IX FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

Panamá, 15-17 de septiembre de 2013.

IX Foro Parlamentario Iberoamericano
Ciudad de Panamá, Panamá,
15-17 de septiembre de 2013.

Contenido

I.- Información General

II.- Programa

III.- Normas para el debate durante la celebración del IX Foro Parlamentario Iberoamericano

IV.- Perfiles

- **Dip. Elías Castillo González, Presidente del Parlamento Latinoamericano.**
- **Sr. Enrique V. Iglesias, Secretario General Iberoamericano**
- **Sen. Amado Boudou, Vicepresidente de la República de Argentina y Presidente del Senado.**
- **Dip. Sergio Rafael Gálvez Evers, Presidente de la Asamblea Nacional de Panamá.**

V.- Antecedentes del Foro Parlamentario Iberoamericano (FPI)

VI.- Estatuto de Montevideo (Estatuto del FPI)

VII.- Conclusiones de la Presidencia del VIII Foro Parlamentario Iberoamericano

VIII.- Documentos de Trabajo para el IX Foro Parlamentario Iberoamericano

- Mesa de Trabajo 1. La política en Iberoamérica: Retos y oportunidades.

- Mesa de Trabajo 2. Crisis y crecimiento: Las dos caras de la economía Iberoamericana.

- Mesa de trabajo 3. La sociedad Iberoamericana: Estrategias para enfrentar la pobreza en Iberoamérica.

- Mesa de Trabajo 4. El Espacio Cultural Iberoamericano.

IX.- Documentos de apoyo para los temas del Programa

- “Las capacidades para la política democrática”, en Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina. Lecciones aprendidas de la gestión política de la crisis económica internacional, PNUD/OEA, Plural Editores, 1ª Edición, 2011, p. 17-19 y 57-76.

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable. (Resumen ejecutivo), CEPAL, 2013, p. 13-21.
- Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo (Resumen Ejecutivo), CEPAL/OCDE, 2012, p. 9-24.
- Avanzar en la Construcción de un Espacio Cultural Compartido. Desarrollo de la Carta Cultural Iberoamericana, CEPAL/OEI, 2012, p. 27-34 y 43-49

X.- Anexo.

- Acuerdos y Compromisos adoptados en las Reuniones Anteriores del Foro Parlamentario Iberoamericano.

I.- Información General

INFORMACIÓN BASICA

EMBAJADA DE MÉXICO EN PANAMÁ

Jefe de Cancillería Encargada de Negocios A.I. Encargada de la sección Consular y de Asuntos Culturales	**PATRÍCIA ELENA PÉREZ FIGUEROA**
Dirección:	Avenida España 1428, Barrio Villa Morra Asunción, Paraguay
Teléfono:	(595 21) 618-2000
Fax:	(595 21) 606-425
Correo electrónico:	embamex@embamex.com.py
Página:	http://http://embamex.sre.gob.mx/paraguay

Temperatura ambiente:

Mínima: 16°

Máxima: 32°

Moneda:

Guaraní (moneda de Paraguay)	
Fracción	100 céntimos
Billetes	2.000, 5.000, 10.000, 20.000, 50.000, 100.000
Tasa de cambio ***Julio 2013***	1 EUR = 5.550 PYG 1 USD = 4.400 PYG

FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

"El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial"

INFORMACION GENERAL

SEDE DEL FORO:

El IX Foro Parlamentario Iberoamericano, se llevará a cabo en la sede del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), en la calzada de Amador, en Ciudad de Panamá, República de Panamá, los días 15, 16 y 17 de septiembre de 2013.

La ubicación de la sede de PARLATINO:

https://maps.google.com/maps?q=parlatino+panam%C3%A1&hl=es&ie=UTF8&sll=40.84706,-73.652344&sspn=75.400988,113.027344&hq=parlatino&hnear=Panam%C3%A1&t=m&z=8

Información adicional sobre PARLATINO puede encontrarse en: www.parlatino.org Los teléfonos de la sede del PARLATINO son: (507) +512-8377; y el fax (507) 512-8019, y el Director de la Sede es Eduardo González, tel. (507) +512-8519; y fax (507)+512-8517.

REGISTRO DE PARTICIPANTES

El formulario de inscripción se encuentra disponible en la página web del Foro, y debe enviarse a FORO2013@asamblea.gob.pa

El registro de los asistentes comenzará en la sede del Foro el 15 de mayo de 2013 de (6:00 pm a 9:00 pm); y continuará el día 16 de septiembre de 2013 (8:00 am a 12:00 md).

La realización de la reserva no exime del envío del correspondiente formulario de inscripción a la Secretaría del Foro.

POLÍTICAS DE ASISTENCIA

La participación en el evento está limitada a los integrantes de las delegaciones parlamentarias invitadas, y a otros invitados especiales.

TRANSPORTE

La organización únicamente proporcionará transporte colectivo para la asistencia a los actos que se detallen en el programa definitivo del encuentro, y para los traslados aeropuerto-hotel y hotel-aeropuerto.

La organización no cubrirá los gastos relativos a los desplazamientos a Panamá, ni otros desplazamientos no contemplados expresamente.

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

La información básica del evento se puede ubicar en la página web del Foro: http://www.asamblea.gob.pa/main/admin/ForoIberoamericano.aspx

Las consultas sobre los **aspectos logísticos** del Foro deberán dirigirse a ***Ana María Castillo,*** tel.(507)+512-8549, fax (507)+512-8655, celular (507)+6660-8681.

Las consultas relacionadas con el **contenido** del Foro deberán dirigirse a al ***Salvador Sánchez,*** tel. (507)+512-8579, celular (507)+6616-4160, o a ***Ibeth Vega***, tel. (507)+512-8377, celular (507)+6980-6629 y fax (507) +512-8019.

Adicionalmente existe un buzón electrónico FORO2013@asamblea.gob.pa para cualquier otro tipo de consultas e información complementaria en la página web de la Secretaria General Iberoamericana www.segib.org y de la Asamblea Nacional de la República de Panamá: www.asamblea.gob.pa

EMERGENCIAS MÉDICAS

El médico de guardia durante el evento es: **Saúl Saucedo**, tel. (507)+512-8241, y celular (507)+6616-4311.

Habrá a disposición durante el evento un servicio de ambulancia.

