando a sugerir que la globalización está aumentando la desigualdad económica, pero al mismo tiempo vemos que se ha reducido la pobreza. Entonces la pregunta que siempre me hago es ¿es mala la desigualdad económica?, ¿es malo que estén aumentando los ingresos de todas las personas en el mundo y se esté reduciendo la pobreza y que esté aumentando la desigualdad? En mi opinión, no necesariamente. Si los ingresos de los países ricos están aumentando y los ingresos de los países pobres están aumentando, aunque quizás los ricos están aumentando más rápidamente, puedo concluir que se está reduciendo la pobreza, que los países pobres

estamos creciendo y estamos mejorando. Entonces no necesariamente es mala la desigualdad económica *per se*.

Creo que la pregunta que hay que hacerse es ¿por qué los países pobres no están creciendo tan rápido? ¿Por qué se están abriendo las brechas del ingreso entre hombres y mujeres?, ¿Qué es lo que hay que hacer para que los que se están quedando atrás corran a la misma velocidad de los que están avanzando?

La respuesta para mí no es cerrar el proceso de globalización, sino ver cuáles son los elementos que, quizás, los hombres están sabiendo aprovechar y que, nosotras como mujeres, también deberíamos saber aprovechar. Para mí la respuesta está siempre en la educación. No solamente en el acceso a ella, sino que a los tipos de profesiones a las cuales podemos acceder como mujeres. Los efectos económicos de la globalización sobre las mujeres no son tan claros. Hay señales de que hay mejorías. También es cierto que podríamos estar mejor y haber aprovechado mejor las condiciones de crecimiento económico que se dieron en la década de 1990 (después voy a hablar acerca del lado más blando de la globalización, la parte menos económica).

Pasemos a un tema que no es tan económico, pero que está ligado a los procesos económicos: es la apertura cultural y mental. Esto puedo decirlo por experiencia propia, habiendo crecido en dos países y estudiado en Estados Unidos. La globalización es un fenómeno que, si bien es cierto, tiene que ver con firmas de tratados de libre comercio, etc., también es integración cultural, como ha dicho Carlos Vergara. La pérdida de identidades en el mundo, de sentirse parte de algo más grande que un país, que una ciudad, es tremendamente bueno para las mujeres, especialmente para las mujeres en Améri-

ca Latina. Tuve la suerte de que mi familia se fuera a vivir a Estados Unidos (hay una gran crítica de parte de mis amistades no norteamericanas que dicen que los americanos son un poco fantasiosos, Walt Disney, etc.). Hace poco también tuve la suerte de estar en Europa conversando con europeas, francesas. Esto tiene algo positivo que es el *constructo* mental de que todo es posible. Desde niña, desde los 10 años escuché de mis profesores y profesoras, hombres y mujeres, que yo podía hacer cualquier cosa, que no importaba que yo fuera mujer. No conozco otra realidad y ésta permitió los logros conseguidos.

Comparto con amigas que crecieron en América Latina y que no tuvieron esas experiencias. Hay luchas culturales, de generaciones, que todavía debemos librar. En comparación con nuestras madres ha habido cambios bien drásticos. Éstos se expresaron en una lucha interna, también con lo que dijo tu mamá. La globalización, en cuanto acceso a información, pérdida

de identidades muy locales e integración cultural, nos permite a las mujeres de América Latina conocer otras realidades y ver que podemos superar esa herencia de la que hablaba Marina Subirats.

Debemos conocer otras realidades que son distintas a nuestra realidad histórica y a la herencia que recibimos. Creo que para poder empezar a pensar, tanto hombres como mujeres, como ciudadanos del primer mundo tenemos que tener contacto con el primer mundo. Voy a concluir (para cederle la palabra a Adriana) refiriéndome al último punto de Marina: ahora nos toca cambiar a los hombres. Dios me regaló dos hijos hombres y, para mí, seguir trabajando es el mejor regalo que les puedo dar porque voy a poder contribuir a cambiar a dos futuros hombres en el mundo. También tenemos que tratar de cambiar nosotras mismas en lo que se pueda.

Muchas gracias Alfonso por haberme invitado y muchas gracias Marina por tú presentación.

COMENTARIOS A LA PRESENTACIÓN DE MARINA SUBIRATS

Adriana Valdés

Seré breve, y me serviré de la idea de comentario: tomaré de esta ponencia, tan bien organizada, tan informativa y tan completa, sólo algunos aspectos que me sirven para lanzar la imaginación. Son aspectos que se vinculan sobre todo con el imaginario, ya que he concentrado mis trabajos en las artes y en las letras; pero el imaginario en relación con lo político, entendiendo esta última palabra en su sentido más amplio y generoso, «porque la política es la imaginación o no es nada», escribió alguien,¹ tiene que ser la imaginación, porque si no es la rutina previsible y algo vergonzosa del juego de intereses preestablecidos...

Me interesa sobre todo hacer unas sugerencias al pasar sobre las relaciones entre los cambios que ha expuesto aquí Marina Subirats y los cambios culturales. Me interesa una exploración de la distancia que media entre los derechos abstractos y la igualdad real; como bien decía Braudel, los cambios culturales son mucho más lentos que los cambios políticos y que los cambios económicos; las transformaciones culturales se producen en la historia «particularmente lenta de las civilizaciones, en sus pro-

fundidades abismales». En el desfase entre los cambios económicos y políticos, por un lado, y los culturales, por el otro, se encuentra el espacio del que quisiera hablar. Como si remitiéndose a ese espacio pudieran sugerirse algunas claves.

Al hablar de la globalización, en su aspecto más positivo en relación con las mujeres, hay que referirse, como hace la ponencia, a los logros que significan los derechos políticos de las mujeres, en primer lugar; a su acceso al trabajo remunerado, y con ello a una mayor libertad personal, y al hecho fundamental de que la globalización ha vuelto impresentables, en el contexto internacional, ciertas situaciones de dominación y abuso.

Sin embargo, el balance que hace Marina Subirats de la globalización termina por dibujar una situación compleja y finalmente más bien desoladora para las mujeres, en cuanto a un estancamiento en el avance de sus posiciones en el mundo internacional y al surgimiento de una conciencia de las ambigüedades que trae consigo su nueva situación política y laboral. En ese marco, se hace desear la posibilidad de pensar políticamente en términos de renovación de un

¹ Adrienne Rich: «Politics is imagination or else it is a treadmill... disintegrative, stifling, finally brutalizing ...or ineffectual». Adrienne Rich, «The Muralist», en *What is Found There, Notebooks on Poetry and Politics*, New York-London, W.W. Norton & Company, 1994, p.49.

discurso que se siente como gastado, de una retórica que ha perdido su poder movilizador y que se ha estancado a escala mundial. De una retórica que, para quienes están realmente en los hechos y en la política contingente, resulta a veces no sólo poco útil, sino francamente contraproducente.

Hechos y no palabras, es lo que finalmente terminamos por admirar cuando se trata de mujeres y estoy pensando concretamente en este momento en la Ministra de Salud de Chile y, a través de ella, en la Presidenta, en sus políticas de salud decididamente pro-mujer. Ella ha entendido muy claramente que la autorregulación de la fecundidad por parte de las mujeres es un elemento clave para su autonomía, y no sólo eso: clave también para el bienestar futuro de los niños que ellas traigan al mundo y, por lo tanto, de las familias. Sus medidas se han hecho cargo de que las mujeres están hoy en una situación muy sorprendente, históricamente hablando, y que contradice la experiencia y la enseñanza de siglos; se ha hecho cargo de un cambio histórico producido no sólo por un deseo, sino por el cambio de las realidades económicas, sociales y políticas en las que hoy viven las mujeres. El dominio secular de la fuerza bruta va desapareciendo en relación con el trabajo (la mayor parte de los trabajos productivos no exigen ya la fuerza bruta, en el mundo globalizado), y también ha ido desapareciendo, gracias a la ciencia y la tecnología, el destino biológico que condenaba a las mujeres a parir y criar, no sólo sin intervención de su libre voluntad, sino además sin intervención de una razón capaz de planificar y optimizar sus recursos.

Es un cambio sorprendente, qué duda cabe. Más aún si va apoyado por convenciones y tratados, que señalan (con todos los bemoles que Marina ha indicado muy bien) que existe un

consenso internacional sobre los derechos de la mujer a la ciudadanía plena y a la igualdad. Vuelvo a señalar que esto es sorprendente. En la llamada cuna de la democracia, en Atenas, las mujeres por cierto no eran ciudadanas (tampoco lo eran los esclavos). Tampoco en las democracias occidentales hasta el siglo pasado. En Francia, como en Chile, el derecho a voto de las mujeres tiene alrededor de sesenta años. Pensemos en una línea de tiempo histórico y veremos lo corto del tiempo en que se piensa a la mujer como ciudadana, incluso en el mundo occidental. Los cambios económicos y políticos han sido vertiginosos. Los cambios culturales, como decía Braudel, tienen *tempos* distintos, particularmente lentos, y se producen en unas «profundidades abismales». Y no son lineales. La historia que Marina cuenta de las Naciones Unidas, en que los fundamentalismos han dado lo que ella llama «un frenazo» a los avances conseguidos hasta 1995, lo muestra muy claramente.

La alianza entre el Vaticano y los países islámicos en los debates de las Naciones Unidas, a la que se refiere Marina Subirats, interesa sobremedida, a mi ver. Se alían entre sí dos enemigos acérrimos, lo que pone de relieve no lo que cada uno piensa sobre las mujeres hoy, sino algo que tienen profundamente en común, a pesar de las diferencias entre sus ideas. El Vaticano y el Islam saben lo que es ser mujer, de una vez y para siempre, y el apoyo de ese saber lo constituye una verdad revelada, que se ubica fuera de la historia. Su poder de convicción ha sido notable. Se apoyan en culturas milenarias, en prácticas no cuestionadas, en experiencias próximas para los creyentes (además de en su poder económico y político).

Frente a eso, tal vez estén en desventaja quienes piensan que no sabemos lo que es ser mujer hoy, que eso es algo que se está haciendo,

que se hace camino al andar, para citar a Machado. Que frente a cambios tan notables en las condiciones seculares de la existencia de las mujeres, van surgiendo e irán surgiendo nuevos sujetos sociales, nuevas formas de imaginarse el ser mujer, insólitas hasta el momento: y que ésta es sin duda una tarea muy desafiante para la imaginación política.

Señalo el desgaste de una retórica reactiva y reivindicativa, de una retórica anti-hombre: tuvo su momento de necesidad, sin ella las hijas de la generación feminista de la década de 1970 no serían posibles, y tampoco los logros que Marina Subirats enumera. Pero esa primera forma de entender el cambio en las mujeres, la retórica de lo anti, carece hoy de poder movilizador; eso es un hecho. Encontró un nicho, pero este se fue convirtiendo en un ghetto, en un reducto (con el sentido de reducido y de defensa), hasta en una subcultura organizada y autoprotectora. La ponencia que comento lo deja en evidencia, sobre todo al hablar de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales.

Es famosa la frase «*On ne nait pas femme, on le devient*». No se nace mujer se llega a ser mujer. Fue revolucionaria hace más de cincuenta años, cuando de Beauvoir la escribió. Significaba entonces que no hay una «esencia» de la mujer, sino un conjunto de condicionamientos sociales que iban configurando a la mujer de la década de 1950 en Europa, los que estaban férrea y muchas veces inconscientemente incorporados a la educación y a la vida social, a las expectativas y a las costumbres: lo que no se ve, lo que no se discute. «El último en darse cuenta de la existencia del agua es sin duda el pez.» Hoy, al leerla, se ve que «devenir mujer» tiene sentidos distintos en diferentes realidades nacionales y contextos culturales, y sobre todo en distintos tiempos. Hablamos en plural de las mujeres, como habla-

mos en plural de las familias (lo dice Subirats), para señalar que no hay un solo modelo esencial, que las relaciones entre hombres y mujeres no son verdad revelada, que se desarrollan a lo largo de la historia y cambian con ella.

Volviendo al desgaste de la retórica en el tema de las mujeres: frente a la coherencia de los fundamentalismos, la posición historicista, la creencia en el devenir, no ha logrado una nueva retórica suficientemente movilizadora, al menos en el discurso. Y esto quisiera señalar: en el discurso. Porque en los hechos la cosa es distinta. Creo que todos recordamos el resonante «no» con que los jóvenes chilenos (un Estadio Nacional lleno de cien mil jóvenes católicos) contestó a Juan Pablo II cuando, tras intentar adormecerlos con un «renunciáis» reiterado (a la violencia, etc., a toda clase de cosas obvias), llegó a «¿renunciáis al sexo antes del matrimonio?». «NO», gritó el estadio entero (yo lo veía por televisión en ese momento, en vivo, y no podía creerlo). Hoy, hasta los partidos más tradicionalistas han tomado distancias de los recursos judiciales contra la anticoncepción de emergencia, y la Presidenta ha transferido, en una movida digna de un torero, la responsabilidad a los alcaldes: ¿dejarán a las personas tomar sus propias decisiones, o aceptarán la responsabilidad política de decidir por ellas? Ahí se verá, en año de elecciones...

