

ALOP ANTE EL CONTEXTO REGIONAL LATINOAMERICANO

Si bien la raigambre de gran parte de las asociadas de ALOP se encuentra en ámbitos nacionales con campos de incidencia y presión política a escala local, la Asociación como tal opera en un escenario regional y su quehacer se vincula con los niveles internacional y global. Por tal razón el trabajo de ALOP debe establecer vínculos y conexiones entre lo regional e internacional con lo local y lo global lo que genera una gran complejidad para su accionar ya que al tiempo de fijarse un conjunto de orientaciones de carácter focalizado y específico a nivel de sectores de actividad o temas particulares en los cuales su quehacer institucional tenga impactos efectivos a nivel local, debe tener en cuenta necesariamente para ello las grandes tendencias globales y regionales en materia política y económica.

En este sentido, en lo que respecta a la realidad latinoamericana en la que opera la Asociación, una constatación significativa refiere a que dentro de su secular diversidad, ésta se ha transformado muy claramente en relación a diez o veinte años atrás. Con estos cambios, cuya expresión más evidente se expresa en la ascensión de gobiernos de centroizquierda en muchos de nuestros países, se presentan oportunidades al mismo tiempo que desafíos, aunque también de una nueva manera, continúan manifestándose dilemas antiguos no resueltos y problemas con raíces muy profundas en la realidad de nuestra región. Se trata de un continente en mutación en el que están en revisión los paradigmas de democracia y desarrollo que han predominado en la región por varias décadas lo que genera una serie de conflictos, tensiones y dilemas entre las múltiples agendas (con sus límites y posibilidades) que distintos actores despliegan. De ahí que si por un lado la política y la economía cotidianas afirman el curso del modelo económico vigente y la construcción de una economía, sociedad y Estado neo-liberales, al mismo tiempo se constatan indicadores de logro de algunas de las nuevas políticas y enfoques sociales, y también con respecto de avances en materia de democracia y derechos humanos.

En este contexto el papel de la ciudadanía está en discusión y redefinición. De hecho las lecturas e interpretaciones que las organizaciones de la sociedad civil, entre las que se cuenta ALOP, efectúan de tales procesos son diversas y se ubican en el núcleo mismo de la discusión política y se hallan todavía a medio camino de madurar en perspectivas estratégicas y posicionamientos ante los nuevos escenarios presentes en la región, todo ello en medio de los efectos de una crisis financiera internacional que lejos está de haber llegado a su término y cuyos efectos se continuarán sintiendo en la región en los próximos tres años.

1. La visión optimista de las instituciones multilaterales sobre los efectos de la crisis financiera internacional en América Latina

Las instituciones multilaterales como la CEPAL, el FMI y el BID afirman que AL habría demostrado una excepcional resistencia para enfrentar la reciente crisis en condiciones de mayor estabilidad y fortaleza que otras zonas que poseen economías más poderosas. Entre las principales razones que habrían favorecido a AL se incluyen los sistemas financieros comparativamente sanos de sus países y que los gobiernos hayan mantenido sus cuentas fiscales en relativo orden, lo que implicó que la mayoría redujeran la deuda pública, aumentaran sus reservas de divisas y varios mejoraran algunos mecanismos de regulación y supervisión financiera permitiendo enfrentar la crisis con una mayor flexibilidad cambiaria y con marcos de política económica más sólidos que los vividos en décadas anteriores. A lo anterior se agregan, las favorables condiciones de financiamiento externo y los elevados precios de las materias primas, estimulados por la demanda de China.

En esta misma dirección, los efectos limitados y circunscritos de la crisis financiera internacional sobre AL han dado lugar a la hipótesis de que las economías emergentes de la región se podrían

desacoplar de las economías de los países industrializados. Esta posibilidad podría dar pie a un cambio relevante respecto al papel de AL en el escenario geopolítico mundial. La euforia de los organismos financieros internacionales respecto a AL ha reforzado esta tesis y ha sugerido que la globalización, entendida como una elevada integración económica y comercial basada en un alto nivel de comercio internacional, integración financiera y, en menor medida, movimiento de personas, podría coexistir con ciclos nacionales o regionales claramente diferenciados (lo que se ha denominado “desacople parcial”).