Los datos de los principales hospitales de la ciudad de Panamá, son los siguientes:

Nombre del Hospital	**Tipo de Hospital**	**Dirección**	**Información de contacto**
Hospital Santo Tomás	Estatal	Calle 34, este Avenida Balboa.	(507)+507-5600
Clínica Especializada de la Caja del Seguro Social	Estatal	Vía Transístmica, Panamá.	(507)+503-6000
Clínica Hospital Nacional	Particular	Avenida Cuba, entre calle38 y 39 Panamá.	(507)+306-3300
Clínica Hospital Paitilla	Particular	Avenida Balboa y calle 53.	(507)+265-8800

REQUISITOS PARA INGRESAR AL PAÍS

Se ruega a los participantes y delegados consultar con las autoridades diplomáticas y consulares panameñas las correspondientes disposiciones oficiales requeridas por Panamá para ingresar al país.

REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS EN PANAMÁ

PAÍSES PARTICIPANTES	*NOMBRE DEL EMBAJADOR*	*INFORMACIÓN DE CONTACTO*
1. *Argentina*	*Ana Cristina Berta de Alberto*	*(507)+302-003*
2. *Brasil*	*Adalio Senna Ganem*	*(507)+263-5322*
3. *Bolivia*	*Boris Froilán Calderón Arandia*	*(507)+269-0274*
4. *Cuba*	*Reinaldo Carlos Calviac Lafferte*	*(507)+227-0359*
5. *Colombia*	*Ángela M. Benedetti*	*(507)+264-9513*

	Villaneda	
6. Chile	*Alberto Labbe Galilea*	*(507)+203-1890*
7. Costa Rica	*Deyanira Ramírez*	*(507)-223-4059*
8. Ecuador	*Edwin Martínez Bedon*	*(507)+264-2654*
9. España	*Jesús Silva Fernandez*	*(507)+207-1500*
10. México	*Alejandra María Gabriela*	*(507)+263-4900*
11. Nicaragua	*Antenor Alberto Ferrey*	*(507)+264-3080*
12. Perú	*Guillermo José Miguel Russo*	*(507)+263-8901*
13. Paraguay	*María Adoración Amarilla*	*(507)+263-4782*
14. República Dominicana	*Octavia Alfarero de León Líster*	*(507)+394-7813*
15. El Salvador	*Efrén Arnoldo Bernal Chevez*	*(507)+223-3020*
16. Honduras	*Nery Magaly Funes Padilla*	*(507)+264-5513*
17. Guatemala	*Stella Rieger de García-Granados*	*(507)+269-3406*
18. Uruguay	*Francisco Heber*	*(507)+264-2838*
19. Venezuela	*Ramón Alfredo López*	*(507)+269-1244*

II.- Programa

IX FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

"El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial"

(Programa Preliminar – Actualizado al 24 de agosto de 2013)

DOMINGO 15 DE SEPTIEMBRE

Llegada de participantes a la Ciudad de Panamá

07:00 PM **Cóctel de bienvenida ofrecida por el presidente de la Asamblea Nacional de Panamá.**

Las Terrazas del Hotel Le Méridien, Calle Uruguay y Avenida Balboa.

LUNES 16 DE SEPTIEMBRE

08:30 AM **Salida de los autobuses desde los hoteles.**

09:00 AM **Inauguración del IX Foro Parlamentario Iberoamericano**
Edificio Sede del PARLATINO, Calzada de Amador
(Salones Multiuso 3 y 4).

ELIAS CASTILLO

Presidente del Parlamento Latinoamericano

ENRIQUE V. IGLESIAS

Secretario General Iberoamericano

AMADO BOUDOU

Vicepresidente de la República y Presidente del Senado de la Nación Argentina

SERGIO GÁLVEZ EVERS

Presidente de la Asamblea Nacional de la República de Panamá

09:30 AM **Conferencia Inaugural**

10:30 AM **Receso para el café**

11:00 AM **Sesión de las Mesas de Trabajo**

Mesa de Trabajo 1: Lugar: Salón 102 (primer piso)

Tema: **La Política en Iberoamérica: Retos y Oportunidades.**

Mesa de Trabajo 2: Salón Multiuso No. 1 (planta baja)

Tema: **Crisis y Crecimiento: Las dos caras de la Economía Iberoamericana actual.**

Mesa de Trabajo 3: Lugar: Salón Multiuso No. 4 (planta baja)

Tema: **Estrategias para enfrentar la pobreza en Iberoamérica.**

Mesa de Trabajo 4: Lugar: Auditorio (planta baja)

Tema: **La Cultura en Iberoamérica: Identidad y desarrollo humano.**

01:00 PM **Almuerzo para los participantes del IX Foro Parlamentario Iberoamericano.**

(Salones Multiuso 3 y 4, planta baja)

02:30 PM **Foto Oficial en el vestíbulo principal del PARLATINO.**

03:00 PM **Sesión Plenaria (Salones Multiuso 3 y 4, planta baja)**

Preside: Presidente de la Asamblea Nacional de Panamá

Presentación de conclusiones de las Mesas de Trabajo por sus respectivos presidentes.

Intervención de todos los Presidentes de Parlamentos y Jefes de Delegaciones Parlamentarias por orden alfabético en español sobre los temas tratados en las Mesas de Trabajo y en general sobre la materia objeto del IX Foro Parlamentario Iberoamericano: **"El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial"**

05:00 PM **Final de la sesión plenaria y regreso a los hoteles.**

07:30 PM **Cena oficial ofrecida por el Presidente de la Asamblea Nacional de Panamá**

MARTES 17 DE SEPTIEMBRE

08:30 AM **Salida de los autobuses desde los hoteles.**

09:00 AM Continuación de la Sesión Plenaria

Preside: Presidente de la Asamblea Nacional de Panamá

Continuación de la sesión plenaria: continuación de las intervenciones de todos los Presidentes de Parlamentos y Jefes de Delegaciones Parlamentarias por

orden Alfabético en español sobre los temas tratados en las Mesas de Trabajo y en general sobre el tema objeto del IX Foro Parlamentario: **"El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial"**

10:30 AM **Receso para el Café**

11:00 AM **Sesión de Clausura**

Presentación de las Conclusiones de la Presidencia del Foro

Presidente de la Asamblea Nacional de Diputados de Panamá

Representante del país sede del X Foro Parlamentario Iberoamericano.