Quisiera terminar pensando en qué discurso se ha desgastado, en cómo es el discurso de lo «anti» y qué podría oponérsele, en el campo ya no de las movidas políticas, sino de la política como imaginación, como una ampliación de los marcos de pensamiento, del campo de juego de las ideas. Yo creo que tiene razón Marina Subirats cuando habla de un mundo androcéntrico, en que las mujeres llegan a posiciones de poder al costo de adoptar las formas de un po-

der que niega una parte de lo que ellas son. Lo refiere a la situación actual, la del capitalismo. Yo iría bastante más atrás: a la idea de que en la escala de lo humano, entendido como libertad y trascendencia, se ubica en posición más alta arriesgar la vida (en un acto de libertad) que reproducirla o conservarla, actividades estas últimas que se comparten con los animales.² Lo androcéntrico, como bien señala ella también, cree más valiosa la guerra (o la competitividad, es decir, la forma actual de la guerra, que es sobre todo económica) que la vida natural, que secularmente se ha tomado como un dato, y que sólo la historia reciente nos hace ver como un recurso problemático y escaso.

Estoy de acuerdo con ella en que ese no es un problema sólo de mujeres. Pienso también que pensar mejor en las mujeres es clave no sólo para entender ese problema, sino también para ir formando un discurso sobre las mujeres que se desprege de lo anti, que se separe de sus reductos y se incorpore con una fuerza y un aporte particular a la discusión de todos los temas sociales que hoy nos interesan.

Un ejemplo, que tal vez podría concretar un poco esta idea. En mis trabajos sobre arte chileno, busqué estudios específicos acerca de mujeres artistas y encontré pocos. Los que encontré, sobre mujeres contemporáneas, insistían en «lo marginal» como característica de las obras de mujeres; en lo desafiante; en la afirmación de la propia sexualidad, políticamente; en la disidencia y en la rebeldía. Vale, qué duda cabe. Lo mismo se decía, en el trabajo, acerca de las obras de algunos artistas *gays*, con las que se emparentaban las de las mujeres: obras leídas desde el modelo del discurso «anti».

Bueno, yo creo que ahí falta algo que tendría que estar, algo específico de las mujeres. Al concentrarnos en el discurso «anti», cedemos demasiado cuando nuestro discurso «progresista» acerca de las mujeres deja de lado el tema de la maternidad, por ejemplo, que es de una capacidad movilizadora impresionante en América Latina, especialmente. (Recuérdense las madres de la Plaza de Mayo, en Argentina, las asociaciones de familiares de detenidos desaparecidos; los estudios sobre la ambivalencia del modelo mariano). La maternidad se nombra poco en el discurso progresista más sofisticado y queda entonces en manos de los fundamentalistas. Se le tiene miedo al tema, pensando en seguirá siendo lo dulzón y lo condescendiente, lo *kitsch*, algo que se presta para la manipulación y la mala fe. Pero tener y criar hijos es una fuerza, un aprendizaje impresionante, una modificación fundamental en la experiencia humana, que deja de lado con ello sus pretensiones heroicas (*No necesitamos más héroes* es una obra de la artista norteamericana Barbara Kruger). Es una experiencia que centra la atención no en el dar la vida por una causa, sino en conservar la vida, amarla y hacerla mejor y más posible; una experiencia que atiende fundamentalmente a la sustentabilidad de los recursos que mantienen la vida, y ese es hoy un tema político de primera importancia.

Pienso en una imaginación política, entonces, capaz de ver sin temores ni anteojeras lo nuevo que surge en las sociedades (el tema de las mujeres es uno de los que desafía los discursos estáticos), capaz de ir dando acceso, voz y formulaciones aceptables a los nuevos sujetos que van surgiendo en nuestras sociedades en acelerada transformación.

2 Tomo esto de Simone de Beauvoir, *El segundo sexo*, que se refiere a dialéctica del amo y del esclavo, tomada de Hegel vía Kojève, para dar cuenta de los orígenes de la opresión de la mujer.

RESPUESTAS DE MARINA SUBIRATS

Hay varias preguntas que giran, con distintos matices por supuesto, en torno al tema del fundamentalismo religioso, la inmigración, las diferencias económicas existentes en Chile y, la contradicción de tener una Presidenta y, no tener acceso, por ejemplo, a las pastillas del día siguiente o a determinados tipos de formas de control de natalidad y el tema de las mujeres indígenas. Todas estas preguntas exigen más tiempo del que dispongo. Trataré de hacer una síntesis.

La situación actual está condicionando, cada vez más, una diferenciación de las mujeres en el mundo. Todas éramos oprimidas en tanto que mujeres; ahora, algunas lo están siendo mucho menos, y esto hace más dolorosa la opresión de las que todavía la sufren plenamente, en tanto que mujeres o por otras razones, pero siempre el ser mujer agrava las situaciones difíciles. Al mismo tiempo, algunas adquieren voz, no sólo en el mundo occidental, sino que también en otros sectores del mundo, con lo cual las podemos comenzar a oír, sobre todo quienes quieren oír las; es decir, aquellas personas o instituciones que no consideran que ese ruido es irrelevante, sino quienes piensan que esa voz es significativa. El hecho de que las situaciones de las mujeres en el mundo se vayan diferenciando, de que unas tengan ya un reconocimiento individual y de derechos individuales y que otras no los tengan

...por la pobreza o por la religión..., implica que los objetivos de las mujeres también van a ir divergiendo. Naturalmente, no es cómo nos libramos de este marido, de este padre o de este hijo que no me deja respirar, que me manda, que me obliga. Esto, para muchas, está bastante resuelto y esto nos hacía a todas iguales o muy iguales. La consecución de nuestros esfuerzos por ser escuchadas y obtener un trabajo, nos hacía a todas iguales: la falta de poder, la invisibilidad, el rol de género.

Cuando vamos rompiendo el rol de género tradicional nos empezamos a diferenciar. No hablamos de la mujer, sino de las mujeres y ese plural está cargado de sentido. Entonces, forzosamente, van a divergir muchas de las posiciones. Dentro del feminismo cada vez hay más mujeres que dicen: «tú eres una blanca rica y tus problemas no tienen nada que ver con los míos porque yo soy una indígena pobre y, por lo tanto, tú me hablas de que quieres llegar a presidenta o ministra y yo lo que necesito es cómo voy a comer mañana o cómo voy a dar de comer a mis hijos. Entonces, ¿para qué te voy a apoyar?». Evidentemente esto exige una solidaridad y alguna forma de institucionalización del debate. Si no nos quedamos en una especie de cacofonía. Entonces las redes se van a ir diferenciando. Cada grupo tiene sus problemas y sus objetivos, es una forma de dispersión. Por

esto es más necesario que nunca contar con Naciones Unidas. Éste también era un lugar muy cacofónico, pero por lo menos te ves, te encuentras y puedes hablar y puedes contarte y reconocerte y comprenderte, y por lo tanto construir alianzas, solidaridades, pactos.

Recuerdo muy bien el proceso de Beijing en 1995, cuando se celebró la Conferencia Mundial de Naciones Unidas. Estuve muy directamente envuelta en él por razones circunstanciales y biográficas. Yo era directora del Instituto de la Mujer de España y España tenía la presidencia de la Unión Europea, así que tuvimos una responsabilidad central en las negociaciones, como portavoces de la UE. En algún momento llegamos a preguntar a las mujeres de las delegaciones de países musulmanes o llamados del Tercer Mundo «¿qué queréis?, ¿qué es lo que realmente os parece que debiéramos hacer?» ...porque había mujeres que públicamente se enfrentaban de una manera muy dura con las que representábamos a los países occidentales..., «¿cómo podemos ayudar?», y su respuesta, en privado, no en público, era «tirando del carro todo lo que podáis». Es decir, avanzad al máximo, porque nosotras no podemos, pero vuestro avance nos beneficia a todas. Formaban parte de delegaciones oficiales y tenían que desempeñar un cierto papel y exigían que no impidiéramos su palabra, incluso si esta palabra era contraria a la nuestra. Las más concientes de los procesos podían decir públicamente «no creas que tú representas a todas las mujeres, a mí no me estás representando, por lo menos no del todo», pero luego, cuando se trataba de ir ganando terreno te decían: «tú que puedes avanza, porque tu avance, de alguna manera, también repercute en nuestras posibilidades».

Éste ha sido uno de los efectos de la globalización, que los avances que se han podido

dar en el mundo occidental han sido también útiles, aunque más tarde en el tiempo, con retrocesos, con recortes, pero están siendo útiles también para las mujeres del mundo islámico o, incluso para las africanas en todo el terreno de la pobreza. Por lo tanto, en este sentido, hay contradicción aparente, pero no de fondo, si analizamos bien la situación, porque seguimos aun enfrentándonos a lo mismo, a conseguir ser autónomas y libres en relación a los hombres. Lo que no hay son mecanismos para resolver estas contradicciones. Por eso necesitamos que Naciones Unidas vuelva a empujar, necesitamos defender a Naciones Unidas, incluso con todas las limitaciones. De lo contrario no tenemos dónde ponernos de acuerdo.

Otra cuestión distinta es la división entre ricos y pobres, el papel de las mujeres de los países pobres en el mundo occidental. Pero en este aspecto, la problemática que se genera es parecida a la que se genera entre los hombres. Estamos en una división de clases nueva, globalizada, y esta cuestión no podremos resolverla las mujeres entre nosotras, aunque, a mi modo de ver, tenemos más elementos para resolverla de los que tienen los hombres.

Hay otra pregunta que señala la necesidad de mayor acceso a la educación superior para demostrar qué somos pero ¿hasta dónde tendremos que seguir estudiando? El problema no está en estudiar más. Evidentemente había que comenzar por aquí, porque si éramos unas indocumentadas era muy fácil quitarnos del medio. Incluso era muy difícil hablar en un foro público y nos ha costado mucho y a muchas hablar en público. Por lo tanto, evidentemente el empoderamiento, esa palabra típica de Beijing, era el paso previo absolutamente necesario. Ahora llega un momento en que el empo-

deramiento ya no basta porque el problema es que te escuchan, que te vean, que existas públicamente. Los hombres casi no nos ven, somos casi invisibles, como figuras públicas. He estado como concejala en el Ayuntamiento de Barcelona, elegida en una lista en que había una alternancia casi perfecta entre hombres y mujeres. Luego, cuando nos sentábamos en el plenario, el orden de la lista se iba modificando: los hombres iban teniendo más responsabilidades y pasando a las primeras posiciones, y las mujeres íbamos quedando juntas, más en segundo término. El puesto ocupado mostraba en forma física y de modo evidente la acumulación o la falta de poder. Un día se lo comenté al Alcalde y él dijo «¿cómo?, no puede ser». Y él estaba sentado en frente, en el sitio de las autoridades máximas, y pasaba horas viéndonos a todas juntas, mientras los hombres habían saltado a los primeros puestos. Claro, no se había dado cuenta. Para él esas posiciones no tenían ningún significado y curiosamente tampoco para la mayoría de las mujeres. Sólo aquellas que ya tenemos los conceptos previos, leemos esa realidad y vemos lo que significa. Por lo tanto, solamente el estudio no es suficiente. Por muy capaz que seas, los hombres te ignoran, porque establecen entre ellos las rivalidades, las alianzas, las competiciones. Sólo lo que hacen los otros hombres les resulta relevante, de una manera general. Necesitamos tener más poder y eso significa alianzas entre las mujeres que tienen poder. Si no conseguimos alianzas entre las mujeres poderosas, nos devoran, nos anulan. Si estás ahí por ser mujer, al año siguiente te corren y ponen a otra que tiene que volver a empezar, y no se consolida el poder de las mujeres. Para esto se necesitan alianzas, estrategias, acuerdos entre las mujeres, incluso si pertenecen a partidos distintos, si representan intere-

ses distintos. No entrar a competir entre nosotras, no descalificarnos, no atacarnos, aunque, por supuesto, esto no significa que estemos de acuerdo en todo o que no podamos enfrentarnos en términos de contenidos, de opciones concretas.

Alguien pregunta también por las escuelas, la educación, las necesidades de cambio de mentalidad de profesores y profesoras. Me es difícil sintetizar aquí, porque es el tema en que he trabajado más. Desde hace treinta años he estado trabajando en el tema del sexismo y la educación, y lo que hemos llamado coeducación. Es un camino largo, pero absolutamente fundamental si queremos cambiar las mentalidades, no construir a los chicos y chicas del siglo XXI con las ideas del siglo XIX, que ya no corresponden ni a nuestras necesidades ni a nuestras formas de vida. Lo que puedo decir así en medio minuto es que se ha avanzado mucho y la prueba está en lo que hemos comentado: la cantidad de mujeres universitarias, y la caída de los mitos de la incapacidad de las mujeres para la ciencia, la abstracción, etc. Empiezan a caer los últimos prejuicios, como el de la mayor capacidad de los niños para las matemáticas. Pero esto no basta, porque la educación no consiste en que puedas obtener un sello que dice que eres titulada superior, sino en como somos socializados, como se ha construido nuestra personalidad, nuestros hábitos, nuestras aspiraciones, nuestras potencialidades. Y esto todavía sigue siendo distinto y se sigue inculcando a las mujeres su lugar secundario en el mundo. Así que necesitamos seguir avanzando en la coeducación. Ya se ha escrito mucho, hay mucha bibliografía, mucha metodología construida. Para quien le interese os puedo dar el nombre de un par de libros míos

sobre este tema, pero podéis encontrar mucho más¹.