Sin embargo, esto no significa que las relaciones globales sean menos importantes. Combinando una tendencia de fondo a un mayor acoplamiento entre emergentes e industrializados, dos grandes configuraciones parecen concretarse. La primera representa una relación centro-periferia más clásica, donde las economías emergentes se sincronizan de forma creciente con las industrializadas. Una segunda modalidad es la que representa Asia emergente con la eclosión de China. Si esta segunda modalidad deviene dominante, el desacople de AL respecto al “centro” histórico constituido por Estados Unidos y Europa se vería ahora trasladado a una nueva relación con China. El carácter extractivista de la región parece reforzar esa tesis. En ese caso más que una posibilidad de desarrollo autónomo, el “desacople parcial” representaría un desplazamiento en la relación centro periferia. De esa forma, más que meritos propios, el desacople latinoamericano durante el curso de la crisis financiera, se explicaría por una nueva forma de dependencia respecto al ciclo chino y alejaría la posibilidad de ver a la región como un posible actor global capaz de determinar el curso de las definiciones políticas de la globalización, aunque con alguno de sus integrantes, en particular el caso de Brasil, interviniendo con creciente protagonismo en las discusiones globales.

Todo ello confirma que AL sigue dependiendo de los vaivenes de la economía mundial, la que mantiene su alta inestabilidad y por lo tanto es prematuro descartar posibles impactos futuros que cambien el panorama descrito tan favorablemente por los organismos internacionales. Además, el análisis optimista no debe hacer olvidar que la crisis afectó de manera diferenciada a los países de la región: tanto los impactos directos como también los mecanismos y velocidades de recuperación son muy diferentes según cada país lo que impone la necesidad de un análisis más desagregado de los efectos de la crisis a nivel de países y subregiones.

2. Los efectos diferenciados de la crisis económica en América Latina

La crisis internacional en 2009 provocó una contracción del producto de AL del 1,9% interrumpiendo un ciclo de crecimiento iniciado en 2002 y que se mantuvo en torno al 5% hasta 2007. La situación se revirtió a partir de 2010 con un crecimiento promedio de casi el 6%, según el FMI y con proyecciones de crecimiento positivo para los próximos años.

Sin embargo, una mirada más desagregada a nivel subregional permite identificar dos escenarios: un gran dinamismo de países de América del Sur, exportadores de materias primas principalmente con destino a Asia, y un menor crecimiento en México, América Central y el Caribe, dado que sus exportaciones tienen como destino EE.UU., son más dependientes de las remesas y su industria maquilera compite en desventaja con sus similares asiáticas. Este escenario no debería cambiar en el corto plazo ya que el retorno del crecimiento de EE.UU. se estima lento, mientras que los países asiáticos mantendrán sus tasas de crecimiento cercanas a dos dígitos durante varios años más. Situaciones especiales viven Venezuela y Haití, con un crecimiento negativo en el año 2010 aunque debido al alza petrolera se estima que en 2011 Venezuela podría recuperar un leve crecimiento del 1 y 2%, pero acompañado de alta inflación, cercana a 30%. Por su parte Haití ha vivido las consecuencias del devastador terremoto del 12 de enero de 2010 que supuso una contracción violenta del PIB en un 7% real. El posterior brote epidémico de cólera obligó a moderar las expectativas que auguraban un crecimiento de 9% en 2011 y la recuperación de algunos sectores como la agricultura, la construcción y la maquila.

Con respecto al desempleo y la economía sumergida, el impacto más visible fue un incremento del desempleo desde un promedio regional de 7.5% en 2008 al 8.4% en el 2009, lo que significó una pérdida de más de 2 millones de empleos. Sin embargo, y en el mismo período, en algunos países latinoamericanos se registró un incremento del empleo en el sector formal de la economía y un incremento del salario por hora, lo que ha beneficiado a algunos hogares de menores ingresos. Durante el 2010 la reactivación ha tenido un impacto favorable sobre la creación de empleo en el conjunto de la región, siendo el indicador más evidente la reducción en la tasa de desempleo urbano desde el 8.1% en el 2009, hasta el 7.4% en 2010. Sin embargo muchos de estos nuevos empleos se produjeron en el sector informal, lo que evidencia que el empleo que se mueve en la economía sumergida sigue prevaleciendo en AL. Como es obvio, esto se traduce en disparidades salariales producto de la desprotección de este tipo de trabajadores que no cotiza en la seguridad social, arriesgando la posibilidad de tener un seguro médico y el financiamiento de su etapa pasiva.

En 2009 la tasa de pobreza en ALC fue del 33,1% de la población, prácticamente la misma que en 2008, situada en un 33,0%. En 2010 se recuperó el ritmo previo a la crisis cayendo la tasa de pobreza al 32%. Sin embargo, estos promedios globales no deben hacer olvidar las diferencias. Por ejemplo, de 2008 a 2009 la pobreza descendió en Brasil (de 25,8% a 24,9%), Paraguay (de 58,2% a 56%), República Dominicana (de 44,3% a 41,1%) y Uruguay (de 14% a 10,7%), Argentina (de 21% a 11,3%) y Chile (de 13,7% a 11,5%). En cambio, la pobreza aumentó ese año en Costa Rica (de 16,4% a 18,9%) Ecuador (de 39% a 40,2%) y México (de 31,7% a 34,8%).