12:00 PM **Salida de autobuses desde la entrada de la sede de PARLATINO, con destino a Esclusas de Miraflores (Canal de Panamá).**

12:30 PM **Visita a las Esclusas de Miraflores (Canal de Panamá).**

01:00 PM **Almuerzo ofrecido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá en el Mirador de las Esclusas de Miraflores.**

03:00 PM **Salida de autobuses con destino a los hoteles (entrada del Mirador de las Esclusas de Miraflores).**

III.- Normas para el debate durante la celebración del IX Foro Parlamentario Iberoamericano

FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

"El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial"

NORMAS PARA EL DEBATE DURANTE LA CELEBRACIÓN DEL IX FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

Mesas de trabajo:

- Los ponentes de las Mesas de Trabajo dispondrán de quince minutos cada uno.

Al concluir las intervenciones iniciales de los ponentes, todos los asistentes a las mesas de trabajo tendrán la oportunidad de tomar la palabra, previa concesión por parte de la presidencia de la mesa.

La palabra se pedirá a mano alzada. No existe un tiempo tasado de intervención de los asistentes. En función del número de solicitudes se irá concediendo el uso de la palabra discrecionalmente por la presidencia de cada una de las mesas.

Sesión plenaria:

Durante la sesión plenaria y tras la inicial presentación de las conclusiones de las mesas de trabajo por sus respectivos Presidentes, intervendrán todos los jefes de delegación parlamentaria de cada una de las Cámaras por orden alfabético de los países presentes en español.

La intervención versará sobre los temas tratados en las mesas de trabajo y en general, sobre la materia objeto del IX Foro Parlamentario: "El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en el nuevo contexto mundial" y tendrá una duración de diez minutos cada una.

IV.- Perfiles

DIP. ELIAS CASTILLO GONZÁLEZ
PRESIDENTE DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

TRAYECTORIA POLÍTICA

Miembro fundador del Partido Revolucionario Democrático (PRD), 1979.

Posiciones ocupadas dentro del Partido:

- Miembro del Tribunal de Honor y Disciplina.

- Miembro del Directorio Nacional. (CDN)

Primer Vicepresidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN).

CARGOS DESEMPEÑADOS

- Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, 1984-1989.
- Director Ejecutivo de Transporte, 1983-1984.
- Secretario General del Ministerio de Gobierno y Justicia, 1981-1984.
- Director Nacional de Migración y Naturalización, 1979-1981.
- Concejal del Distrito de Panamá, 1972-1978.
- Conciliador Laboral, Ministerio de Trabajo, 1971-1972.
- Inspector Docente en el Instituto Nacional,1970-1971.
- Educador,1968 -1969.

TRAYECTORIA PARLAMENTARIA

Diputado de la República de Panamá para los siguientes periodos:

1989-1994 2004-2009

1994-1999 2009-2014

1999-2004

- Presidente de la Asamblea Nacional, 2005-2006; 2006-2007.
- Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, 1972-1973.

- Miembro de la Asamblea Nacional de Representantes, 1972-1978.
- Electo durante seis períodos totalizando 31 años de vida parlamentaria.
- Presidente de las Comisiones de Relaciones Exteriores, Educación Cultura y Deportes, Credenciales, Ética y Honor Parlamentario y Hacienda Pública.
- Integrante de la Comisión de Población y Desarrollo en varias legislaturas.

PARTICIPACIÓN EN ORGANISMOS INTERPARLAMENTARIOS

- Asamblea General de la Unión Interparlamentaria (UIP), celebrada en Bonn, Alemania, 1978, manteniéndose activo desde entonces en este organismo internacional.
- Parlamento Latinoamericano, en la reunión extraordinaria celebrada en La Paz, Bolivia en marzo de 1990, manteniéndose activo hasta la fecha en este organismo regional.
- Parlamento Latinoamericano, como miembro de la Mesa Directiva, en el período 1995-1997 y 1997-1999.
- Parlamento Latinoamericano, como miembro del Consejo Consultivo, desde el 2000 al 2010.
- Presidente del Parlamento Latinoamericano (dic.2010 – 2012).
- Miembro Observador Permanente del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)
- Miembro del Patronato de Virtual Educa.
- Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT), en las asambleas y reuniones de comisiones en las que participó activamente.
- Miembro de la Comisión de Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT)
- Co-Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT) (Mayo 2011 – 2012).

DISTINCIONES Y RECONOCIMIENTOS

- Condecorado con la Orden General Omar Torrijos Herrera por el Excelentísimo Señor, Martín Torrijos, Presidente Constitucional de la República, julio 2009.
- Condecorado con la Medalla Justo Arosemena como Ilustre Ciudadano en la conmemoración del Centenario de la Asamblea Nacional, 2006.
- Declarado Hijo Meritorio de su ciudad natal Las Tablas, recibió las Llaves de la Ciudad y Pergamino de Honor, noviembre de 2006.
- Invitado a la firma de los Tratados Torrijos-Carter en Washington el 7 de septiembre de 1977, por el Jefe de Gobierno General Omar Torrijos Herrera.
- Designado Abanderado Oficial de los Actos Conmemorativos de la Independencia de Panamá, noviembre 1972.

Nacido en la ciudad de Las Tablas, República de Panamá, el 23 de enero de 1948.

SR. ENRIQUE V. IGLESIAS

SECRETARIO GENERAL IBEROAMERICANO

Es Secretario General Iberoamericano desde el 1º de octubre de 2005. Fue designado el 28 de mayo de 2005 en la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Iberoamérica, y reelegido por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (San Salvador, El Salvador, noviembre de 2008).

Desempeño Profesional

- Nombrado por el Secretario General de la ONU como miembro de la Comisión de Alto Nivel para evaluar las amenazas a la paz y a la seguridad mundial, así como la reforma de la ONU (2003). En 2005, fue designado experto mundial para el Grupo de Alto Nivel de la Alianza de Civilizaciones.
- Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo durante diecisiete años.
- Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (1985-1988).
- Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) (1972 a 1985).
- Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables (Nairobi, Kenia, 1981).
- Presidente de la Reunión Ministerial que dio inicio a la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) (Punta del Este, Uruguay, 1986).
- Presidente del Banco Central de Uruguay (1966 y 1968).
- Ha sido profesor de Desarrollo Económico y Director del Instituto de Economía de la Universidad de la República de Uruguay.
- Fue miembro del Directorio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), y participó en diferentes cursos de la CEPAL, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de Naciones Unidas, a cuyo Directorio perteneció desde 1965 y del cual fue presidente entre 1967 y 1972.