Otra pregunta muy importante se refiere al hecho de que si tiene un mayor acceso a la educación superior la mujer deja de lado el rol femenino histórico de reproducción. ¿Puede ser considerado una consecuencia perversa de la globalización? No. Era necesario porque en la división del trabajo entre hombres y mujeres, la división sexual del trabajo, el trabajo reproductivo había quedado tan devaluado que ni siquiera las mujeres lo reconocíamos como tal. Es decir, en el capitalismo sólo es trabajo aquello que se cambia por dinero. El trabajo que pueda hacer una mujer pariendo, que incluso en inglés tiene el nombre de trabajo, no se considera trabajo, porque ahí no te van a pagar, a menos que se trate de alguien a quien le han pagado para gestar. Pero no sólo es el gestar o el parir, sino el querer, el cuidar, el educar, que exigen tanto esfuerzo y dedicación. Todo este trabajo no se ve, por lo tanto, desaparece la idea misma de que esto sea trabajo socialmente necesario. Por eso lo hemos abandonado con mala conciencia, porque las mujeres sí sabíamos que era necesario y la prueba es lo que nos costaba hacerlo y los problemas que surgen cuando lo hemos dejado de hacer. En el fondo esto sucede porque necesitábamos un reconocimiento económico, que en nuestro mundo, es la única posibilidad de autonomía personal. Hemos tenido que contribuir a despreciar el mundo tradicional femenino para poder salir de él y poder acceder al trabajo pagado. Una vez que ya estamos fuera de

lo tradicional, necesitamos volver a señalar que eso era socialmente necesario. Es decir, no es una consecuencia perversa, lo que puede ser consecuencia perversa es que no lleguemos a poder volver a señalar la importancia intrínseca que tiene para la humanidad ...hombres y mujeres...el trabajo reproductivo. Cuando digo trabajo reproductivo, no hablo sólo de la reproducción física, tener hijos, sino que también del cuidado de un abuelo, de tu madre, de tu marido o de tu mujer. En fin, lo que es cuidarnos, lo que es querernos y eso, efectivamente, es un trabajo y hay que reconocerlo como tal. Sólo que ahora hay que reconocerlo y llevarlo a cabo entre hombres y mujeres y si no es así, no se hará. Las mujeres no estamos dispuestas a volver a casa para no cobrar, cuidar a la familia, ser dependientes y además ser consideradas inferiores. Es posible que esto signifique que perdemos algo en el camino, algo muy importante. Que pena, algo que le da sentido a nuestra vida de hombres y mujeres, pero esto hay que hacerlo entre todos y todas, de modo que los hombres también vayan incorporándose a esta tarea, a este trabajo no pagado. De otro modo, sólo obtendremos cuidado, sólo obtendremos atención y cariño entre hombres y mujeres, comprándolo. Si de algo estoy convencida es de que esta vez el movimiento de mujeres ya ha ido tan lejos que no habrá marcha atrás, que no habrá retroceso, aunque pueda haber oscilaciones puntuales. Si queremos construir un nuevo pacto entre hombres y mujeres, son los hombres quienes tienen que cambiar para hacerlo posible.

¹ Subirats, M. y Brullet, C. (1988), *Rosa y Azul. La transmisión de los géneros en la escuela mixta*, Madrid, Instituto de la Mujer. Y Subirats, M. y Tomé, A. (2007), *Balones fuera. La reconstrucción de los espacios desde la coeducación*, Barcelona, Ed. Octaedro.

OCTAVA PARTE

MESA REDONDA: «UNA AGENDA PARA VINCULAR GLOBALIZACIÓN CON JUSTICIA SOCIAL»

PRESENTACIÓN DE CRISÓSTOMO PIZARRO*

Alcance de la justicia y nueva institucionalidad mundial

Señalaré de una manera solamente indicativa los temas que podrían dar contenido a la segunda parte del título de este Foro Internacional, es decir, tratar de limitar y, al mismo tiempo, definir el significado de justicia y, en particular, de justicia social. Este es el tipo de tarea que debemos realizar. Ella sobrepasa la lógica económica convencional encerrada en un conjunto de temas que se repiten hasta la saciedad en los foros de Chile y del mundo. Se trata de respuestas pasivas a la globalización donde el asunto principal es cómo nos adaptamos mejor a ella abandonando la discusión política y normativa sobre cuál debería ser su destino. Las cuestiones pertinentes a esta lógica son competitividad, productividad, eficiencia y modernización tecnológica, organizacional y de gestión.

Aunque la tarea que nos proponemos llevar cabo excede mis capacidades, me atreveré a sugerir algunas cuestiones que desde mi punto de vista podemos calificar como fundamentales: la necesidad de elaborar una filoso-

fía que fundamente la globalización y en cuyo núcleo se encuentra la discusión del alcance de la justicia social y las nuevas formas que podría asumir una nueva institucionalidad política global.

Anthony Giddens y Will Hutton, al concluir la colección de ensayos reunidos con el título *En el límite. La vida en el capitalismo global*, señalan que hay que empezar a elaborar una filosofía capaz de respaldar la globalización. Ésta debería representar una clara ruptura con el viejo contexto de los Estados-nación y «combinar [...] una fe apasionada en la democracia y una intensa preocupación por los derechos humanos. Necesitamos dotar a la nueva sociedad civil global de instituciones y el marco institucional adecuados [...] para superar el fatalismo sobre la incapacidad de gobernar una economía global de mercado.»¹

Destaco ahora algunas de las principales discusiones sobre estos asuntos: la social democracia de David Held, los Estados-red de Manuel Castells, el derecho de gentes de John Rawls, la democracia cosmopolita de Jürgen Habermas y el constitucionalismo mundial de

* Este trabajo presenta las ideas que su autor sólo expuso de una manera sumaria en la mesa redonda con que concluyó el «Foro Internacional Valparaíso. Por una globalización con justicia social», Valparaíso, 19 y 20 de junio de 2008.

¹ Giddens, A. y Hutton, W., (2001), *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Tusquets, Barcelona, pp. 304-305.

Luigi Ferrajoli. Como luego veremos, los primeros pasos en la búsqueda de un orden político global capaz de regular una economía global son las propuestas de David Held y Manuel Castells. La idea de Rawls de un derecho de gentes podría considerarse como una utopía pero, como él dice, se trata de «una utopía realista». Las ideas sobre una nueva institucionalidad política global más alejadas de la realidad actual serían las de Habermas y las de Ferrajoli.

Democracia social global

La social democracia global de David Held relaciona los ideales democráticos de libertad e igualdad con una apreciación concreta de los principales problemas globales que enfrenta hoy la humanidad en ecología, pobreza, desigualdad seguridad y justicia internacional.²

Held vincula estos problemas globales con las metas de las Naciones Unidas para el milenio (1999-2015), sus principios centrales y necesaria reforma. En este sentido cabe destacar las medidas destinadas a desarmar y corregir el anticuado acuerdo geopolítico de 1945 como base para la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad y creación de un Consejo de Seguridad paralelo sobre asuntos sociales y económicos.

La reforma debería considerar además la formación de redes e instituciones globales enfocadas en la pobreza y en la asistencia para que actúen como contrapesos y equilibren el poder de las instituciones guiadas por el mercado (la OMC, el FMI y el Banco Mundial).

El autor también incluye en la reforma de la ONU la creación de una Organización Mundial

del Medioambiente para promover la implementación de los acuerdos y tratados medioambientales existentes.

Se propone al mismo tiempo la adopción de los principios y mecanismos de la teoría de los bienes públicos mundiales y garantizar nuevas competencias a las Naciones Unidas para hacer la paz y no sólo para mantenerla. Una medida de excepcional importancia sería reunir en una sola convención internacional la agenda de seguridad con la de derechos humanos.

Held no descuida señalar las posibles vías de financiamiento de las grandes reformas propuestas en su agenda, tales como el cumplimiento de la meta del 0,7% del PNB en ayuda para el desarrollo, la reducción de la deuda que soportan los países pobres altamente endeudados y la creación de impuestos nacionales, regionales y globales al consumo de energía, la emisión de carbonos y las transacciones comerciales internacionales.

Held nos ofrece así elementos para discutir los primeros pasos de un nuevo gobierno mundial y su relación con los Estados nacionales y actores sociales globales capaces de promover los objetivos de una sociedad democrática de alcance universal.

Estados-red

En el libro de Giddens y Hutton ya citado, se incluye un artículo de Manuel Castells que analiza las relaciones entre capitalismo global y tecnologías de la información. Este tema es tratado nuevamente cuando discute las condiciones de sustentabilidad de la globalización en América Latina y en el Cuaderno IV del Foro de Altos Estudios Sociales de

² Held, D. (2004), *Social democracia global*, Cuadernos de Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso.

Valparaíso sobre Estado, sociedad y cultura en la globalización.³

En este Cuaderno Castells reflexiona en especial sobre las relaciones entre informacionismo y la globalización, la identidad cultural como resistencia y proyecto en un mundo globalizado, y el Estado-red como respuesta a los ex Estados nacionales maltrechos por la globalización.

En tanto que la globalización se ha expresado básicamente como un instrumento de articulación de mercados capitalistas el criterio determinante de inclusión o exclusión en este proceso es la rentabilidad. (Sus otras dimensiones ...cultura, ciencia y tecnología... son menos conspicuas y puede decirse, subordinadas a la racionalidad económica.) «El capitalismo informacional desregulado y competitivo» sometido al criterio predominante de la rentabilidad «supera los Estados, pero articula a los segmentos dinámicos de las sociedades en todo el planeta, al tiempo que desconecta y margina a aquéllos que no tienen otro valor que el de su vida».⁴ Entre los sectores incluidos destaca la economía moderna y en ésta, la economía criminal, altamente globalizada y beneficiada precisamente por los segmentos menos prósperos: la economía informal y la de supervivencia, en los cuales se revelan con más fuerza la pobreza, el deterioro medioambiental y la desigualdad.

Junto a este fenómeno, Castells observa un reforzamiento de las identidades culturales, religiosas, nacionales, territoriales, étnicas y de género, como principio básico de organización social, seguridad personal y movilización política. Su hipótesis es que este fenómeno se relaciona estrechamente con la globalización y la crisis de las instituciones del Estado-nación y de la sociedad civil ...en sus diversas expresiones grupales, corporativas e institucionales... constituida en torno al Estado. Los Estado-nación están obligados a adaptar sus políticas a los sistemas instrumentales que los capaciten para navegar en los flujos globales, sacrificando así los intereses de los grupos que hasta entonces habían sido protegidos. El reforzamiento de las identidades representa la búsqueda de «principios alternativos de sentido y legitimidad», por parte de los «sectores golpeados por los ajustes que impone la globalización sin control... el individualismo agresivo asociado al neoliberalismo la crisis de las ideologías socialistas tradicionales y al formalismo retórico de las declaraciones liberales de ciudadanía.»⁵ La pertenencia simbólica a categorías abstractas como ciudadanía y clase social, y a las instituciones y organizaciones que las expresaban históricamente, tales como Estado y sindicatos, pierde fuerza. Muchos sectores llegan incluso a oponerse a la globalización y a su agente, el Estado ex nacional.

3 Castells, M., *Tecnología de la información y capitalismo global*, en A Giddens y W Hutton, *op. cit.* Ulrich Beck, otro miembro del Consejo Asesor Internacional del Foro Valparaíso contribuyó en este libro con un artículo titulado «*Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación globalización y política*»; Castells, M. (2003), *¿Es sostenible la globalización en América Latina?* (Calderón, F., coordinador), Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2 vols.; Castells, M. (2004), *Estado, Sociedad y Cultura en la globalización de América Latina, con referencia a la especificidad chilena*, Cuaderno III del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso.

4 Ver Castells, *Estado, Sociedad y Cultura en la globalización de América Latina, con referencia a la especificidad chilena*, *op.cit.*, p.10.

5 *Ibid.*, pp.12-13.

En la sociedad informacional, la economía mundial se sostiene cada vez más en redes de países y amplias áreas geográficas, que en los Estados considerados aisladamente. Sin embargo los Estados asociados en red podrían ser instrumentales en el logro del objetivo de controlar la globalización, en conformidad a «intereses y valores exteriores a los mecanismos automáticos de dominación económica e ideológica inscritos en las redes globales dominantes». Esto significa replantear el control político y social de la economía y la tecnología a partir de la sociedad y de la política. El Estado-red sería el sucesor del Estado nacional.

Para que los Estados latinoamericanos puedan cumplir un papel activo transformándose en agentes de un nuevo tipo de globalización, deberían cumplirse varios procesos. Primero, superar el atraso en términos del desarrollo de la economía informacional, cuyas competencias son determinantes para formar redes y asociarse entre ellos, implementar las reformas internas e integrar a los grupos de su sociedad a las ventajas de la globalización. Pero el desarrollo de esas competencias no garantiza la capacidad para controlar los flujos de capital, información y tecnología, ni aún a sociedades altamente desarrolladas

Para que el Estado llegue a ser agente de la globalización y de integración nacional, debiera superar al mismo tiempo la crisis de legitimidad, «relegitimándose» a través de nuevas alianzas con los grupos sociales dispuestos a responder activamente a los desafíos de la globalización y sirviendo de puente para la comunicación entre grupos culturales que quieren insertarse en la globalización sin abandonar sus «fuentes de sentido» comunitarias e individuales.