Este proceso se explica en parte por el incremento en el gasto social que han destinado los gobiernos latinoamericanos en los últimos años. Según cifras de CEPAL, el gasto social en ALC subió de 12,2% del Producto Interior Bruto (PIB) en el periodo 1990-91, al 18% del PIB en los años 2007-2008. Dentro del gasto público global, los programas sociales crecieron de 45% a 65%. Cabe un rol especial al desarrollo de políticas asistenciales, como los programas de transferencias condicionadas. Si bien estos programas han tenido un impacto importante en las cifras globales de pobreza, poseen también efectos nocivos que no son tenidos en cuenta a la hora de analizar el curso de las políticas sociales en la región. Más integrales parecen ser otras políticas que también se han implementado, tales como el seguro de desempleo, los subsidios a la contratación y los programas de creación de empleos. Pero incluso estas últimas políticas no logran superar obstáculos estructurales que no se ha podido revertir, como el acceso de los más pobres a la educación y la atención a la salud. Esto revela que salir de la pobreza en nuestra región no es sinónimo de beneficiarse del crecimiento económico.

El curso de la crisis también ha evidenciado una mayor vulnerabilidad de la nueva “clase media” latinoamericana cuyos integrantes han logrado situarse en esta década sobre la línea de pobreza como efecto de programas sociales focalizados. Pero estos subsidios no logran superar su vulnerabilidad económica por lo que están permanentemente amenazados de retroceder y sin posibilidades de movilidad social ascendente y estable. Esta carencia se debe a que pocos de sus integrantes cuentan con educación superior y muchos trabajan informalmente. Esta vulnerabilidad impide que los estratos medios desempeñen un rol más preponderante en el desarrollo: para hacerlo necesitarían acceder a trabajos formales, que les garanticen un sistema previsional y de salud estable y políticas educativas que les permitan incrementar su productividad y competitividad.

3. Las viejas y nuevas dependencias de América Latina

El comercio exterior de la región también se vio afectado por una brusca disminución de la demanda en los países del norte y las restricciones en el acceso al crédito comercial. Esta contracción de las exportaciones, afectó principalmente a la minería y al petróleo, seguido por las manufacturas y los productos agrícolas y agropecuarios. En cuanto a la disminución de las importaciones las cifras fueron similares a las registradas durante la crisis de la deuda de los años ochenta. Recién a partir del segundo trimestre de 2009, y con mayor consistencia en el primer semestre de 2010 el comercio exterior latinoamericano comenzó a mostrar una recuperación, a medida en que los estímulos fiscales y monetarios aplicados en los países del norte, los

intercambios intra-regionales y la demanda de China (que creció cerca de un 50% respecto de sus niveles del 2009) hacían efecto. De esa forma las exportaciones de AL crecieron en 2010 en un 29%, alcanzando aproximadamente US\$ 853 mil millones, revirtiendo la caída experimentada en el bienio anterior.¹

Pero también se observó una alta volatilidad en los precios de los productos de exportación a partir de la caída en la demanda internacional durante el primer semestre de 2009. Los sectores más afectados fueron la minería y el petróleo con una disminución de un 42,3%, seguido del sector manufacturero (-25,4) y del sector agrícola y agropecuario (-18,4). A partir del primer trimestre de 2010, se observa una recuperación y estabilización de las exportaciones de todos los sectores, finalizando el año con un alza generalizada de los precios de los minerales y el petróleo (este último incrementándose notablemente a inicios de 2011, en el contexto de la crisis política de los países árabes).

El auge del modelo primario exportador y el retroceso del sector manufacturero se vienen advirtiendo con fuerza en la región desde hace décadas, pero se aceleran drásticamente desde inicios de la década del 2000. Ello se traduce en un incremento de exportaciones de escaso valor agregado y con costes laborales mucho más bajos que en el sector de las manufacturas. Además, estos productos se ven más afectados por la volatilidad de precios como la padecida en la última crisis y sufren más agudamente un deterioro de los términos de intercambio. Al mismo tiempo este tipo de producción genera externalidades ambientales muy negativas tales como las derivados de la contaminación minera, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la degradación de suelos, la sobre demanda energética y el auge de los monocultivos.²

En cuanto al sector manufacturero, su participación en el PIB cayó de 12.7% a 6.4% entre los años 1970-1974 y 2002-2006, respectivamente.³ En algunos países es más grave aún: en el caso de Argentina la participación de las manufacturas en el PIB pasó de un 43.5 a 27% en ese periodo. En Ecuador las manufacturas cayeron de un 19% a un 10 % del PIB. En Brasil las cifras parecen menos graves ya que entre esos años las manufacturas pasan de un 28% del PIB al 24.8%. En cifras de la CEPAL⁴ se observa una clara tendencia al año 2009: en América Central y México, se registra un aumento en la participación de las manufacturas en el PIB, que se debe a la instalación de maquiladoras. La pregunta es si en este caso se está en presencia de un proceso de industrialización o más bien de una forma de exportación de mano de obra barata, es decir, otra forma de “primarización” exportadora.