- Inició su carrera en 1954 en el sector privado como Director de la Unión de Bancos del Uruguay.

Publicaciones

Ha escrito numerosos artículos y ensayos sobre las diferentes dimensiones del desarrollo de América Latina y es autor de, entre otros, los siguientes libros: “América Latina en el umbral de los años ochenta”; “El desafío energético” y “Desarrollo y equidad: el desafío de los años ochenta”.

Reconocimientos y Condecoraciones

- Ha recibido numerosas distinciones y reconocimientos internacionales, entre ellos el Premio Príncipe de Asturias y la Gran Cruz de Isabel la Católica, así como las más altas condecoraciones de los países latinoamericanos.
- Es doctor honoris causa por las universidades de Liverpool (1987), Carlton, Ottawa (1991), Autónoma de Guadalajara, México (1994), “Cándido Méndes” de Río de Janeiro (1994), Southeastern Louisiana University, Estados Unidos (2000), Nacional Mayor de San Marcos en Lima, Perú (2001), de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santiago, República Dominicana (2004), de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (2006), de la Universidad de Salamanca (2006), de la Universidad Europea de Madrid y la Universidad Andrés Bello de Santiago de Chile (2008) y por la Universidad de Chiapas (2009).

Estudios: Graduado en Economía y Administración (Universidad de la República de Uruguay, 1953), con estudios superiores de especialización en Estados Unidos y Francia.

Datos Personales: Nació en Asturias, España, y es ciudadano naturalizado uruguayo.

AMADO BOUDOU
VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ARGENTINA
Y
PRESIDENTE DEL SENADO

Estudios:

- Maestría y Doctorado en Economía en el Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (CEMA).
- Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Actividad Profesional:

- Sector Público:
  - Es secretario General de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)
  - Fue Secretario de Hacienda y Finanzas en el Municipio de la Costa.
  - Gerencia de Presupuesto y Control de Gestión.
  - Dirección General de Cultura y Educación en la Provincia de Buenos Aires.
- Sector privado:
  - Gerente de la empresa ECOPLATA S.A de 1995 a 1998.
  - Gerencia General de Venturino ESHIUR S.A. de 1990 a 1995.
- Actualmente es Presidente del Senado Argentino y es Docente en la Universidad del CEMA.

Datos Personales:

- Nació en 1953 en Capital Federal, pero se crio en Mar del Plata.
- Es casado y tiene 4 hijos

SERGIO RAFAEL GÁLVEZ EVERS
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ

Diputado por la Provincia de Panamá

Circuito Electoral : 8-7

2009-2014

Suplente: Galvez Gómez, Vicente E.

Posiciones Políticas:

Concejal del distrito Capital de Panamá, corregimiento de El Chorrillo, durante los periodos:

1. 1989-1994
2. 1994-1999
3. 1999-2004
4. 2004-2009
5. 2009-2014

Legislador y Diputado de la República de Panamá durante los Periodos:

- 1999-2004
- 2004-2009
- 2009-2014

Participación Parlamentaria:

- Electo Presidente de la Asamblea Nacional de Diputados, Cuarto Período de Sesiones Ordinarias 2012-2013
- Presidente de la Comisión de Presupuesto 2011-2012
- Presidente de la Comisión de Economía y Finanzas 2010-2011
- Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales 2009-2010
- Presidente del Consejo Municipal de Panamá
- Miembro Activo de las Comisiones Permanentes

Nació en la Ciudad de Panamá, República de Panamá, el 7 de diciembre de 1961.

V.- Antecedentes del Foro Parlamentario Iberoamericano (FPI)

FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

En 2005, las Cortes Generales de España (Parlamento) organizaron el primer Foro Parlamentario Iberoamericano (30 de septiembre al 1 de octubre) en la ciudad de Bilbao, España, de manera previa a la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar ese año en Salamanca, España. Los temas de discusión fueron "Fortalecimiento Democrático Institucional"; "Economía y Desarrollo"; "Cooperación para el Desarrollo"; e "Iberoamérica en el Mundo".

La intención fue crear un foro alterno a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que se inscribiera en una estrategia de diversos foros de ese tipo con otros actores sociales de los países involucrados (Primer Encuentro Empresarial, Primer Encuentro Cívico Iberoamericano, etcétera), para que legisladores de los países participantes en la Cumbre Iberoamericana discutieran los mismos asuntos que los Jefes de Estado y de Gobierno en esa reunión de alto nivel.

A la fecha se han llevado a cabo siete ediciones del Foro Parlamentario Iberoamericano, abordando temas de interés de la actualidad iberoamericana.
El II Foro Parlamentario Iberoamericano tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, el 26 de septiembre de 2006 previo a la celebración de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. En esta ocasión se aprobó el Estatuto de Montevideo que sirve como marco normativo para los trabajos del Foro. Los ejes temáticos fueron:

1) Políticas poblacionales y desarrollo. Migración y derechos humanos.
2) Políticas de regulación e integración ante los flujos migratorios.
3) Remesas.
4) La cooperación para el tratamiento de los flujos migratorios entre Iberia y América Latina. "Ganadores y Perdedores" en las políticas migratorias. 5) Migraciones y género.

La tercera edición del Foro tuvo lugar los días 11 y 12 de septiembre de 2007, en el Congreso Nacional de Chile, en el que se fijaron las propuestas de los parlamentarios ante la XVII Cumbre Iberoamericano, celebrada en Valparaíso en noviembre de 2007. Como tema central se abordó la "Cohesión Social".
El IV Foro se llevó a cabo en El Salvador, los días 11 y 12 de septiembre de 2008. El tema principal fue "Juventud y Desarrollo".

El tema principal del V Foro Parlamentario Iberoamericano (23-24 de noviembre de 2009, Lisboa, Portugal) fue "Innovación y Conocimiento", con cuestiones como la "Cooperación Iberoamericana; Tecnologías de información y comunicación al servicio de los parlamentos modernos"; y "Cooperación técnica interparlamentaria iberoamericana."