Tercero, la configuración de una efectiva red de Estados democráticos, requiere del desarrollo de nuevos mecanismos que institucionalicen los procedimientos para la formación de una voluntad política transnacional. La cooperación entre Estados y Estados con movimientos nacionales regionales y globales trae consigo complicaciones en términos de representación y control democráticos. «Falta de un andamiaje en una sociedad civil que sea a la vez supranacional y local, el Estado-red gana en flexibilidad y eficacia lo que pierde en democracia y transparencia».⁶

Al referirse específicamente al caso chileno Castells señala que el gran desafío es la construcción de una identidad de proyecto que permita avanzar hacia una «nueva fase del modelo democrático». Un componente central de este modelo es la definición de un proyecto informacional. Pero este no debe identificarse con el discurso que reduce la Sociedad de la Información a una simple «propaganda tecnocrática de la modernidad». «El desarrollo informacional es social por definición porque es desarrollo de las mentes, de las relaciones sociales y de las instituciones de aprendizaje, creación e innovación el proyecto informacional consiste en adaptar la tecnología para los usos, intereses y valores de la sociedad y de cada uno de sus individuos». «De ahí, el círculo virtuoso entre desarrollo y bienestar, mediante la relación entre innovación, tecnología y economía». «Así, tal vez la movilización colectiva de Chile en función de una identidad-proyecto podría construirse en torno al desarrollo de una Sociedad de la Información con características propias. Pero no como proyecto tecnológico, sino como articulación entre modernidad tecnológica, prosperidad material, creatividad cultural, programa educativo y supera-

6 *Ibid.*, p.15.

ción del aislamiento social y cultural, un tanto provinciano».

Igualdad y libertad como fundamentos de la justicia

En *La Teoría de la Justicia y el Liberalismo Político*, Rawls nos presenta una discusión sobre los fundamentos de la democracia en un mundo sujeto al hecho incontrovertible del pluralismo y multiculturalismo. Los principios de libertad e igualdad que caracterizan la «concepción de la justicia como equidad» serían los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos. Esta concepción se distingue de las teleológicas clásicas y de las concepciones intuicionistas de la justicia. Rawls incluye entre las primeras el principio clásico de la utilidad, el de la utilidad media y el principio de la perfección en distintas versiones, rechazando de plano las concepciones egoístas que estrictamente hablando no podrían admitirse como alternativas para justificar principios de justicia.⁷

En las concepciones utilitaristas, una determinada concepción del bien final ...la maximización del bienestar agregado en el utilitarismo clásico o el bienestar medio, la utilidad media (*per capita*), de acuerdo a versiones más modernas..., es el fundamento de los principios de justicia.

Frente a este modelo teleológico se sitúa el modelo deontológico del consenso construido por ciudadanos libres e iguales. El Estado encuentra su justificación en la forma en que se estructuran las relaciones como sujetos del orden público. La capacidad del Estado para promover el bienestar se interpreta según la afirmación e interacción de los dos principios en que se basa la concepción

de la justicia como equidad: el principio de libertad y de igualdad. Entre ellos se daría un orden serial o de precedencia. El principio de la libertad, que ocuparía una posición superior, es seguido del principio de la igualdad en el acceso a empleos y cargos. Las desigualdades que surjan del acceso a estas posiciones sólo se justificarían si éstas redundaran en beneficios para los grupos menos aventajados de la sociedad.

Derecho de gentes

La propuesta de Rawls acerca del derecho de gentes se sostiene en la idea de «decencia». Esta idea daría lugar a una posible versión de la democracia en Estados no regidos por el constitucionalismo occidental constreñido al liberalismo político por nosotros conocido. Rawls ha propuesto considerar seriamente «una utopía realista» consistente en consensuar universalmente un nuevo orden jurídico que propone denominar «el derecho de gentes» aceptado por todos los pueblos. «La sociedad de los pueblos», en el lenguaje de Rawls, sería capaz de consensuar un nuevo derecho de gentes en el cual se excluya la guerra y se privilegie la cooperación entre las democracias constitucionales y los pueblos «decentes». En éstos en lugar de la justicia como equidad que caracteriza a los pueblos liberales es tomado por una idea del bien común. Ésta conforma la estructura básica de la sociedad referente a los procesos y estructuras políticas y a asuntos de justicia distributiva. El derecho de gentes consagraría deberes de asistencia de los pueblos más desarrollados a aquellos postrados económica y socialmente por razones de larga duración histórica. El deber de asistencia rige hasta cuando todas las socieda-

7 Rawls, J. (1985), *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, segunda edición pp. 156-163.

des hayan adoptado las instituciones básicas, liberales o decentes. «Asegura lo esencial de la autonomía política. Para el derecho de gentes lo importante es la justicia y la estabilidad [] de las sociedades liberales y decentes que viven como miembros de una sociedad de los pueblos».⁸ Este punto de vista no es igual a lo que Rawls califica como perspectiva cosmopolita, que establece exigencias mayores: el bienestar de los individuos y la mejoría de la persona en peores condiciones en el ámbito global. La perspectiva cosmopolita está mejor representada en otros autores, entre ellos Habermas y Ferrajoli. La idea de la sociedad de los pueblos «es utópica de modo realista en cuanto describe un mundo alcanzable que combina equidad política y justicia para todos los pueblos».⁹ El derecho de gentes establecería un límite a las injusticias políticas y a las crueldades y atrocidades derivadas de ella, esto es a «los grandes males de la historia humana: guerra injusta y opresión, persecución religiosa y denegación de la libertad de conciencia, hambre y pobreza, genocidio y asesinato en masa».¹⁰ Para Rawls estos grandes males podrían desaparecer si se adoptan «políticas sociales e instituciones básicas justas o decentes».¹¹

Democracia cosmopolita

La necesidad de integrarse a la racionalidad del mercado global impulsa a los Estados-nación a iniciar la carrera por la desregulación. Pero al

mismo tiempo se ven obligados a corregir los efectos sociales de aquella integración. Sin embargo, dichos efectos solo podrán corregirse por una mayor y más efectiva coordinación «en los terrenos fiscal, social y económico».¹² Esto sería un paso hacia una reacción positiva a la globalización. El mercado global exige seguridades jurídicas a los Estados-nación como garantes de contratos y derechos de propiedad y desregulaciones en los mercados financieros, infraestructura y servicios, estabilidad macroeconómica y, en general, la existencia de «las mejores condiciones de valorización del capital».¹³ Esta adaptación de los Estados nacionales no equivale a decir que ellos estén dispuestos a y sean capaces de asumir medidas correctoras del mercado e influir en los procesos redistributivos, ni tengan competencias para regular la forma en que tiene lugar la competencia entre naciones. No hay acuerdos aún sobre los impuestos que gravan las transacciones especulativas. Más difícil todavía es consensuar un marco común para leyes tributarias nacionales.¹⁴ La carrera por las desregulaciones con el fin de reducir costos «conduce a obscenas ganancias y drásticas diferencias de ingresos, a un aumento del paro y a la marginación social de una población cada vez más amplia».¹⁵

La idea de una democracia cosmopolita es la propuesta de Habermas para reaccionar políticamente a la globalización y no someterse a ella de manera pasiva. Entre las condiciones necesarias

8 Rawls, J. (2001), *Derecho de gentes*, Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, pp. 138-139

9 *Ibid.*, p. 15.

10 *Ibid.*, p. 16.

11 *Ibid.*

12 Habermas, J. (1998), *La constelación posnacional*, Paidós, Barcelona, p. 106.

13 *Ibid.*, p. 137.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*, p. 106.

para el desarrollo de esta democracia destaco ahora dos: la reforma de las «orientaciones valorativas» de los ciudadanos atados a una idea estrecha de nación entendida como comunidad de origen y de destino, y la invención de formas institucionales nuevas que obtengan su legitimidad de su capacidad para hacer viable el acceso general a procesos deliberativos y resolutivos. Los procesos e instituciones democráticas desplazarían su fuerza legitimadora a exigencias procedimentales de comunicación y decisión, y no dependerían principal y únicamente de la expresión de la voluntad. Así se aflojaría la ligazón conceptual entre formas de legitimación y las formas conocidas de representación al nivel de los Estados nacionales. La reforma de las Naciones Unidas es un primer paso en la dirección de una democracia cosmopolita. Sin embargo, aún cuando pudiera concretarse esa reforma, las motivaciones pacifistas que le dieron origen la limitan a tareas garantizadoras del orden. La democracia cosmopolita estaría dotada de capacidades para actuar en una efectiva promoción de los derechos humanos concebidos como manifestaciones jurídicas positivas de una especie de solidaridad universal de carácter obligatorio.

La realización del ideal democrático en nuestro siglo debería alcanzar una escala mundial. Paradójicamente sin esta escala la democracia hasta hoy sólo conocida a escala del Estado nacional, tampoco podrá mantenerse y perfeccionarse.

El carácter transcultural de los derechos humanos

Para Habermas aceptar que los derechos humanos tienen un alcance transcultural supone in-

novaciones políticas que no podrán ocurrir si las elites no encuentran también eco en «las orientaciones valorativas previamente reformadas de sus pueblos». Como ya se ha dicho, estas orientaciones representarían una conciencia cosmopolita, hasta cierto punto una conciencia cosmopolita de solidaridad obligatoria, fundada en la aceptación de una moralidad de alcance universal que está más allá de la auto-comprensión ética de determinados pueblos.¹⁶

Oponerse al carácter transcultural de los derechos humanos y, en particular, a los derechos de libertad individual y políticos, alegando razones relacionadas con la supremacía del valor de los deberes para la comunidad por sobre los derechos individuales, enmascararía formas autoritarias de dominación. A igual fin servirían los argumentos que sostienen que es necesario diferir la aplicación de los derechos individuales de libertad y participación política mientras el desarrollo económico no alcance un nivel más elevado.¹⁷

Estas reservas a la extensión transcultural implicarían confundir argumentos normativos con argumentos estratégicos. A la tesis occidental, comprendida en la tradición de Locke, no es necesario oponer la tesis oriental. La alternativa entre individualistas y colectivistas queda sin objeto.

Los procesos de individuación, socialización e integración social no pueden ser comprendidos de modo independiente. La lectura política de la crítica de los efectos desintegradores de los derechos individuales encubre una oposición al derecho de autonomía, es decir, a las libertades que salvaguardan a los ciudadanos privados frente al aparato del Estado y frente a terceros.

¹⁶ *Ibid.*, p. 144.

¹⁷ Habermas, J. «Acerca de la legitimación basada en los derechos humanos», en *op. cit.*, pp. 47-166

En la concepción constructivista, deontológica, de los derechos fundamentales, la autonomía es entendida como «la capacidad de ligar la propia voluntad a razones normativas del uso público de la razón. Esta idea de autonomía y auto legislación también inspira el procedimiento de una formación democrática de la voluntad, mediante el cual el dominio público puede transformarse hasta asentarlos sobre un fundamento legitimatorio neutral con respecto a cualquiera visión del mundo y, de esta forma, se hace superflua una fundamentación religiosa o metafísica de los derechos humanos. Por lo tanto la secularización de la política es solamente el reverso de la autonomía política de los ciudadanos».¹⁸ La legitimación profana de los derechos es un desafío a todo tipo de fundamentalismos. Éstos constituyen una negación de la idea de tolerancia y pluralismo razonable sustentada por Rawls: «Con independencia del trasfondo cultural, todos los participantes en el discurso saben bien [...] que no puede tener lugar el consenso basado en el convencimiento mientras no existan relaciones simétricas entre los participantes en la comunicación, es decir, en las relaciones de reconocimiento mutuo, de asunción de la perspectiva del otro, de una común disposición a considerar las propias tradiciones con los ojos de un extraño, o una disposición a aprender los unos de los otros».¹⁹

Las diferencias entre distintos tipos de libertades

Luigi Ferrajoli propone distinguir entre tipos de derechos estructuralmente diversos: los que

consagran las libertades personales, las políticas y las del mercado. Los derechos de libertad referidos a la libertad de pensamiento, opinión, prensa, religiosa, inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, intimidad, garantías procesales y *habeas corpus*, no pueden igualarse a los derechos relacionados con actuar en el mercado y celebrar contratos. Este grupo de derechos personales están virtualmente en conflicto con el Estado y con el mercado. No se puede enajenar la propia libertad personal y de conciencia ni la libertad política. Los derechos de libertad representan un límite al mercado y a los poderes públicos. Ellos establecen prohibiciones al Estado, es decir, constituyen expectativas negativas correlativas al deber de los poderes públicos de no hacer, de no prohibir. Estos también deben distinguirse de los derechos sociales.

Los derechos sociales, a diferencia de los anteriores establecen expectativas positivas correlativas de deberes positivos, de prestaciones obligatorias. Sin embargo, su tutela es menos simple y eficaz que la de los derechos relativos a la libertad y autonomía.²⁰

En la confusión de estos derechos no sólo incurrió el sociólogo Marshall en su famoso *Citizenship and Social Class* ya hace más de medio siglo, sino también numerosos juristas.

Constitucionalismo mundial

Ferrajoli también nos recuerda la distinción entre el *status civitatis* y el *status de personae* ya reconocida por el derecho romano para concluir en su propuesta de «una utopía jurídica»: el nacimiento de un nuevo constitucionalismo

¹⁸ *Op. cit.*, p. 163.

¹⁹ *Ibid.*, p. 165.

²⁰ Ver Fejarroli, L. (1999), «De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona» en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid.

mundial que acabaría con la distinción entre derechos del hombre y derechos del ciudadano. Sólo el fin de esta distinción podría permitir la realización efectiva de los derechos sociales en un mundo globalizado.