La crisis económica también tuvo como consecuencias la caída de la inversión en todas las zonas de AL, el auge de los capitales especulativos y la apreciación monetaria. En 2008 AL alcanzó su récord histórico en flujos de inversión extranjera (IED): 128.301 millones de dólares, superando en un 13% las cifras de 2007. Las inversiones provinieron fundamentalmente empresas de Estados Unidos (37%) España (9%) y Canadá (7%). Los países receptores fueron encabezados por Brasil, Chile y México. En el transcurso de 2009 se produjo una violenta reducción de un 42 % de flujos de capital (76.681 millones de dólares). Esta caída de la inversión fue generalizada en todas las zonas de AL: en los países suramericanos descendió un 40%, en México un 51%, en Centroamérica un

¹ BID: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2010-12-10/bid-sector-de-integracion-y-comercio,8836.html>

² El crecimiento de la participación de los productos primarios en el total de exportaciones se registra en toda la región. En la Comunidad Andina, pasa desde el 81% en 2008 al 82,3% en 2009, también en el Mercosur desde el 59,8% al 63,1%. En Bolivia la participación de las exportaciones de bienes primarios pasó del 89,4% en 2005 a 92,9% en 2009 y en Brasil de 48,5% en 2003, al 60,9% en 2009. Procesos similares se dan en Chile, Perú, Venezuela y Ecuador.

³ Cifras de Alejandro Nadal en “La reprimarización de América Latina”, en Sin permiso, México, 11 de Octubre de 2009.

⁴ CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2009.

<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/38406/P38406.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

33 %y en el Caribe un 42%. Brasil sufrió un retroceso del 42 %. Esta tendencia se comienza a revertir el primer semestre de 2010, cuando la IED hacia la región se incrementó 16,4%. En dólares, el aumento fue de más de 7.000 millones, al pasar de US\$ 43.241 en 2009 a US\$ 50.345 en 2010.

Paralelamente a la disminución de la IED se produce una fuerte entrada de capitales "golondrina" que influyen en la reapreciación de las monedas latinoamericanas. Estos capitales son atraídos por los altos tipos de interés y las alzas en las bolsas de países como Brasil, Chile y México que se han mantenido en máximos históricos. Esta apreciación está produciendo efectos negativos porque desanima la exportación, abarata las importaciones y pone en peligro el empleo y la producción.

También cayó un 15% en 2009 el monto de las remesas enviadas por los migrantes latinoamericanos y caribeños, llegando a unos US\$58.800 millones, lo que representó menos que el volumen logrado en 2006. Se trató de la primera vez en que estos flujos de recursos se reducen desde que se comenzaron a contabilizar de forma sistemática en 2000. El flujo normal hasta ese año era de un incremento promedio anual de 17%. Aunque ya se advertía un leve descenso desde 2006, la reducción registrada en 2009 fue particularmente dramática, afectando especialmente a países como Haití, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, en los que las remesas significan más de 10% del PIB. México, el mayor receptor en volumen de remesas en la región, sufrió una caída del 16% dada su dependencia de Estados Unidos, el primer país golpeado por la crisis global. Las remesas hacia Brasil bajaron 34%, lo que reflejaría una tendencia de los emigrados brasileños a regresar a su país y la crisis de sus países específicos de destino, como Japón.

En 2010 esta tendencia cambió, registrándose un aumento de remesas de cerca del 5%. En los primeros cinco meses de 2010 la mayoría de los países registró un aumento de sus ingresos por remesas comparado con el mismo período de 2009: El Salvador (2,6%), Guatemala (0,2%), Jamaica (10,1%), Nicaragua (2,9%) y la República Dominicana (5,4%; considerándose el primer trimestre en este caso). Sin embargo, el aumento proyectado en 2010 no será suficiente para compensar las pérdidas ocurridas en 2009. Esto podría deberse al escaso dinamismo del mercado laboral en los países industrializados producto de las dificultades económicas por las que atraviesan durante este año.

La crisis financiera ha impactado los presupuestos de los países de la OCDE de forma drástica con importantes recortes de la cooperación internacional, cuyas consecuencias se experimentarán dramáticamente en muchos de los países de ALC que son receptores netos de cooperación. Por ejemplo, el gobierno de España ha disminuido en más de un 17% los fondos destinados a cooperación en los presupuestos de 2011, lo que implicará unos 800 millones de euros. En el caso de Francia los montos para este año y los años siguientes se han congelado en torno al 0,47% del PIB, lo que significa dejar en letra muerta el compromiso público de ese gobierno de alcanzar la meta del 0,7% en 2015, lo que representará en términos reales mil millones de euros menos en cooperación internacional. Disminuciones similares se observan en los demás países de la OCDE.