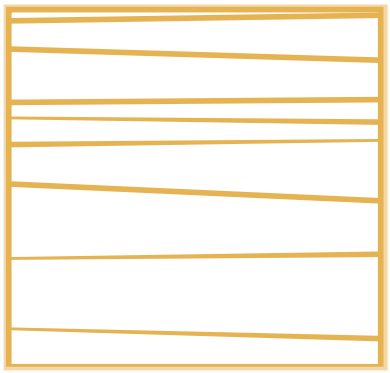
Para el VI Foro (Bueno Aires, Argentina, 11-13 de noviembre de 2011), los asuntos tratados fueron "Acceso, permanencia y obligatoriedad en el sistema educativo", "Nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la

enseñanza", "Pluralismo educativo y escuela de calidad" y "Financiamiento integral del sistema educativo."

Los días 24 y 25 de octubre de 2011 (Asunción, Paraguay) tuvo lugar el VII Foro, con el tema "EL rol de los parlamentos, transformación del Estado y desarrollo".

El VIII Foro Parlamentario Iberoamericano, se llevó a cabo en la Ciudad de Cádiz, los días 25 y 26 de octubre de 2012, bajo el lema "Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz".

VI.- Estatuto de Montevideo (Estatuto del FPI)



II Foro Parlamentario Iberoamericano
25 y 26 de Setiembre de 2006

Estatuto de Montevideo

Proyecto

La Comunidad Iberoamericana de Naciones constituye un espacio con una historia y herencia cultural comunes, que está basado en principios y valores compartidos.

El Sistema Iberoamericano, construido a partir de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno desde 1991, constituye un factor decisivo para la consolidación y desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Reforzar la dimensión parlamentaria del Sistema Iberoamericano es junto con el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el desarrollo económico y
social de nuestros pueblos, un objetivo prioritario para el futuro de nuestra Comunidad.

Entre el 30 de septiembre y el 1 de octubre de 2005 se reunió en Bilbao el I Foro Parlamentario Iberoamericano. En dicho Foro se reconoció la necesidad de garantizar una mejor participación de los parlamentarios en el proceso de consolidación de la Comunidad Iberoamericana de las Naciones, mediante la institucionalización de una adecuada instancia parlamentaria para tal fin.

Los representantes de los Parlamentos nacionales de los Países que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones, reunidos en Montevideo los días 25 y 26 de septiembre de 2006, conscientes de la necesidad de reforzar el diálogo ente los parlamentos de todo el espacio iberoamericano, deciden dar su aprobación al siguiente Estatuto:

Artículo 1º.

(Concepto)

El Foro Parlamentario Iberoamericano, reunido anualmente en Asamblea de representantes, es el órgano de encuentro y de cooperación entre los Parlamentos Nacionales de los Países que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Artículo 2º.

(Objetivos)

Constituyen objetivos del Foro:

a) Participar activamente en la consolidación y en el desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.
b) Promover, en el plano parlamentario, los fines inherentes a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, contribuyendo, de este modo al fortalecimiento del Estado de Derecho, de la vida y de las instituciones democráticas, de los derechos humanos y de la ciudadanía, del desarrollo económico, social y educativo, del diálogo intercultural, así como del derecho internacional y de la paz entre nuestros pueblos.
c) Analizar y evaluar las actividades de la Conferencia Iberoamericana que se realicen entre la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del año anterior y la Cumbre siguiente, así como contribuir al debate de los ejes temáticos que figuren en la agenda de la Cumbre que tendrá lugar tras la realización del Foro.

d) Establecer un marco de mutua y permanente cooperación con todas las instancias de la Comunidad y, en particular, con la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, de la Conferencia,

así como con las reuniones ministeriales y sectoriales, los Foros Empresarial y Cívico, y la Secretaría General Iberoamericana.

e) Llevar a cabo un adecuado seguimiento de los programas multilaterales de cooperación emprendidos en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana.
f) Examinar y discutir las materias de ámbito común y los asuntos de la vida internacional que afecten a la Comunidad.
g) Proponer y recomendar a las restantes instancias de la Comunidad líneas adecuadas de actuación destinadas a contribuir al refuerzo y proyección del espacio iberoamericano.
h) Desarrollar programas de cooperación técnica interparlamentaria.

Artículo 3º.

(Composición)

1. El Foro Parlamentario Iberoamericano estará constituido por un número máximo de tres miembros titulares y tres suplentes por Cámara Legislativa de todos y cada uno de los Países Iberoamericanos, salvo en el caso de los Países con Parlamento unicameral, que estarán representados por un máximo de seis miembros titulares y seis suplentes.

2. Dichos representantes serán designados de acuerdo con las reglas y usos propios de sus respectivas Cámaras, atendiendo a un criterio de pluralidad que respete el equilibrio adecuado entre mayorías y minorías resultantes del sufragio popular.

Artículo 4º.

(Organización)

1. El Foro Parlamentario Iberoamericano estará presidido, con carácter anual, por el Presidente del Parlamento del País donde se celebre ese año la Cumbre Iberoamericana, y tendrá como Vicepresidentes a los Presidentes de los Parlamentos de los Países donde, respectivamente, haya tenido lugar la Cumbre precedente y vaya a celebrarse la próxima, quienes podrán delegar en los Vicepresidentes de sus respectivos Parlamentos. En el caso de que el Parlamento Nacional del país al que corresponda celebrar la Cumbre decidiese no llevar a cabo la reunión anual de la Asamblea, ésta podrá celebrarse con carácter extraordinario, por consenso de los Parlamentos, en otro País de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que así lo solicite, en cuyo caso la Presidencia de dicha reunión corresponderá al Parlamento Nacional que ejerza de anfitrión.
2. Compete al Presidente del Foro, asistido por los Vicepresidentes garantizar, con la debida antelación, la realización y conducción de las reuniones de la Asamblea, interpretar el presente Estatuto y, una vez oídos los Presidentes de las Delegaciones Nacionales, fijar el orden del día para cada reunión.

3. Al comienzo de cada Asamblea se procederá a la ratificación del Orden del Día y a la elección de cuatro Secretarios que asistirán al Presidente y a los Vicepresidentes en la conducción de los trabajos de la Mesa.
4. El Presidente del Foro será asesorado en el ejercicio de sus funciones por el servicio de apoyo del respectivo Parlamento Nacional y contarán, asimismo, con la cooperación de la Secretaría General Iberoamericana en relación a todas aquellas áreas para las que dicha cooperación sea mutuamente acordada.