Sin embargo el debilitamiento de los Estados en el ámbito internacional, debido a la nueva dinámica de transformaciones del proceso de globalización, muestra que aún cuando los derechos sociales sean garantizados constitucionalmente, esto es insuficiente para asegurar su efectiva realización. El lugar para garantizar los derechos sociales es cada vez más una efectiva autoridad política mundial. Si a este fenómeno se suma la permanente migración desde la periferia de la economía mundial a sus centros más desarrollados, apreciamos mejor que una verdadera garantía de los derechos sociales exige la formación de un constitucionalismo mundial. En este sentido, la ciudadanía definida sólo en el ámbito de los Estados nacionales es una noción limitada de la ciudadanía. Ferrajoli hace de ella una definición cosmopolita que identifica con la lucha futura por la democracia y demanda una nueva definición de la cultura jurídica y política. La crisis de los Estados constitucionales y las fronteras de las autonomías y de los espacios de pertenencia política ponen en duda la antinomia que agobia la historia de los derechos fundamentales delimitados por la esfera de la soberanía estatal. Es el problema de la relación entre derechos ciudadanos y derechos humanos, y de las garantías para su solución fuera del esquema de la noción de Estado territorialmente delimitado.

Puesto el problema en esos términos, los países representarían un factor de exclusión y discriminación y habría una contradicción no resuelta con la noción de igualdad universal de los derechos fundamentales. Esta noción de ciuda-

danía estatal se contradice con el derecho internacional expreso en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU de 1948 y en los Pactos sobre los Derechos Civiles y Políticos de 1966. Si se toma en serio estos derechos, debería reconocerse su alcance supra estatal, lo que significa transformarlos en los únicos derechos de libertad todavía reservados a los ciudadanos: el derecho de residencia y de circulación dentro de los países más ricos de la Tierra.

El problema de la pobreza en los países atrasados del Sur del mundo no se soluciona abriendo las fronteras de los países más ricos, sino resolviendo los problemas del desarrollo. Sin embargo, podemos estar seguros de que Occidente nunca podrá afrontar seriamente los problemas del desarrollo si no llega a sentirlos como propios. Después de haber invadido el mundo tiene que sufrir la invasión de poblaciones hambrientas. Los derechos fundamentales se extienden a los excluidos cuando la presión por abrirles las puertas ya no se puede resistir. La presión se reducirá cuando sus causas se eliminen mediante la supresión de la ciudadanía como estatus privilegiado y se reconozca a todas las personas humanas el derecho de residencia y de circulación.

Paradoja de la historia

Ferrajoli nos recuerda que por una paradoja de la historia, estos mismos derechos fueron proclamados como universales por la cultura occidental en los orígenes de la Edad Moderna. En 1539, en sus *Relecciones de Indis recenter inventis* (Nuevas lecciones acerca de las Indias recientemente descubiertas), dictadas en Salamanca, Francisco de Vitoria reformuló los títulos de legitimación de la conquista de América por parte de los españoles. Así se es-

tablecieron las bases del derecho internacional moderno. Vitoria legitimó la conquista en el *ius communicationis ac societis* (derecho de comunicación entre sociedades). Este tipo de legitimación fue la base de su noción de la sociedad internacional como *communitas orbi* (comunidades del mundo), vinculada por el derecho de todos a comunicarse con todos y por otros derechos derivados, como por ejemplo el *ius peregrinandi in illas provincias et illic degendi*, el *ius commercii*, el *ius predicandi et annuntiandi Evangelium*, el *ius migrandi* en los países del Nuevo Mundo y el de *accipere domicilium in aliqua civitate illorum*, y el *ius belli* en defensa de tales derechos en caso de oposición a su ejercicio por parte de los indígenas.

Estos derechos fueron proclamados como universales e iguales para todo el género humano cuando sabemos que los indígenas no

podían desplazarse al mundo más desarrollado de la época. Ahora la situación se ha invertido. Pero la reciprocidad y universalidad de esos derechos no es aceptada. Estos derechos se han transformado en los derechos de ciudadanos exclusivos y excluyentes, privilegiados. Se trata de aspirar a un ordenamiento mundial que cuestione la visión estatista de la ciudadanía para que ésta sea una expresión de la persona. El fin es superar la dicotomía entre derechos del hombre y derechos del ciudadano. Esta universalización puede parecer una utopía jurídica. Pero no debemos olvidar, dice Ferrajoli, que no menos irreales parecieron hace dos siglos el desafío a la desigualdad del antiguo régimen lanzado por las primeras Declaraciones de Derechos y la utopía que animó más tarde a toda la evolución constitucional y al desarrollo de la democracia.

PRESENTACIÓN DE JAVIER NADAL

Creo que a lo largo de estos dos días de intensos e interesantes debates, se han puesto en evidencia algunas cosas que ya casi compartimos todos o en las que hay un amplio consenso. La globalización está ahí. No es que venga; y formamos parte de este proceso. A mí me preocupa que se haga de una forma razonable, con justicia social y que afecte a todo el mundo. Me preocupa un poco el plantear las cosas en términos dicotómicos: globalización con justicia social. Podríamos caer en algo que me parece que sería un error. La agenda tiene dos partes: por una parte va la globalización y por otra la justicia social. Un enfoque dicotómico puede estar presente en cualquier tema, como en la discusión sobre género, por ejemplo.

La idea es que, ante la realidad de la globalización, lo que tenemos que hacer es que la globalización sea razonable y que funcione bien y ahí creo que hay que ser efectivamente pragmáticos en el momento. No podemos perder el tren porque está marchando en todos los lugares y tenemos que estar en esa globalización y garantizar que en el momento que va ocurriendo, ocurra razonablemente, esto es, con justicia social y esto también a nivel global. Pero hemos visto y se ha hablado aquí, por diferentes ponentes que, precisamente, las instituciones globales no están ahora muy potentes y aunque tampoco el Estado-nación pierde en parte posi-

ciones, continúa siendo un factor estratégico, como decía Fernando Calderon. Por lo tanto, tenemos que jugar de momento dentro de los Estados-nación y con la visión de que a partir de ellos debemos avanzar hacia esa globalización razonable.

Tenemos que hacer una agenda nacional con todos los agentes, hay que convocar a todos quienes tengan que participar. No puede ser una decisión sólo del poder público que aparezca como una solución. Hay que convocar a todos. El convocar a todos también tiene un peligro que suele ocurrir muchas veces. Se acaba haciendo una lista de veinticinco puntos. Con veinticinco prioridades, no hay prioridades. Esa es la fase compleja en que hay que sentarse, identificar los problemas y luego ver cómo cada uno puede aportar. A la hora de identificar hay que priorizar mucho y yo al menos tengo tres prioridades que quiero exponer aquí.

Veo a la sociedad dividida en tres bloques generacionales, los jóvenes, los que estamos ahora en ejercicio de trabajo, es decir, los que manejamos la actividad y los excluidos, que son los mayores. Estos tienen dificultad en la Sociedad de la Información. Entre los tres grupos, indefectiblemente, como estamos pensando en justicia social habría que pensar que los excluidos son los primeros. Pero si uno asume un punto de vista heterodoxo, creo que los primeros se-

rían los jóvenes. Y por eso hemos hablado de la educación. Primera cuestión: no podemos perder el futuro, mejor dicho, debemos ganar el futuro. Por lo tanto, la primera prioridad es trabajar en educación para que los jóvenes entren y ganen el futuro. No podemos estar pensando cómo incluimos a todos si excluimos a los jóvenes. Los jóvenes que se incluyen más fácilmente serían una primera propiedad.

El grupo de nosotros, los no jubilados y que todavía estamos activos, debemos ser capaces de contribuir lo más posible. En esto los agentes privados o, la parte menos pública de la sociedad, las empresas, el sector empresarial, puede hacer mucho. Podríamos hacer que ese sector se comprometiese en mantener al día a toda esa masa activa constituida por esos grupos y hacer un gran esfuerzo luego para incluir a los excluidos. Entre estos hay una gran variedad. ¿Quiénes son, cuáles son sus problemas más evidentes y demandas? Habría que hacer un esfuerzo por diseñar servicios adecuados en cada caso: ciudades digitales, servicios de telecomunicaciones. Hablo desde mi óptica de las comunicaciones, desde el sector específico tecnológico al que pertenezco. Hay que garantizar que los medios tec-

nológicos lleguen a todos y ésa sería la mejor manera de integrar y de dar justicia social, que todo el mundo tenga acceso a estos medios, sea por los medios actuales o haciéndolos evolucionar adecuadamente y diseñando también servicios específicos tanto desde los sectores públicos como desde los municipales y otras instituciones que aseguren la accesibilidad a la nueva tecnología.

Finalmente hay un punto que no tiene que ver con lo anterior. Me refiero a la necesidad de un liderazgo apropiado; éste es un tema global que nos incumbe a todos. Hace falta que alguien tenga una clara visión social de que el país tiene que ir por los caminos sugeridos y ser capaz de ejercer liderazgo público. Creo que cuando se ven los ejemplos de los países que han sido exitosos en estas cosas, siempre hay algún liderazgo, sea personal de un político, sea de un sector empresarial. Cada país debe encontrar lo que mejor sabe hacer y que a partir de eso puede poner en movimiento la sociedad. Quien busque y encuentre eso tiene que asumir el liderazgo. No se trata de que siempre sea una persona, pero creo que el liderazgo es necesario para poner en acción el movimiento.

PRESENTACIÓN DE CLAUDIA SERRANO

Estoy especialmente contenta y agradecida por la invitación y la oportunidad de compartir con ustedes. Sé que se dijo ayer, y quisiera sumarme al reconocimiento de la importancia de que un evento como éste, donde se pueda pensar, se haga en Valparaíso; por Valparaíso y por las regiones de Chile. Soy encargada, desde Santiago, desde el centro, de la descentralización, lo que tiene una cierta contradicción, pero ése es mi compromiso.

Quisiera desarrollar, con toda modestia, porque me doy cuenta de la calidad del debate que aquí se ha llevado a cabo, algunos puntos para intentar decir algo nuevo. Cuando uno piensa cuáles son los desafíos de la globalización y la justicia social, podemos fácilmente identificar cierto ámbitos que no pueden omitirse. Entonces ¿cuál es el valor agregado en la reflexión aparte de nombrarlo? ¿Cómo poder hacer un vínculo más fuerte, de manera que hablar de educación, de protección social o de inclusión implique un amarre con la justicia? Éste es entonces mi punto, ver la viabilidad de que lo que proponemos, las buenas ideas, pueda llevarse a cabo efectivamente y redunde en los resultados que queremos. Ello es una trivialidad pensarlo así.

La globalización nació con vocación de paradoja, porque trajo desarrollo pero al mismo tiempo nos trajo riesgos. Nació asociada al con-

cepto riesgo y al de progreso, y el tema es que al 2008 el progreso es mucho más de lo previsto y el riesgo también mucho mayor de lo previsto, y más rápido de lo esperado. Si bien siempre hablamos de cambio y de vertiginosidad, todo lo ocurrido ha sido más paradójico aún.

Hoy enfrentamos un mundo global más precario, más susceptible a choques externos o involuntarios por la dinámica con que el propio proceso se desarrolla y no por la decisión racional de alguien que quiere producir alguna situación de enorme amenaza. En este contexto, los mismos desafíos de siempre son más acuciantes, los mismos de los que hablamos o leímos hace diez o quince años son más acuciantes. En términos de justicia, comparto la intervención de Crisóstomo Pizarro y la alusión a intelectuales que hizo procurando una concepción que combine libertad e igualdad. Agregaría solamente que la libertad, en el sentido señalado por Amartya Sen, es también poder gobernar la vida, poder tomar decisiones, poder actuar. Si no piensen en el mundo de la pobreza donde, simplemente, poder moverse un poco o tomar ciertas decisiones es un acto enorme de libertad.

En razón de lo anteriormente planteado, mencionaré cuatro conceptos para pensar en justicia y globalización. Primero, la ampliación de oportunidades o construcción de oportunidades para poder navegar en la incertidumbre.

Estoy ocupando los conceptos de los autores que hemos leído para armar la propia bibliografía. En este sentido, me refiero a la educación y las tecnologías de la información y la comunicación, en tanto son herramientas centrales para ampliar las oportunidades. A mí me asombra ver, desde mi experiencia en las políticas públicas, cómo por un lado se expanden las tecnologías de la información, y se tornan asequibles y populares en los medios más recónditos, pero al mismo tiempo, ver cómo en materia de educación, no obstante los recursos, las propuestas y las ideas, vivimos en Chile en un horizonte estrecho, frustrante, poco audaz, rigidizante, incapaz de concitar verdaderos acuerdos sustantivos.

No estoy cuestionando el enorme acuerdo de ayer, pero las apuestas por la calidad de la educación están lejos de zanjarse con la Ley General de Educación que logramos aprobar ayer. Es un tema sobre el que me encantaría tener oportunidad de profundizar en el debate, pero hoy no es el momento

Segundo concepto, corregir y aminorar las desigualdades y las exclusiones. Las exclusiones no son sólo las exclusiones de clase. Vivimos en un modelo que conquista nuevas exclusiones, que las genera incluso. La labor del Estado, las políticas públicas y los programas de integración social construyen desigualdad y estigmatización social; en eso la sociología francesa ha sido perspicaz. Cómo pensar políticas públicas que en forma y fondo puedan aminorar o corregir las desigualdades. Chile tiene en este sentido una enorme cantidad de evidencia. Muchas veces somos eficaces en realizar la prestación que comprometimos, pero no somos eficaces en conseguir el bien público que queremos generar, o la amistad cívica, la construcción ciudadana o el sentimiento de protec-

ción social que en un escenario de incertidumbre es tan importante desarrollar. No somos capaces de entregar de una manera fraternal, diligente, oportuna y anticipada. Aquello que entregamos igual, pero sin construir ese vínculo de ciudadanía. Todo ello va contribuyendo a generar un sentimiento de incertidumbre.