4. Las paradojas sociales que siguen viviendo los latinoamericanos y caribeños

Pero si AL ha superado la crisis financiera en mejores condiciones que en ocasiones anteriores, al mismo tiempo, es necesario mirar la realidad pormenorizadamente y no olvidar una agenda de derechos sociales y ambientales que está sufriendo graves retrocesos y amenazas en la región. Es necesario matizar el optimismo, evitando la euforia que ha llevado a ciertos gobiernos y líderes políticos a sostener que la región ha dado muestras inusitadas de responsabilidad fiscal, sobriedad financiera y preocupación por las personas. Esta autocomplacencia oculta las paradojas sociales que siguen viviendo los latinoamericanos y caribeños y que se han agudizado en el curso de la última crisis.

América Latina, además de ser la región más desigual del mundo, posee una larga historia de inequidades y discriminaciones por razones de género, raza, etnia, y orientación sexual que parece persistir pese a algunas políticas correctivas que se han implementado en los últimos años. También, destaca la precariedad de quienes operan en la economía sumergida, la dependencia de las remesas de los inmigrantes, las asimetrías de género en los salarios y las graves externalidades negativas ambientales del modelo productivo. Esta situación se ha agravado en la medida en que la re-primarización exportadora ha recurrido masivamente a la mano de obra femenina, especialmente en la maquila, la agricultura de temporada y los servicios.

Un dato ineludible es que diez de los quince países de la región poseen los mayores niveles de desigualdad del planeta. Como ha constatado el PNUD⁵, la desigualdad de ingreso en ALC medida por el coeficiente de Gini es 65% más alta que en los países de ingresos altos, 36% superior a la observada en los países de Asia oriental y 18% más alta que en el África Subsahariana. En algunos casos, como Bolivia, Haití y Brasil se constata un índice de Gini superior a 55%. Se trata de una desigualdad críticamente alta y persistente, que se perpetua de generación en generación debido a una estructura económica en la que hay una muy baja movilidad social.

Las diferencias salariales entre hombres y mujeres persisten, los hombres reciben un salario promedio 10% mayor que las mujeres. Sin embargo, cuando se comparan los salarios promedio de hombres y mujeres del mismo nivel de la educación y de la misma edad la desigualdad salta al 17%.⁶ Paradojalmente, en los casos en que se produce una cierta industrialización o “maquila de alta tecnología” como la que se ha instalado en Costa Rica o en el norte de México se produce una des-feminización del trabajo. Por esta razón si bien el ingreso masivo de la mujer al trabajo ha supuesto un avance en su autonomía relativa, también es cierto que su inserción se ha situado en empleos de baja calificación y que aplican métodos de producción muy intensivos. Además, la preferencia por la contratación de mujeres en estos sectores se suele relacionar con los roles considerados femeninos por la cultura patriarcal: minuciosidad, responsabilidad, docilidad, adaptación, sentido del detalle, bajo interés por la actividad sindical.

Este diagnóstico es especialmente dramático en relación al derecho a la vivienda y a la tierra, que siguen excluyendo masivamente a la mujer. Esta discriminación es más grave si se considera que el “contrato sexual” sigue asignando a las mujeres roles domésticos no remunerado y tareas de cuidado que no son registradas en las cuentas nacionales pero que son vitales para la sociedad.⁷

5. Nueva fase para el proyecto de los gobiernos progresistas

El análisis anterior es clave porque revela los límites del proceso político comenzado a inicios de la década del 2000 en el que un importante número de gobiernos progresistas asumieron un rol de liderazgo en la región. Es cierto que AL aparece hoy más estable económica y políticamente, comparativamente más integrada y menos vulnerable que hace diez años. Pero estas afirmaciones se deben formular con cuidado y con mucha cautela. No se pueden negar las cifras de reducción de la pobreza medida como renta. No se pueden negar los esfuerzos por disminuir brechas sociales y de discriminación. Sin embargo, a diez años de distancia, se aprecia un agotamiento en el proyecto político que auguraba integración latinoamericana y cambio en el papel de la región a nivel global.

⁵ PNUD: “Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad”. Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2011.

⁶ ÑOPO, H., ATAL J.P., WINDER N.: *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America*. IDB Working Papers. New York Oct 2009. http://www.iadb.org/research/pub_hits.cfm?pub_id=IDB-WP-109&pub_file_name=pubIDB-WP-109.pdf

⁷ El estudio de Ñopo, Atal y Winder citado ha observado desigualdades salariales por razón de raza del 30% en la región. De esa forma, indígenas y afro-descendientes obtienen un 28% menos salario que los blancos de edad y niveles de educación similares. Este estudio afirma que igualar el nivel educativo de los diversos grupos étnicos reduciría 10 puntos porcentuales esa diferencia.