5. El Presidente representa al Foro durante el período de su mandato y presentará a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno las posiciones del Foro.
6. En cada Parlamento habrá, a nivel técnico, una instancia concebida para servir de enlace con los servicios de apoyo al Presidente y llevar a cabo un seguimiento de los trabajos del Foro, con el objeto de favorecer la circulación de información, la eficiencia en la preparación de las reuniones y el apoyo a las respectivas delegaciones nacionales.

Artículo 5º.

(Funcionamiento)

1. El Foro Parlamentario Iberoamericano se reúne en Asamblea con carácter ordinario una vez al año en el País donde vaya a celebrarse la Cumbre Iberoamericana. Dicha reunión tendrá lugar en un tiempo razonable antes de la celebración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.
2. Extraordinariamente, por decisión favorable emitida por dos tercios de sus miembros, podrá tener lugar una Asamblea extraordinaria del Foro.

3. La reunión de la Asamblea anual del Foro Parlamentario Iberoamericano deberá ser organizada y financiada por el País anfitrión, estando a cargo de los Parlamentos Nacionales los costes de transporte y alojamiento de sus respectivas delegaciones. La Secretaría General Iberoamericana deberá asimismo cubrir sus propios gastos de transporte y alojamiento para participar en las actividades del Foro.
4. Los idiomas de trabajo del Foro Parlamentario Iberoamericano serán indistintamente español y portugués, lenguas oficiales de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, y toda la documentación relativa al mismo será obligatoriamente editada en ambos.

5. El Secretario General Iberoamericano, así como otras autoridades del sistema iberoamericano podrán ser invitados a presentar al Foro, particularmente ante la Asamblea anual, comunicaciones sobre las actividades de su competencia.
6. El Foro podrá crear entre sus miembros Grupos de Trabajo con sus respectivos relatores, para elaborar comunicaciones e informes sobre asuntos específicos del ámbito de sus objetivos, que serán discutidos en las reuniones ordinarias.

Artículo 6º.

(Formas de deliberación)

1. La Asamblea anual del Foro deliberará por consenso siempre que se consideren decisiones sobre el Estatuto y por mayoría cualificada de dos tercios de los presentes en todo lo que se refiera a la apreciación de comunicaciones e informes y a la emisión de opiniones, propuestas o recomendaciones.

2. Cada delegación tiene, en las reuniones del Foro, un número de votos igual al número de miembros titulares de su delegación.

Artículo 7º.

(Entrada en vigor)

1. El presente Estatuto entrará en vigor tras su aprobación por los Parlamentos de los Estados que forman parte de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, reunido en Montevideo.

2. Cada Parlamento Nacional adoptará las medidas necesarias para que el presente Estatuto entre en vigor en su orden interno.

Firmado en Montevideo, el 26 de septiembre de 2006.

VII.- Conclusiones de la Presidencia del VIII Foro Parlamentario Iberoamericano

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA DEL VIII FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

La Presidencia del VIII Foro Parlamentario, tras la reunión de los **PARLAMENTOS IBEROAMERICANOS,** que ha tenido lugar en Cádiz los días 25 y 26 de octubre de 2012, bajo el lema "*Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz"*:

CONSIDERANDO que los Parlamentos constituyen la institución por excelencia para canalizar la representatividad de los ciudadanos.

AFIRMANDO la importancia de la reunión del Foro Parlamentario Iberoamericano con carácter previo a la celebración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en tanto que manifestación de la creciente importancia de la diplomacia parlamentaria en el seno de las relaciones internacionales.

CONSIDERANDO que la Constitución de Cádiz de 1812 marcó un hito en la historia perpetuando la relación entre los pueblos de la comunidad iberoamericana.

DESTACANDO que los principios presentes en la Constitución de Cádiz de 1812 como son los de la soberanía nacional, la libertad individual, la representación, la separación de poderes y la igualdad ante la ley se encuentran más vigentes que nunca en la comunidad iberoamericana.

SUBRAYANDO la importancia de una relación basada en una compleja historia común, en la riqueza de dos lenguas comunes, en una continua relación migratoria y en una creciente relación económica.

REAFIRMANDO la consideración de España y Portugal como puentes sobre los cuales asentar la relación entre la Unión Europea y América Latina.

AGRADECIENDO la calurosa acogida que nos ha brindado la ciudad de Cádiz, refugio de los constituyentes de ambos Hemisferios hace doscientos años.

ACUERDA ELEVAR A LA CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO LAS SIGUIENTES CONCLUSIONES

- Su compromiso con los valores surgidos de la Constitución de Cádiz de 1812 como puente entre las dos orillas del Atlántico.

- Su voluntad de seguir construyendo la cooperación política, económica y social sobre una base de cultura, lenguas, visiones del mundo y valores compartidos como exponente del privilegio sin igual con que cuenta Iberoamérica.

- La necesidad de prestar una atención especial a las políticas de crecimiento económico, máxime en un contexto de dificultad, apelando a nuestros vínculos históricos, culturales y jurídicos como fuente de oportunidad para crear riqueza.

- Su voluntad de otorgar una especial atención a las pequeñas y medianas empresas que están aprendiendo a internacionalizarse y a competir en el mundo globalizado de hoy en día.

- La importancia de un mayor volumen de flujos de capital y de intercambio comercial como parte esencial de nuestro crecimiento sobre la base de un diálogo franco, abierto y en un plano de absoluto respeto e igualdad entre los gobiernos.

- La necesidad de que el crecimiento económico esté basado en el acercamiento constructivo entre gobiernos y empresas.

- La prioridad que constituyen las políticas fiables y las reglas de juego claras y predecibles como única vía por la que contribuir a crear las condiciones para la generación de empleo y bienestar para nuestros ciudadanos.

- La relevancia de las infraestructuras desarrolladas en función de una planificación estratégica, como herramientas de crecimiento económico, de cohesión social y territorial y de integración regional, dentro de un contexto sostenible y de un adecuado respeto al medio ambiente.

- La importancia de unos mecanismos adecuados de financiación de las infraestructuras dando cabida, no solamente a la financiación pública, sino también a la participación del sector privado.