En tercer lugar, asistir y proteger a los más débiles. En este país estamos haciendo un esfuerzo notable. Asistir a proteger a los más débiles de una manera que no se entienda, no se lea ni se haga como asistencia social. Asistencia social es parte de la caridad, es parte la labor social de los principios del siglo XIX, pero no es parte de la agenda del Estado social de derecho del siglo XXI. Hoy debemos entender la protección social como un derecho, como una responsabilidad compartida, como una responsabilidad que no es exclusivamente del Estado.

El cuarto concepto dice relación con valorar lo público como espacio de debate. Al respecto se mencionó a Habermas. Esto es lo más importante, o lo que quisiera decir como corolario. Todo esto que acabo de decir son compromisos claros, pero el problema es cómo uno lo hace, con qué fuerza política pone los cambios y con qué capacidad de gestión hace que las instituciones funcionen y logren el cometido final que se ha propuesto. Acá no conozco otra receta más que decir «la política importa», independientemente de cómo ustedes quieran mirarla. La política en el sentido de los valores, de las creencias, de las ideas, de la interpretación del futuro, de la negociación, de los acuerdos, de las alianzas, de las disputas, de las peleas, etc. Si no pensamos en serio en la calidad de la política y contribuimos a que ella mejore, todo lo que decimos sobre la manera de enfrentar bien los dilemas de justicia social y globalización, es poesía.

Es en el espacio público y en los grandes acuerdos, en la capacidad de interpretar el orden político y el orden social, donde podemos construir la fuerza que se requiere para contrarrestar aquella tendencia que no es incluyente ni es integradora (aunque no por eso podemos calificarla necesariamente como mala, perversa y atomizante). La agenda descentralización que me toca dirigir otorga al Estado un rol en materia de innovación, competitividad y apoyo al desarrollo regional y local que es gigantesco. No está entregado a mano de algunos creadores, sino que estamos apalancando y sumando esfuerzos públicos y privados. Sí mercado, sí competitividad, sí Estado, sí políticas públicas, sí responsabilidad pública. Eso es hacer las cosas bien. Para ello requerimos la seriedad de la vida política, la coherencia del discurso político, la solidez de los partidos políticos, la densidad del debate político. No voy a decir lo que tenemos, pero voy a dejar el debate planteado. Lo que hemos hecho en Chile debemos seguir haciéndolo. No es que hayamos fallado sino que nuestra tarea debe ser permanente. Por lo tanto, espacios como éste son absolutamente fundamentales para poder nutrir y fortalecer la calidad de la institución y la calidad del debate.

Por último, no puedo dejar de mencionar el supuesto de que la globalización tiene otra paradoja que yo considero que no es tal. Se trata de la paradoja entre lo local, lo nacional y lo multilateral, supranacional, que estaría tensionando cada uno de estos ámbitos. Sin embargo, la globalización es más una enorme oportu-

nidad de realización de cada uno de estos espacios, no una paradoja. Hoy día en un país tan centralista como Chile, es mucho más evidente la necesidad de apelar y fortalecer la vida local, la identidad local, la apuesta, el intercambio, la innovación, la competitividad. Todo aquello que está en los distintos territorios asume gran importancia porque existe una competencia global y abierta que es feroz. Los espacios locales son una invitación al descanso, la protección y el cuidado. Es el espacio donde uno construye comunidad, donde protege a los suyos, donde se siente parte de un lugar y de lo que nos es propio. La responsabilidad del Estado-nación no desapareció ni tiene cómo desaparecer, sino veamos lo que ocurrió con la Unión Europea. El Estado requiere fuerza, capacidad de propuesta, de gestión y de administración, de una política pública eficaz y comprometida con la justicia.

Pero quisiera también relevar un punto nuevo, que es la increíble importancia de marcos regulatorios internacionales eficaces, contruidos no sobre la coerción, sino sobre la convicción de que el planeta entero vive escenarios de amenazas que requieren acuerdos más profundos entre los países como está ocurriendo en la Unión Europea, en la OECD y también en diversos espacios internacionales en América Latina. Esto no lo veo contradictorio, lo veo contribuyente a un mismo esfuerzo de ciudadanía local, nacional y global por reivindicar y reclamar el derecho a actuar en plenitud en el escenario de nuestra época que es un escenario global.

PRESENTACIÓN DE ÁNGEL FLISFISCH ¿ES POSIBLE UNA GLOBALIZACIÓN MENOS INJUSTA?

Introducción

La globalización no es ni justa, ni injusta, simplemente es. La afirmación anterior resume, en términos de una fórmula inteligente y «golpeadora», una actitud bastante generalizada frente a los cientos de procesos y tendencias que englobamos hoy mediante la noción de globalización. Esa fórmula, más que constatar una situación o un hecho, encubre una argumentación: la globalización connota procesos cuya dinámica es inevitable e irreversible. En un lenguaje más tradicional, la globalización es necesaria, o si se prefiere extremar algo más las cosas, es una necesidad histórica. Por consiguiente, oponerse a ella, tal como lo hacen posturas ideológicas, las políticas y los movimientos sociales antiglobalización, no es racional.

El realismo que se adjudica a sí misma esta concepción de la globalización ciertamente es discutible, al menos en cuanto al carácter bastante absoluto con que se plantea. La materia prima de la mirada de procesos que componen lo que se denomina globalización son interacciones estratégicas entre multitudes de actores, nacionales e internacionales, particularmente en ámbitos como el económico o el político, y por lo tanto la única necesidad que se impone a ellos es la de la estructura de las si-

tuaciones que constituyen el contexto de esos enfrentamientos y la lógica que deriva de esas estructuras. Aparte de los grados de libertad y creatividad, ciertamente variables, de que gozan esas multitudes de actores, las mismas interacciones estratégicas y sus desenlaces modifican estructuras y lógicas de las situaciones. Hay entonces una indeterminación no menor de los procesos y tendencias, como siempre la ha habido, independientemente de que sea una hipótesis razonable que con el paso del tiempo vaya disminuyendo, quizás sensiblemente, la probabilidad de que el sentido general del conjunto de esos procesos se revierta, por ejemplo, de que de la tendencia generalizada a una «mundialización» de la economía y a una internacionalización de los agentes económicos se pase a la tendencia contraria: a una mayor domesticidad y cierre de las economías, y a actores económicos progresivamente más nacionalizados. En semejante contexto global, no es racional para un actor ...por ejemplo, el conjunto de agentes que conducen un país... responder a la globalización mediante políticas proteccionistas en un sentido amplio: económico, político, cultural, etc. Pero lo inadecuado de un comportamiento de esa índole no implica que el espectro de respuestas posibles ...de estrategias disponibles... se reduzca a una sola,

o a un número muy pequeño. En consecuencia, la naturaleza de las cosas por venir es, en algún grado no menor, responsabilidad de los actores.

Si las premisas sobre el estatus antológico de la globalización de las que se parten son las anteriores, entonces hace sentido hablar de cuán injusto o menos injustos son algunos de los procesos, y resultados de esos procesos, que la componen. Contrariamente, quien vea en la globalización una necesidad histórica, o tendrá que juzgarla en términos de una apreciación positiva constitutiva de una suerte de auténtica filosofía de la historia, para lo cual lo negativo de la globalización pasará a ser simplemente la rosa que quizás algunos no saben ver en la cruz, o de una apreciación negativa que le adjudique el carácter de una tragedia ante la cual sólo cabe la resignación.

Lo que sí es inevitable es que la globalización acarree consigo resultados injustos para conjuntos de personas, probablemente más numerosos de lo que sus apologistas admiten. Quizás valga la pena subrayar que lo que se está afirmando no es que la globalización sólo genere resultados injustos, o que genere resultados mayoritariamente injustos. Contrariamente, la creencia de los autores es que en países comparativamente menores,¹ especialmente considerando los intereses mayoritarios de plazo más largo y los mayoritarios de las generaciones futuras, el progreso de la globalización genera resultados mejores que los previsible en un mundo no globalizado, por ejemplo, en un mundo estructurado en términos de bloques cerrados y significativamente antagónicos entre sí. Por consiguiente, un conjunto de resultados en que, comparativamente, lo justo prima sobre lo injusto.

La globalización acarrea inevitablemente resultados injustos porque los procesos que la componen se van desarrollando en términos de los desenlaces de situaciones conflictivas que con frecuencia son de suma nula, es decir, desenlaces que dejan peor de lo que estaban a parte de los actores involucrados en ellos, esto es, desenlaces que arrojan como saldo la existencia de perdedores. Por ejemplo, en la economía global una dimensión importante en el comportamiento estratégico de las empresas es la posibilidad de externalización (*offshore investments*) de actividades, con el consiguiente cierre de plantas y despidos en el país de origen. Los despidos ciertamente han resultado perdedores en este proceso y, probablemente, no sólo en términos de empleos perdidos sino también por referencia a la súbita obsolescencia de una capital humano laboriosamente acumulado durante años de trabajo en esa misma empresa y, en la medida en que esta estrategia de salida se generaliza al conjunto de empresas del mismo giro o rubro, un conjunto de destrezas, conocimientos y competencias que se quedan sin un mercado donde contratarse. Adicionalmente, las pérdidas pueden extenderse igualmente a todo un modo de vida, con impactos que además de personales pueden afectar a comunidades enteras.

En muchos casos, los perdedores en algún desenlace específico son agentes a los cuales se les puede atribuir responsabilidad por el hecho de haber sido derrotados: el resultado no estaba determinado a priori, disponían de recursos estratégicos para hacer frente a los desafíos, y es plausible suponer que podrían haber obtenido resultados superiores de haber

¹ Esto es, comparativamente menores en términos de población, tamaño del mercado interno, cuota de poder en relaciones internacionales, detentación de recursos estratégicos cruciales, etc.

desplegado más destreza. Todo ello permite abstenerse de calificar de injustos los efectos del desenlace. Adicionalmente, a las circunstancias anteriores suele añadirse el hecho de que ese tipo de actores frecuentemente gozan de estrategias de salida que les permiten atenuar considerablemente las pérdidas.

El ejemplo utilizado más arriba es útil para subrayar un punto: frente a ese tipo de agentes, respecto de los cuales no cabe calificar de injustos los resultados que origina el desarrollo del proceso de que se trata, hay agentes cuya situación sí permite esa calificación. Es el caso de quienes resultan despedidos a raíz de la relocalización de la empresa. Más que de agentes, se trata de sujetos pasivos, de auténticas víctimas de los procesos en cuestión. Carece de sentido atribuirles responsabilidad por los resultados. Jamás tuvieron protagonismo alguno en las decisiones sobre políticas y estrategias de las empresas que los empleaban. Contrariamente al caso de los auténticos agentes, a cargo de la conducción de las empresas, tampoco disfrutaron de estrategias de salida que hubieran podido poner en ejecución en un momento oportuno. La serie de consecuencias negativas que la relocalización trae para ellos pueden entonces calificarse de injustas.

Obviamente, las injusticias imputables a los procesos que connota la noción de globalización no se agotan en el caso de la relocalización de empresas. Se podrían gastar miles de días escudriñando efectos negativos de estos procesos. A la vez, no es válida la aseveración de que, sea como regla general, sea en la gran mayoría de los casos, esas consecuencias son simplemente inevitables, o que no haya nada que se

pueda hacer frente a ellas. De hecho, en las situaciones de relocalización de actividades, aparte de posibles indemnizaciones que atenúen lo injusto de los resultados, también es posible concebir políticas de reconversión preventivas, que incluyan capacitación de recursos humanos con miras a nuevas actividades.

En lo que sigue, se analizará un tipo de situación, íntimamente ligada a los procesos de globalización, respecto de la cual es posible concebir respuestas, preventivas o ex post, que al menos atenuarían importantemente lo injusto de los resultados de los procesos involucrados. La peculiaridad de esta situación y de las posibles respuestas examinadas es que ponen en juego la soberanía del Estado-nación tal como comúnmente se le concibe. De otra manera, las políticas exigidas para enfrentar lo injusto de los efectos supondrían una redefinición, susceptible de interpretarse como un debilitamiento, de la soberanía estatal. Ello encierra una paradoja. En efecto, tanto el clima ideológico en que se desenvuelven los movimientos antiglobalización, como la literatura antiglobalización, al reconocer en la globalización consecuencias que debilitan la soberanía estatal, evalúan negativamente esas consecuencias.² Por el contrario, según se sostiene aquí, ese debilitamiento puede ser necesario si se desea una globalización menos injusta. Finalmente, se sostiene también aquí que un debilitamiento de la soberanía que favorezca una globalización menos injusta equivale a la emergencia y consolidación de normas que rijan las relaciones internacionales en determinados ámbitos... en otras palabras, la consolidación de regímenes internacionales...y que, por lo tanto, la efec-

2 Por ejemplo, véase Zygmunt Bauman, *In Search of Politics*, Stanford University Press, 1999.

tividad cultural de construcciones teóricas, que si bien son manifestaciones utópicas, pueden sin embargo actuar como ideas reguladoras que incentiven la legitimidad de una juridificación de las relaciones interestatales, es algo ciertamente deseable.