Más que un proyecto de desarrollo se podría sostener que la región ha encontrado una forma más o menos eficiente de administrar su crisis, pero no manifiesta una clara voluntad de superarla. La manifestación más clara de esta actitud es la persistencia en las políticas sociales focalizadas, como los programas de transferencia de renta condicionada, la centralidad que adquieren las exportaciones de recursos naturales, la baja inversión, los mediocres intentos de dar valor agregado a la producción, la falta de previsión sobre las externalidades sociales y ambientales del modelo, la persistencia de las cifras de desigualdad, etc.

Estos datos podrían indicar que el ciclo de gobiernos progresistas que con mayor o menor radicalidad han cambiado el panorama argumentativo en ALC puede estar llegando a un debilitamiento. Ello no significa mecánicamente que pierdan sus posibilidades de triunfo electoral. Sin embargo, su programa de cambios parece haber tocado techo y entran en una fase de definiciones mucho más lentas y difíciles que obligan a cambiar alianzas y estrategias. Al mismo tiempo se aprecia un paulatino distanciamiento entre sus propuestas y las de los movimientos sociales que más cercanamente apoyaron sus proyectos, lo que se puede ver como síntoma de una más profunda desafección ciudadana respecto a sus propuestas. Datos como las manifestaciones bolivianas en torno al llamado “gazolinazo”, los resultados estrechos del referéndum ecuatoriano, las tensiones en el campo de apoyo a Chávez en Venezuela parecen mostrar este punto. En esta dirección, la caricaturizada disputa entre “pachamamismo” y “desarrollismo” parece ser la manifestación más extrema de dilemas de difícil resolución

En ese escenario se abrirá mucho más claramente la disyuntiva de un debate en ciernes que no termina de plantearse con sinceridad en la actualidad: el dilema entre un modelo primario exportador altamente depredador, acompañado de mayores o menores paliativos sociales, o un modelo de desarrollo más sostenible, que busca consistentemente su reconversión hacia una economía del conocimiento y que reinvierte las utilidades en políticas públicas basadas en un enfoque de derechos universales. El indicador que claramente separaría ambos modelos estaría en su capacidad de superar las desigualdades y reducir los impactos ambientales y externalidades sociales del actual patrón. Este debate es el que han impulsado Alberto Acosta, Eduardo Gudynas o Raúl Zibecchi y que encuentra contradictores desde la postura de Emir Sader y Atilio Borón, que optan por desacreditar a las ONG y movimientos sociales que contradicen las propuestas de los gobiernos de izquierda. Cambian por tanto los apoyos y correlaciones de fuerza para los gobiernos progresistas desde el propio campo social que los sostuviera en sus inicios.

Un segundo factor que entrará en crisis es la actual configuración de la gobernabilidad democrática. Es cada vez más claro que los gobiernos progresistas no han sido capaces de superar un paradigma tradicional que considera a la Sociedad Civil como la dispersión de los intereses individuales, que sólo el Estado puede articular hacia intereses colectivos. Bajo esta perspectiva se ha justificado un seguidismo acrítico de las organizaciones sociales respecto a los gobiernos y se ha reducido su papel a un apoyo auxiliar a las tareas centrales que siempre recaen en el gobernante. Este modelo, usando retóricamente la participación como consigna, no ha profundizado las posibilidades abiertas en procesos anteriores para lograr una articulación político-social en función de superar las trabas a los cambios que se desean implementar. Por este motivo el futuro inmediato puede pasar por una agudización del poder duro de los gobiernos o en una versión más temperada, por un ejercicio de poder blando que contenga los reclamos, pero que mantenga a los actores sociales en un claro aislamiento respecto a los espacios de deliberación y definición política. La democracia participativa es archivada, desapareciendo de los debates y los discursos. En su reemplazo se recalcan con mayor intensidad las promesas redistributivas basadas en las ventajas y conveniencias del modelo exportador.

En este contexto el debate sobre la democracia adquiere una forma mucho más urgente. Según el estudio de Latinobarómetro aunque ha aumentado la legitimidad y adhesión a la democracia persiste un alto porcentaje de “demócratas insatisfechos” que fluctuarían entre el 34% en 1996, su punto más alto, y el 15% en el año 2009, su punto más bajo. A juicio de Latinobarómetro 2010 esta

insatisfacción es sana ya que “implica que la democracia está en constante presión por hacer mejoras”.