- La absoluta determinación a favor del fortalecimiento institucional que permita la existencia de unas instituciones bien gestionadas sobre la base de los principios de eficacia, eficiencia, buen gobierno, transparencia y colaboración administrativa, todo ello enfocado al servicio del interés general y de los ciudadanos.

- Su compromiso a ayudar a una renovación de nuestra perspectiva común, proyectando la Conferencia Iberoamericana en el escenario internacional como entidad con características propias que definen su peso en el mundo; vinculándola con otros mecanismos de concertación y diálogo internacionales; y concertando posiciones iberoamericanas en los principales foros internacionales.

- Su voluntad de lograr una relación más equilibrada entre América Latina y la Unión Europea, basada en un mejor conocimiento mutuo.

- Su voluntad de avanzar, en la senda iniciada por el Foro Parlamentario Iberoamericano, en la construcción de instituciones integradoras de los

distintos países y realidades de la comunidad iberoamericana que, con una efectividad real y con un carácter permanente, permitan construir políticas iberoamericanas eficaces en asuntos de interés común, con el objetivo de superar los retos actuales del mundo globalizado; y todo ello con base en unos valores democráticos universales que trasciendan las ideologías, en beneficio último de la sociedad.

- La importancia de que foros como este y otros que han ido reuniendo a lo largo del año a alcaldes, magistrados, empresarios, académicos, jóvenes, organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil traten, unos y otros, de asuntos que interesan a nuestros ciudadanos de tal modo que el espacio iberoamericano transcienda el ámbito intergubernamental para que la sociedad civil lo sienta también como propio.

VIII.- Documentos de Trabajo para el IX Foro Parlamentario Iberoamericano

LA POLÍTICA EN IBEROAMÉRICA: RETOS Y OPORTUNIDADES

Cuando nos proponemos razonar sobre un tema específico, como es: "La política en Iberoamérica", el cual presenta por su extensión geográfica un amplio espectro de factores que son propios de cada Nación, lo debemos hacer atendiendo a aquellos rasgos que estén proyectando los actores políticos a escala iberoamericana y que deben ser motivo de análisis y de debate, sin dejar de conceptuar los profundos lazos históricos, sociales, culturales, económicos políticos e idiomáticos, que nos unen e identifican.

La política, como arte de gobernar, tal como lo idearon los antiguos griegos, está inmersa inexorablemente en la conducción del Estado y en la pretensión de influir en la toma de decisiones. Tradicionalmente se concibe que los líderes políticos son los que guían a una Nación por los senderos del bienestar común, el progreso y la paz. En las actuales condiciones democráticas, por el contrario, existe una expectativa de que sean los propios pueblos los protagonistas en la definición de sus objetivos. Aún necesitando de intermediaciones representativas, la participación constante, amplia y significativa de los ciudadanos establece el marco de la política contemporánea.

Al encontramos ante una sociedad mucho más informada, que reclama mayor participación en la toma de decisiones y exige categóricamente una permanente transparencia en el ejercicio del poder público, los liderazgos políticos y las organizaciones en cuyo seno aparecen se ven transformados.

Mucho se discute en la actualidad sobre la relevancia de los partidos políticos como estructuras de formación política, de reclutamiento de autoridades, y de agregación de los diversos intereses sectoriales. Sin soslayar que existen en muchas naciones de Iberoamérica candidaturas libres o no partidarias, que llevan como discurso usual la decadencia de la partidocracia, los partidos políticos siguen estando presentes en la política iberoamericana de hoy.

La política democrática, sin embargo, fuerza una dinámica competitiva en la que los partidos victoriosos son los reúnen los respaldos más numerosos. Mientras que en algunos contextos esto ha significado la transformación del discurso partidario, profundizando su anclaje en el sector más numeroso del electorado – en América Latina, los pobres – en otros contextos la necesidad de captar la adhesión del mayor número de votantes posibles, estimula la disipación de las identidades partidarias fuertes.

En ambos escenarios, sin embargo, los partidos son objeto de crítica: por la impronta personalista de sus liderazgos, por el control que ejercen determinadas cúpulas en la dirección de los partidos, por el rechazo de la democracia interna y por la corrupción de algunos de sus líderes en el ejercicio del poder político. El problema fundamental, sin embargo, es la medida en que puede percibirse que el sistema de partidos consagra la inclusión de un determinado grupo de personas y clases sociales, y la exclusión de otras. La promesa democrática puede encontrar realización o negación en un sistema político en el que se puede participar, o del cual se está conscientemente marginado.

Otra apreciación es la que sale en defensa de la institucionalidad de los partidos políticos por ser entes garantes del sistema democrático y permitir la participación ciudadana y el debate público. Enfocado en este pensamiento se expresó Maurice Duverguer, en su conocida obra: “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, cuando señalaba que:

> “*Los partidos políticos encuadran a los electores de dos modos. Por una parte, desarrollan la conciencia política de los ciudadanos y permiten explicar más claramente las opciones políticas. Por otra, seleccionan los candidatos entre los que se desenvuelve la lucha electoral*”.

Los partidos políticos, tal como lo teorizaba el escritor francés, deben ser primordialmente estructuras que contribuyan a crear una conciencia política entre los ciudadanos, en base a preceptos cívicos, éticos e ideológicos, en el marco del ejercicio del poder político.

Carlos Eduardo Mena Keymer, autor chileno, en su obra: “Rediseño de Partidos Políticos en América Latina”, nos proporciona otra visión sobre el rol de los partidos políticos:

> “*Tradicionalmente se ha sostenido que los partidos políticos tienen como función principal la de actuar como mediadores entre la sociedad y el Estado, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad. De esta manera, los partidos se consideran los principales instrumentos de representación política y de comunicación entre el Estado y la sociedad, y entre la sociedad y el Estado*”.

Dado que en un Estado Democrático lo que debe indefectiblemente prevalecer es la libertad política, la política en los estados de Iberoamérica refleja esa tendencia, aunque no de forma estable, desprovista de retrocesos y contradicciones. En las últimas dos décadas se ha observado un avance notable en el desarrollo de las instituciones democráticas, teniendo como ejemplo, que los mandatarios son escogidos en torneos electorales tal como lo establecen las constituciones de las naciones. La práctica de los relevos traumáticos de autoridades (aunque no superado del todo) es infrecuente, y claramente el contexto es muy distinto al que padecieron los países de la región durante la mayor parte del siglo XX. Incluso España y Portugal, que padecieron largos regímenes autoritarios, pueden solventar los períodos de bonanza o de escases apoyándose en una institucionalidad democrática y constitucional.