La localización de inversiones y sus efectos

El debate político chileno pone reiteradamente en un primer plano la cuestión del «modelo», sus virtudes y vicios, una hipotética insatisfacción extendida con sus resultados, la necesidad de identificar reformas o modificaciones, o aún lo deseable de su sustitución por un modelo diferente y opuesto. Pero el tema no es exclusivo del debate chileno. Es común a muchas de las realidades latinoamericanas. De la misma manera, asumiendo formas distintas aflora en la vida política de la India y en el discurso oficial de China. Paradójicamente, apuntando en una dirección contraria inquieta hoy la política alemana y francesa, y quizás a muchos sectores dentro de las izquierdas y social democracias europeas. El desencadenamiento de la crisis financiera no ha hecho sino aumentar la visibilidad y vigencia de ese debate.

Para progresar en el análisis del tema es indispensable establecer previamente algunas precisiones y clarificaciones, y comenzar preguntando qué es lo que está efectivamente en cuestión. Una posibilidad es considerar que de lo que se trata es del capitalismo como modelo genérico y de su sustitución por un tipo de or-

den socioeconómico distinto. Parece razonable presumir que no es ello lo que está en juego. Aún países que se identifican oficialmente a sí mismo como socialistas ...por ejemplo, Vietnam, Laos o Camboya..., se esfuerzan por implementar reformas de mercado como el aspecto central de sus políticas de modernización. Las excepciones pueden ser casos como lo fue el de Cuba, donde el carácter socialista de la economía es reafirmado oficialmente una y otra vez, aunque hoy adquiriendo un sentido distinto en virtud de las reformas que se implementan, o los casos de Venezuela y Ecuador que nadan hoy contra la corriente, pero respecto de los cuales parece conveniente esperar el desenlace que consolide el carácter más definitivo de su orden socioeconómico.³

No obstante salvo posiciones minoritarias, intelectual, ideológica y políticamente altamente marginales, no se observan en el horizonte propuestas de modelos alternativos al capitalismo que se puedan considerar seriamente como gozando de una legitimidad relativamente difundida. Aún posiciones significativamente críticas de las realidades contemporáneas, como las que caracterizan a los movimientos anti-globalización, ecológicos, orientados al desarrollo de identidades particulares (género, etnia, preferencias sexuales, etc.), hasta ahora no logran perfilar ideas susceptibles de articularse y especificarse en algún modelo que postule algo así como relaciones de producción o una institucionalidad de asignación de recursos no capitalistas.

Lo que está en juego son distintos tipos de capitalismo, caracterizados por «modelos» o

3 Se puede considerar que lo característico del experimento chavista es el populismo y que la propuesta es de un «modelo» populista. Pero el populismo es una práctica sistemática de redistribución que prescinde de restricciones fiscales, o no respeta restricciones impuestas por los niveles de productividad existentes, o descansa en rentas (por ejemplo, el petróleo) sin considerar metas de crecimiento y desarrollo en plazos medianos y largos. El experimento Chávez muestra aspectos de mayor radicalidad que el mero populismo.

modos de gestión globales...por economías políticas, podría decirse... que son distintos y antagónicos en aspectos importantes. Más allá de los extremos retóricos, que quisieran plantear las cosas en términos de opciones de una clara radicalidad, lo sustantivo de los debates se centra en los méritos y deméritos de dos de esos modos o «modelos» de gestión. El modelo que predomina contemporáneamente ha sido etiquetado diversamente como modelo neoliberal, liberalismo, «capitalismo salvaje» o, simplemente, «el modelo». La única alternativa a este modelo que hoy tiende a predominar no es fácil de designar. En lo que sigue, se hablará de modelo progresista. Se podrían utilizar otros nombres, quizás con menos carga política, al menos en las circunstancias chilenas. Por ejemplo, los análisis sobre los países europeos oponen el capitalismo del Rin o modelo continental (Alemania, Francia) al modelo anglosajón (Inglaterra, Irlanda), y ven una combinación de estas dos orientaciones paradigmáticas en un modelo nórdico (Finlandia, Suecia, Noruega). Estos dos modelos no agotan el universo contemporáneo en cuanto a gestión del capitalismo. Se puede identificar un capitalismo de Estado, ejemplificado por China, o un capitalismo de padres, frecuente en países del Sudeste asiático o de la antigua órbita soviética, y quizás otros tipos. No obstante, ninguno de ellos aparece como un aspirante que pueda competir con legitimidad con los dos primeros en términos de una universalidad significativa.⁴

Al caracterizar esos dos modelos, conviene apuntar a aquello que procuran imponer a la realidad, al conjunto de tendencias que favorecen y estimulan, más que describirlos como es-

tudios de cosas acabados y bien consolidados. Como nunca existen de manera absolutamente pura y toda situación es sólo una aproximación a ellos, describirlos de ese modo remata en una suerte de ideal caricaturesco sólo útil para distorsionar apreciaciones. De los dos, todo parece indicar que la tendencia contemporánea es al predominio del modelo neoliberal. Hoy es el modelo agresivo y parece estar desplazando al segundo. En cambio, el modelo progresista juega a la defensiva. Así, para el primero de lo que se trata siempre es de profundizar la apertura de la economía y los mercados, mientras que para el segundo, probablemente sin rechazar la necesidad y una cierta virtud de la economía abierta, es una cuestión a abordar con prudencia, paulatinamente, procurando minimizar los costos sociales y sectoriales asociados. La postura neoliberal es de profundización de la desregulación de los mercados, especialmente de mercados como los laborales y los financieros; la respuesta progresista enfatiza la necesidad de marcos regulatorios, normativamente más densos que aquellos muy tenues y livianos a los que aspira la primera. El neoliberalismo empuja a la lógica de mercado a asumir un carácter universal, luchando por la transformación en industria de los más diversos sectores: industria de la salud, de la educación, capitalismo académico, profundización de la propiedad intelectual, industria del asistencialismo, industria penitenciaria. El progresismo responde defendiendo el necesario carácter de bien público o colectivo de un número importante de actividades, servicios y aún bienes. El neoliberalismo impulsa cargas tributarias mínimas y la jibarización de lo que exista como Estado de

4 Lo que sigue reproduce un texto que se puede encontrar en: www.asuntospublicos.ced.cl. «Centro de Estudios para el desarrollo,2008»

Bienestar, mientras el progresismo lo defiende y lucha por más impuestos, dando la impresión muchas veces que la motivación tiene que ver más con potenciales costos políticos que con convicciones. En el mejor de los casos, el neoliberalismo tiende a la neutralidad frente a la concentración de riqueza. Para el progresismo, es un fenómeno negativo, sino reprochable, que amerita políticas e iniciativas que la contrarresten.

La primera pregunta crucial es por qué ese carácter predominante del neoliberalismo hoy en día. ¿Qué características del mundo contemporáneo tienden a seleccionarlo como la gran estrategia de gestión y política económica de los países frente al modelo rival? La respuesta es simple y hoy por hoy de sentido común: el capitalismo neoliberal muestra ventajas netas en la competición universal por mercados y ganancias, competición que es en última instancia un juego de suma nula donde hay ganadores y perdedores. En un escenario donde la gran mayoría de los países emplean estrategias neoliberales, quienes no lo hacen son perdedores seguros e ingresan inexorablemente en un camino de decadencia y estancamientos económicos.

Ejemplos que validen esa afirmación abundan. He aquí uno, particularmente dramático. En India, los comunistas controlan el Estado de Bengala Occidental desde 1977. Ello significó un notable fortalecimiento sindical, caracterizado por un accionar belicoso que utilizó sistemáticamente tácticas como la ocupación de lugares de trabajo, manteniendo cautivos al interior a directivos y mandos empresariales. La fuga consiguiente de capitales y negocios condujo al Estado a una prolongada decadencia industrial. En 1980 participaba con alrededor de un

10% en la producción industrial india; a mediados de la década de 1990, con menos de un 5%. En 2001 asumió como Ministro Jefe del Estado el sr. Bhattacharya, quien frente a esta progresiva decadencia implementó una agresiva política industrial orientada a incentivar la localización de inversiones en el Estado, especialmente industrias de tecnología de información (TI). La política ha sido exitosa en no menor medida porque Bhattacharya logró declarar el sector de TI un servicio público esencial, protegido de huelgas, garantizando así la continuidad de la operación de los centros de llamados. Esta intervención pro capitalista en el mercado de trabajo, a primera vista brutalmente incoherente con lo que suponemos es el comportamiento esperado de un partido comunista en una democracia, Bhattacharya la justifica en términos de la orientación básica de su posición política. «Soy un comunista orgulloso, creo en la visión de Marx, en la contradicción fundamental entre capitalismo y trabajo, y en la lucha de clases. Se que los americanos no han escrito el último capítulo de la civilización humana, pero soy también un realista. El mundo está cambiando. La lección que imparte el colapso soviético y China es que nos reformamos y nos desempeñamos bien, o perecemos».⁵ Obviamente, reforma significa aquí reformas de mercado.

En países como Alemania o Francia, los diagnósticos de los problemas que afectan a los mercados de trabajo descansan en puntos de vistas que propician desregulaciones consistentes en eliminar disposiciones o beneficios con un sentido pro trabajo, pero la cuestión de fondo es la misma. Uno de los aspectos esenciales de la globalización es que ella induce una competición entre economías nacionales tanto

⁵ *The Straits Times*, Singapone, 21 de octubre de 2005.

por conquistar nueva inversión extranjera directa y la localización de nuevas actividades en el país, como en términos de impedir la emigración de inversiones y actividades ya localizadas en pos de mejores condiciones y mayor rentabilidad, lo cual se asocia estrechamente con menores costos de recursos humanos. Este imperativo es común a todos y ello explica que la dinámica contemporánea de las economías políticas se centre básicamente en desregulaciones y redefiniciones significativas de sectores, todas premunidas de un sentido pro capitalista, sea porque favorecen menores costos y más rentabilidad, sea porque abren nuevas e inéditas oportunidades, es decir, nuevas industrias en sectores antes regidos por lógicas distintas de la lógica de mercado y los derechos de propiedad. Ello explica también los dolorosos dilemas a que se ven sometidas fuerzas políticas de izquierda, social demócratas o históricamente asociadas a tradiciones de Estado de Bienestar y electorados de clase trabajadora o clase media menores que, para ser políticamente responsables y buscar un desempeño global positivo de la economía nacional, se ven en la necesidad de impulsar esas políticas, so pena más que de privarse de una ventaja comparativa, de no respetar una condición necesaria para competir con éxito.

La segunda pregunta crucial es bajo qué condiciones, en el escenario contemporáneo de globalización, es posible una gestión no neoliberal o progresista del capitalismo, que no fuerce inexorablemente a esa clase de políticas.

Un primer punto a considerar en el esfuerzo por identificar esas condiciones que harían viables capitalismo gestionados de modo progresista es que el escenario en que la abrumadora mayoría de los países se desempeña poniendo en práctica una gran estrategia neoliberal en la

conducción de la economía es un escenario altamente estable en el sentido de que no hay incentivos para desertar de esa ortodoxia y adoptar una gran estrategia progresista. Inversamente, lo que existe son fuertes incentivos negativos en cuanto a proceder de esa manera. Los costos asociados al comportamiento desviante son de tal magnitud y permanencia que el resultado para esa economía nacional es uno de estancamiento y decadencia pronunciados, que se profundizan en el tiempo. Ciertamente, una sociedad puede caracterizarse por una preferencia mayoritaria por la decadencia, pero en el largo plazo ella comenzará a dejar de ser viable en un mundo global dinámico y, en todo caso, es muy poco probable que en caso semejante adquiera un valor universal paradigmático, y llegue a funcionar como un modelo tendiente a generalizarse. En suma, la gestión progresista como gran estrategia no es viable como comportamiento individual de un país aislado.

Contrariamente, el escenario opuesto caracterizado por una abrumadora mayoría de países cuya gran estrategia es progresista parece ser un escenario mucho menos estable. La historia muestra que en un mundo donde la gran mayoría de las economías están altamente reguladas, la estrategia consistente en convertir la propia economía en un «paraíso» pro capitalista, por ejemplo, en términos financieros, laborales, tributarios, etc., puede implicar réditos significativos. De otro modo, en ese escenario ser un «país desviante» o un «país paria» no sólo no acarrea sanciones; probablemente, trae consigo premios. Cuando un grupo relevante de economías, que es lo que comenzó a suceder tíbicamente hacia los años 80 del siglo anterior y se acentuó aceleradamente a partir de 1990, premunidas de un alto peso específico en el contexto de la economía... mundo, optan por

una gran estrategia neoliberal, el cambio producido por esa masa crítica de países redefine drásticamente la situación, generando incentivos fuertes para sustituir una gestión progresista por una neoliberal, a la vez asociando costos progresivamente más altos con el hecho de persistir en una gran estrategia progresista. Por otra parte, de acuerdo a lo señalado precedentemente, a medida que ese escenario de creciente predominio del neoliberalismo se va consolidando, la probabilidad de deserciones disminuye también progresivamente.