¿Cómo interpretar este descontento e insatisfacción? Existen varias posiciones. Una posibilidad es interpretar la insatisfacción democrática como una oportunidad para fortalecer y visibilizar el rol que ocupan las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los procesos de control y monitorización del poder estatal. Se están generando cambios históricos importantes, una transformación que nos está apartando de la vieja era de la democracia representativa, para introducirnos en horizontes más avanzados de la democracia, en una nueva forma de democracia “monitorizada” definida por el crecimiento de numerosos diferentes mecanismos examinadores del poder y su extensión de influencia dentro de los campos de gobierno y de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional, en escenarios transfronterizos que en su momento fueron dominados por imperios, estados y organizaciones empresariales. Son numerosos tipos diferentes de mecanismos extra-parlamentarios examinadores del poder. Son ejercicios democráticos no institucionalizados, reactivos, que expresan de forma directa las expectativas y decepciones ciudadanas. No es necesario pensar en Wikileaks para descubrir que lo que las ONG latinoamericanas están haciendo tiene que ver directamente con esta función.

6. Las debilidades y amenazas a las OSC: una cuestión de democracia

Para ejercer el rol fiscalizador, de contrapoder y de monitorización es necesario un mínimo de institucionalidad, una base estable de funcionamiento, ciertas certezas mínimas de sustentación financiera, social y política, como medios para garantizar la efectividad y compromiso con su misión de las OSC. Sería ideal contar con lo que se podría definir como “un marco legal que establezca reglas republicanas para el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los fondos públicos”. Pero esto, lejos de ser posible, parece un objetivo político casi maximalista en las actuales circunstancias de la región.

Y es que hoy en la región se debe tener en cuenta una serie de alertas y amenazas que afectan al sector. Una de ellas proviene de los Estados, en la forma de limitaciones, controles o intimidación, o por el otro lado, relegada a la insignificancia, la indiferencia y la falta de reconocimiento del cual debieran ser objeto estas OSC. En algunos casos estos peligros se traducen en violencia física promovida por actores de diverso tipo, muchas veces ligados a actividades ilícitas como el narcotráfico, aunque no siempre, también ligados a disputas ambientales con empresas, y con la participación a veces de agentes del Estado y otras, de paramilitares y sicarios, líderes sociales y defensores de derechos humanos son asesinados, plagiados o amenazados y obligados a desplazarse de sus territorios de origen. En esta dirección cabe destacar las recientes denuncias de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de AL (que integra y coordina ALOP) respecto de una ola de asesinatos y atentados contra miembros de OSC, la implementación de mecanismos legales y judiciales que intentan amedrentar y subordinar a las organizaciones ciudadanas, nuevos modelos de criminalización de activistas sociales, y las tentativas arbitrarias de ejercer control estatal sobre las ONG, su forma de organización, sus posiciones políticas y sus alianzas.

Y todo ello en un escenario de creciente vulnerabilidad financiera para las OSC, claramente afectadas por la disminución progresiva, pero ya muy evidente, de la cooperación internacional con AL. Hoy podemos decir con toda claridad, que este es un tema en que dada la confluencia de varios procesos combinados tales como la crisis europea, la clasificación e importancia que adquiere la categoría “países de renta media” para efectos de la destinación de la cooperación, y otros. La cooperación internacional es un sector de actividad que tiende a decrecer sistemáticamente hacia el campo de ONG de desarrollo, lo que estructuralmente implica una tendencia persistente a la disminución de un campo de la institucionalidad social (fuertemente identificada con las ONG), que ya –hace rato-, está debiendo enfrentar decisiones respecto de su sustentabilidad y permanencia, su adaptación o búsqueda de nuevos rumbos.

Esta retirada no es un fenómeno nuevo ya que han existido varias oleadas: recordemos que desde el final de la década de 1990, un número significativo de agencias de cooperación cambiaron sus prioridades hacia la lucha contra la pobreza, desde un enfoque que no puso énfasis en la reducción de la desigualdad. De esa forma concentraron su atención en los países de África y Asia, de Europa del Este. Y previsiblemente, esta tendencia a la reducción y estrangulamiento de los recursos públicos de cooperación hacia AL va a continuar durante la próxima década. Esta constatación se basa en tres argumentos:

i. Las prioridades geopolíticas de la UE y de los demás países industrializados, no se focalizan en nuestra región.

ii. La nueva agenda de los gobiernos de la UE, bajo la justificación de la crisis financiera aparece muy subordinada a las prioridades nacionales y, en algunos casos, con peligrosas derivaciones derechistas y xenóforas.

iii. La euforia de los organismos financieros internacionales respecto a una posible “década de América Latina” refuerza las ideas que sostienen que los países de renta media, las economías emergentes, no sólo no deben ser objeto de cooperación, sino que se les debe manejar con cuidado, de modo que su crecimiento no compita con el de los países industrializados.