La inferencia a hacer es que la posibilidad de adoptar como país una gran estrategia progresista no sólo no es una cuestión abordable desde el punto de vista de un solo país, sino que requiere de un comportamiento colectivo de un grupo crítico de países dotado de un peso geoeconómico y geopolítico relevante. En efecto, dejadas las cosas al libre juego de las «fuerzas del mercado» y a la decisión soberana de cada cual, en este escenario la probabilidad de deserción es alta, salvo que ese grupo crítico tenga la capacidad de hacer explícitas amenazas creíbles para el caso de deserciones y la voluntad de hacer efectivas esas amenazas en el caso de producirse deserciones. Obviamente, para ese grupo crítico de países los beneficios de sostener y dar continuidad a ese escenario deberían ser importantemente mayores que los que se podrían asociar con la deserción, por ejemplo, porque ella sólo puede darse en el contexto de una transición larga, altamente conflictiva, con costos económicos y políticos igualmente altos asociados a ella, y plagada de notables incertidumbres en cuanto a resultados exitosos. Un capitalismo global gestionado de modo pro-

gresista sobre la base de un régimen internacional es entonces el resultado permanente de la acción colectiva, sostenida en el tiempo, de una coalición progresista cuyos miembros tienen la capacidad de crear un auténtico orden económico, podría decirse una economía política internacional cuyo componente esencial es una gestión progresista del capitalismo. En el límite, ese orden económico podría encontrar una expresión jurídica en cuerpos normativos vinculantes, con una eficacia adicional proveniente de renunciaciones significativas a cuotas de soberanía, radicada desde allí en adelante en agencias internacionales.

Es por referencia a ese objetivo límite de consolidar cuerpos normativos vinculantes que adquiere pleno sentido el interpretar el debilitamiento del principio de soberanía, necesariamente implicado por la vigencia de un régimen internacional, en el contexto de una búsqueda de una especie de utopismo constitucional, de una democracia cosmopolita o, como dice Rawls, de una «utopía realista».⁶ Se trata de ideas y conceptualizaciones necesarias en términos de la prefiguración del tipo de exigencias jurídicas que deberían observarse para promover una globalización menos injusta. Ciertamente, se trata de ideas y conceptualizaciones reguladoras: estrellas polares que permiten navegar en el mundo de la globalización, generando respuestas progresivas y no regresivas.

Se puede argumentar que todo lo anterior es meramente especulativo y poseído de un claro aroma utópico, empleando esta vez la palabra en un sentido peyorativo. En ese caso, la tendencia a la universalización del neoliberalismo sería inexorable y sólo restaría adaptarse a él

6 Sobre este punto, ver Crisóstomo Pizarro, *Crítica y Recreación del Proyecto Democrático*, Editorial Universidad Bolivariana, Colección Pensamiento Social, 2008.

de la mejor manera posible. No obstante, si a partir de un diagnóstico como el aquí expuesto se generaliza la idea, entre los insatisfechos y desasosegados con el «modelo», de que la única respuesta con alguna probabilidad de eficacia necesariamente tiene que contemplar una dimensión crucial de «política exterior», y que el camino hacia algo distinto es largo y supone como una etapa necesaria la construcción de

esa coalición progresista sumariamente esbozada, no sólo se habría redefinido el problema en términos seguramente más provechosos, sino que se habría abierto un horizonte de posibilidades a explorar, sobre las cuales dialogar, apertura que volvería a colocar a la política en un camino de responsabilidad, más allá de la pura expresividad, mera retórica o simple demagogia.

PRESENTACIÓN DE MANUEL CASTELLS

Después de años de estudios sobre la globalización, la síntesis es que la globalización ha venido y nadie sabe cómo ha sido, es decir, vivimos en la globalización, es nuestra estructura social, la estructura social interdependiente a nivel planetario y eso no es justo ni injusto, sólo es y depende de lo que se haga ...de cómo lo haga y quién lo haga ..., que se incremente o reduzca la injusticia social. El tema no es la justicia social sino la injusticia social. Y la cuestión es cómo compensar los procesos de injusticia social.

Diría que Crisóstomo Pizarro planteó muy bien el tema central. La justicia social es una construcción social y política. Siempre ha habido, por un lado, procesos productivos y procesos de creación de riqueza, y, por otro lado, procesos de control de esa apropiación de riqueza y de los valores entorno a los cuales se controla socialmente el desarrollo de la riqueza. Siempre ha habido esa doble tensión.

¿Cuál es el problema que se está planteando y que se señala en toda la problemática de la cultura cosmopolita? Consideremos primero que las instituciones construidas en la edad moderna son de ámbito nacional y, que, a través de ellas y después de muchas luchas, surgen los mecanismos de control social y de negociación en la creación de la riqueza, su distribución y en el poder. En la medida en que cambia el ámbito de los problemas y se hacen globales ...y nues-

tras instituciones siguen siendo nacionales..., entonces hay una contradicción y creo que en continuidad con todo lo que se ha dicho en esta mesa, es ahí donde está el problema y se intentan formular distintas estrategias con las que estoy totalmente de acuerdo, pero iría un poco más al fondo del tema.

La propuesta habermasiana-beckiana de gobierno cosmopolita tiene un fallo de base y es que para hacerla compatible con la visión de la democracia y de la constitución, en último término, hace falta una constitución cosmopolita basada en la democracia, esto quiere decir, una conciencia ciudadana cosmopolita. El pequeño problema es que no existe, incluso con datos muy empíricos del World Values Survey de la Universidad de Michigan. Cuando se hace la pregunta directa de cuál es la identidad básica a la que la gente se refiere, menos del 13% de los ciudadanos del mundo se consideran cosmopolitas. La inmensa mayoría se consideran locales y regionales, y después nacionales. No hay conciencia cosmopolita, las instituciones nacionales no están dispuestas a disolverse, incluso cuando son empujados por la Unión Europea. Aún si ésta sigue empujando, los Estados nacionales no desaparecerán sino que la Unión Europea. Esto se ve cada vez que se somete en serio a referéndum un tema constitucional. ¿Por qué? Simplemente porque los ciudadanos

enfrentan bastantes problemas al no tener instrumentos de control. Lo poco que han construido históricamente y que son los Estados-nación, quieren preservarlos porque más allá de esto es *terra incógnita* en un momento en que se consideran perdidos en flujos globales de poder, riqueza y comunicación.

¿Cómo se construye un nuevo contrato social global? Las construcciones de un nuevo tipo siempre parten por la sociedad civil (muy habermasiano), pero la sociedad civil en este caso es global; entonces sí hay una serie de elementos de sociedad civil global, más o menos unas 30.000 ONGs internacionales importantes y las ONGs son las instituciones que tienen mayor legitimidad a nivel público, en tanto que los partidos políticos son los que tienen menos o ninguna.

Ahora el problema es cómo se hace la transición de esa sociedad civil global a las instituciones. Tengo una experiencia bastante directa y bastante negativa que fue la comisión Kofi Annan, presidida por Fernando Henrique Cardoso en la que yo estuve. Encargados sobre la reforma de Naciones Unidas y sociedad civil global, trabajamos dos años. Hicimos un documento muy moderado y conservador y a la Asamblea General de Naciones Unidas le tomó veinte minutos para decirnos: «*¿pero ustedes en qué se meten, qué es esto que la democracia pasa por una sociedad civil global? Las democracias son los Estados-nación, somos nosotros y la pagamos nosotros, así es que váyanse a sus casas y piensen en cosas más realistas*». Por tanto, Naciones Unidas tampoco, porque es un apéndice de los Estados-nación y cuando alguien se pone un poco serio, como Kofi Annan, lo despiden. Realmente no es Naciones Unidas el ámbito porque sigue controlado. ¿Cómo puede pensarse que Naciones Unidas puede ser un gobierno mundial? Cuando hay cinco países que hace se-

venta años se otorgaron el derecho de veto y continúan controlando todo y la única discusión es cómo meten a Japón porque paga. Entonces ¿qué ha ocurrido en los últimos años? Lo que ha habido es un intento del único Estado-nación que se considera realmente soberano o se consideraba, es decir, Estados Unidos. Un intento, es decir, vamos a arreglarlo nosotros, esto es un desorden mundial, el G7 el G8 lo podemos negociar y aquí vamos a reestablecer el orden y eso fue la política de Bush. Se ha ridiculizado mucho, pero era un intento muy serio y coherente de los ideólogos neoconservadores.

¿Cuál ha sido el resultado? Caos absoluto incluso a niveles mucho más profundos y que han afectado mucho más la conciencia de la gente. Lean el libro, demagógico, pero interesante de Naomi Klein sobre el capitalismo del desastre, en que muestra cómo la guerra de Irak o los desastres naturales son negocios, son una recapitalización del capitalismo a través del desastre y con vicepresidentes de Estados Unidos que van llenándose los bolsillos; o lean el último libro de Scout McClellan sobre cómo organizaban la mentira desde la Casa Blanca, pero esto se puede decir de casi todos los gobiernos, excepto del chileno.

Ese intento del Estado-nación de decir estamos aquí, unilateralismo con bombardeos, tecnologías y control de las instituciones financieras, se puede arreglar el mundo, eso se acabó porque está liquidado en Estados Unidos. La campaña presidencial de Estados Unidos es decisiva, pero decisiva gane quien gane porque se acabó el multilateralismo. Si gana Obama es un cambio histórico en Estados Unidos y en el mundo, pero si gana McCain también se va al multilateralismo explícitamente. Se acabó la idea de que cualquier Estado, por muy poderoso que sea, puede reorganizar el mundo y la

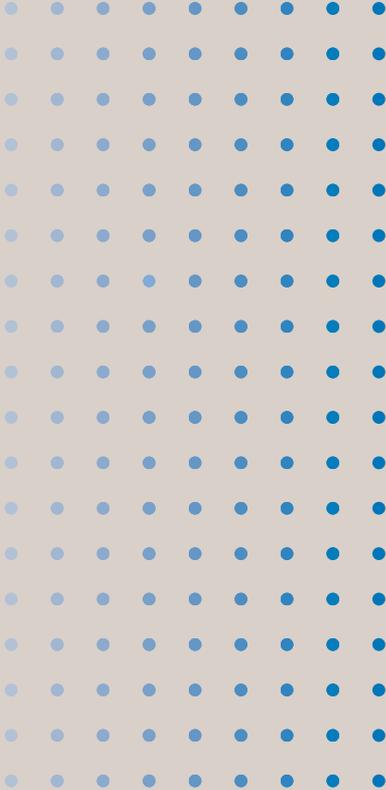
idea de que múltiples Estados-nación, cada uno por su cuenta, pueden organizar sus países. Es decir, el multilateralismo es objetivo y por tanto la construcción de Estado-red es la que está desarrollándose en la práctica. Lo que ocurre es que estos Estados-red, al ser los gestores de la globalización conjunta, no son capaces de asumir los retos específicos que cada sociedad tiene y por tanto, estructuralmente, están destinados a ser constantemente traidores de sus propias sociedades civiles, y ahí viene la crisis de legitimidad que vivimos y se resume en que dos terceras partes de los ciudadanos del mundo piensan que sus gobiernos no los representan a ellos y esto está aumentando en los últimos años.

Si los Estados-nación no son capaces de legitimar y gestionar los problemas globales y si las sociedades civiles están contra el sistema político, entonces ¿cómo se reconstruye la institucionalidad? Creo que ahí hay un tema que es la reconstrucción de la sociedad civil que está produciéndose, está en marcha, hay una sociedad civil global que se está generando con un nuevo espacio público que se está generando y que no lo vemos. Pero lo ven los jóvenes.

Los jóvenes son los únicos que nos pueden salvar porque son los que están reconstruyendo la nueva sociedad civil global en el espacio global de comunicación, que no es sólo Internet, sino también la relación con los medios de comunicación. La nueva sociedad deliberativa existe en un nuevo espacio de comunicación. Este espacio es el nuevo espacio público y el te-

ma es la transición de ese nuevo espacio público, de esa nueva sociedad civil global, a una nueva institucionalidad. La experiencia de la campaña de Obama indica que ella ha podido existir por el paso de movimientos de base a un espacio civil global en Internet que ha resuelto muchos problemas de relación. Pero no sé cómo éste puede mantenerse en una hipotética presidencia. Ellos dicen que van a intentar mantenerla, no sé de qué forma.

Pero si somos serios acerca de la idea de que la democracia parte de la sociedad civil y que debe expresarse en nuevas instituciones, las actuales instituciones deben estar dispuestas a aceptar su propia transformación. Soy pesimista porque las instituciones son órganos de poder y nadie deja poder si no lo obligan; los hombres dejamos poder cuando no tenemos remedio y siempre con la nostalgia de los buenos tiempos. Lo mismo ocurre con los Estados-nación, pero la historia avanza por la puerta de atrás y los Estados tendrán que, y ya han comenzado a, abrir paso a la nueva sociedad civil global existente. Por ejemplo, las limitaciones de los sistemas de control existentes para regular la crisis energética, el actual desorden ligado al unilateralismo, la guerra y sus repercusiones en los precios del petróleo pueden hacernos ver que en este momento la justicia social quiere decir que los países consideren como derecho fundamental del ciudadano el poder acceder al coche eléctrico diseñado por William J. Mitchell; esto es una expresión de la nueva forma de relación con la energía y la sociedad.



Este libro es el resultado de un Foro Internacional que tuvo lugar en Valparaíso en 2008 denominado «Por una globalización con justicia social». En él, miembros del Consejo Asesor Internacional y socios del Foro de Altos Estudios Sociales de Valparaíso, académicos nacionales y extranjeros, analizan los problemas, desafíos y oportunidades de la globalización desde un punto de vista mundial y Latinoamericano, las relaciones económicas y políticas entre las economías de América Latina, USA, Europa y Asia. También se contemplan los problemas de comunicación e información en el proceso de globalización, el papel de la educación en la sociedad del conocimiento, las formas en que las condiciones de la mujer han sido afectadas por la globalización y el multiculturalismo y la identidad con particular referencia a los jóvenes. Por otra parte, se sugieren las grandes líneas de una posible agenda para vincular globalización con justicia social.