Frente a este panorama se ha planteado optar por diversificar la sostenibilidad económica de las OSC buscando financiamiento privado. Sin embargo, como ha constatado un reciente estudio de la Asociación Brasileña de ONG (ABONG): *“Si la diversificación de las fuentes de financiamiento y las acciones de colaboración y proyectos parece ser un elemento clave en los experimentos de acceso a fondos privados nacionales, debemos reconocer que tales posibilidades se limitan, a menudo, por nuestra propia estructura organizativa”*. Efectivamente, la mayoría de las ONG no está diseñada para ese modelo de gestión, que crea además legítimas dudas sobre sus efectos a la hora de respetar y potenciar la identidad y misión de estas instituciones.

7. América Latina entre la euforia y el desengaño

América Latina ha enfrentado la crisis internacional de modo dispar y si bien no ha sufrido una catástrofe social como en décadas anteriores, también es cierto que ha pagado un alto costo por un trastorno financiero que no ha provocado y en el que no tiene responsabilidad. Especial importancia tiene en esta coyuntura el hecho que durante el último decenio el gasto social per cápita aumentó en términos absolutos y como proporción del PIB situación que debería situarse como un nuevo consenso regional, fuera de cualquier discusión futura.

Sin embargo, lejos de los discursos eufóricos, la región debería asumir que las políticas públicas que ha desarrollado con el objetivo de la superación de la desigualdad y la pobreza están llegando a un límite y es necesario pasar a una nueva etapa. Los actuales programas que se han implementado con este propósito, por su naturaleza focalizada y dependiente de los volubles ciclos de las arcas fiscales, no logran dar respuesta a la naturaleza compleja de la exclusión social y su relación sistémica con la desigualdad. Se requiere dar un giro sustantivo hacia establecer políticas fortalezcan la capacidad redistributiva del Estado sobre la base de una estructura fiscal más progresiva y transparente. Para ello se necesita una agenda específica de políticas públicas que busquen un modelo de gasto público progresivo y que permita garantizar la cobertura universal efectiva de los servicios públicos y de las redes de protección social.

La segunda observación tiene relación con la necesidad de un cambio en el modelo de inserción económica internacional de Latinoamérica. Hasta la fecha se ha conservado un diseño externo impuesto desde los países industrializados, que han situado a la economía latinoamericana en un área de su conveniencia. Este rediseño debería evitar las respuestas ideologizadas que reducen el problema a ampliar o reducir la presencia del sector público en mercado. El cambio en el modelo productivo debería apuntar a superar esta divergencia creciente entre el norte y el sur aprovechando este momento de altos precios de los productos de exportación para diversificar las

estructuras productivas, invirtiendo en industrias estratégicas. Se podría así intentar modificar el patrón de crecimiento, haciéndolo menos dependiente de las materias primas. Esta estrategia requiere de un rol activo de los gobiernos, pero también exigiría un reconocimiento de los actores sociales como protagonistas de estos procesos, establecer vínculos y asociaciones con un ciudadanía preocupada de lo público que promueva iniciativas basadas en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), nuevos programas de política educacional enfocados en la promoción y divulgación del conocimiento y una sostenida voluntad de respaldo a las pequeñas y medianas empresas. Si no se abordan con urgencia estas tareas, más temprano que tarde la actual euforia se puede tornar en desengaño. Y entonces será muy difícil revertir el proceso.

Una tercera observación se refiere al poder económico en la región, el cual estaría constituido por una difusión más compleja de polos competitivos con ciertos grados de anclaje local, como grupos económicos articulados a nuevas clases medias domesticadas con novedosas formas de consumo y vinculación con la globalización., Particularmente preocupante es el alto grado de concentración de los grupos de poder en el sector comunicaciones, prensa escrita, radiofónica, telefonía e Internet. Sectores que establecen nexos – por vías poco transparentes o de presión abierta- con el sistema político institucional de partidos, con los parlamentos y los gobiernos.

No resulta por tanto indiferente el rol que asuman los gobiernos de la región en este aspecto, ni tampoco los actores sociales, donde las orientaciones políticas de ambos, representan una dimensión que filtrará el tipo de relación que el poder económico establecerá con la sociedad latinoamericana. Más aún, es de esperar que se exprese con mayor fuerza la tendencia observada a la génesis de un poder social estructurado, casi una institucionalidad social, que establece distintos grados y formas de oposición: a veces actúa la vigilancia y el control, otras exige cuentas pública y mayor transparencia en la gestión, o denuncia los efectos negativos –medioambientales, sanitarios, culturales, sociales- de sus actividades. Se trata de organizaciones sociales, movimientos sociales, comunidades territoriales organizadas, ONG de bases locales o grandes ONG internacionales, las cuales se movilizan, gestionan mayor incidencia, denuncian y proponen nuevos cursos de acción social y política en pos de un mayor equilibrio de fuerzas en una cancha en que se juegan los derechos, la dignidad y el bienestar de los pueblos latinoamericanos.

México D.F., Diciembre 2011