En un estudio realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de México en el año 2008, que se titula “Los principales retos de los partidos políticos en América Latina”, se señala con respecto al desarrollo político, económico y social de la región, se ilustra el avance político antes mencionado indicando lo siguiente:

> *“En América Latina existe una situación doblemente favorable, tanto económica como política, porque existe un crecimiento económico y una democracia política que muestra avances hacia su consolidación”.*

Esta afirmación puede constatarse en el Latinobarómetro de 2011, el cual entre otros aspectos concluyentes resalta que: “La democracia se ha ido consolidando lentamente en sus valores centrales como es el cumplimiento con la ley. Los gobiernos son las instituciones que más confianza han logrado recaudar en estos años, si bien en el 2011, hay un retroceso. El parlamento logra avanzar lentamente en su legitimidad. Una parte sustantiva de la región dice que espera del futuro lo mismo, es decir, espera estabilidad. La estabilidad económica es algo nuevo y fascinante para América Latina. La estabilidad del empleo se ha más que duplicado en la última década y alcanza su punto más alto en el 2011. Nunca antes hubo tan pocas personas con grandes dificultades económicas (10%). Cuatro de cada diez latinoamericanos tiene hoy un escalón más de educación que el hogar en que nació. Ocho de cada diez latinoamericanos están conectados con el mundo a través del celular. La región se ha alejado de EE.UU., ese país, es el modelo principalmente para Centroamérica, mientras que Sudamérica mira crecientemente hacia otras partes del mundo, especialmente Europa. Sobre todo hemos aumentado nuestra satisfacción de vida, independientemente de los vaivenes”.

Cada una de las cifras antes mostradas constituyen para los investigadores una muestra palpable del desarrollo experimentado en Latinoamérica, que ha sido posible gracias a la consolidación democrática y a la visión política de los gobernantes de permitir mayores inversiones y de llevar a efecto políticas de desarrollo social y económico beneficiosas para la población bajo parámetros de gobernabilidad democrática.

Este panorama de Latinoamérica puede contrastar con la situación económica que se vive actualmente en Europa y en la que España y Portugal no escapan, por formar parte de ese continente, en donde uno de los temas centrales del debate político se sitúa en: ¿Cómo salir de la crisis económica? sin desmejorar la calidad de vida de la población.

Estas cifras de bienestar y progreso, son contradichas por movimientos sociales que plantean que las políticas de desarrollo económico llevadas a cabo por muchos Estados sólo han beneficiado a las minorías privilegiadas, dado que los niveles de inflación y pobreza

han ido en aumento. Además, proclaman que la política debe estar al servicio del pueblo y no de las élites económicamente poderosas, que son las principales favorecidas de las políticas de desregulación y de privatización popularizadas en las décadas previas, y que aparecen nuevamente como beneficiarias de la actual crisis nor-atlántica. La continuidad entre el previo movimiento social mundial anti globalización y los actuales movimientos de protesta frente a la crisis es estos sentidos, evidente. Sin embargo, el reclamo social no se agota en la defensa de redes sociales de protección, o de la recuperación o re-implantación del Estado de Bienestar. En Iberoamérica, tanto en el continente americano como en la península Ibérica, el discurso de quienes protestan está saturado de una crítica ética de la política tal y como se desarrolla. Esto incluye la desigualdad jurídica y material, a la forma en que son expuestos los procesos sociales y políticos en los medios de comunicación, y a la corrupción en la gestión de los recursos públicos. Del 15-M en España, al "Yo soy 132" en México, a las protestas del fútbol, en Brasil durante la reciente "Copa Confederaciones 2013", el grito en las calles es de denuncia de los políticos y de la política. ¿Qué significa esto para la política en Iberoamérica, para sus partidos políticos y para sus políticos?

El investigador español, Manuel Alcántara Sáez, en su obra: "Partidos políticos en América Latina, precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros", expone con respecto a lo expresado la siguiente afirmación:

> *"Que la primera década del siglo XXI es un período democrático sin precedentes en América Latina; no obstante, los partidos políticos se están enfrentando la incertidumbre e incluso a la violencia política, la desigualdad social, extrema pobreza, así como a una profunda e incierta recomposición interna. Es por ello que los partidos políticos tienen un doble reto: por una parte hacerse de la confianza y legitimación social para permanecer en el tiempo, y por otro lado, superar el proceso de profunda e incierta recomposición interna en que se encuentran".*

Resulta evidente ante lo planteado que la política en Iberoamérica en los comienzos de la actual centuria atraviesa por retos y desafíos que tienen que ser analizados en su contexto

más amplio y profundo, de cara a devolverle la confianza a la población que cuestiona el actuar político por la falta de promesas incumplidas, las rivalidades políticas y por los casos de corrupción que son develados a la luz pública, por mencionar algunos ejemplos. La sociedad exige una mayor transparencia en la gestión pública, que los gobernantes manejen apropiadamente los recursos del Estado, sin caer en prácticas de nepotismo, ni de corrupción, urge una participación efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones, que se respete la libertad de expresión, que los torneos electorales sean prístinos, sin sospecha de fraude y alejados del clientelismo.

La sociedad reclama por una mayor efectividad del sistema democrático, esto se ve reflejado en el estudio realizado por el latinobarómetro (2011) y que citamos antes, el cual apunta que: "Un 47% de los ciudadanos de la región dicen que la democracia ha permanecido igual durante el 2011, un 27% dice que ha empeorado, y un 21% dice que ha mejorado. El saldo es claramente negativo, 6% dice que ha empeorado más de lo que ha mejorado. Esta pregunta es nueva, la aplicamos por primera vez en 2011. Sólo un 5% de los hondureños y un 7% de guatemaltecos dice que la democracia ha mejorado mientras en Panamá y Uruguay es un 35%. La desigualdad en los avances de la democracia se nota cada día más. Entre las cosas que le faltan a la democracia esta reducir la corrupción (48%), garantizar la justicia social (33%), aumentar la participación ciudadana (31%) y la transparencia del estado (31%). Sólo un 13% dice que a la democracia no le falta nada, que está bien como está".

El actuar político del siglo XXI, tiene entre algunas particularidades el auge de las redes sociales y de los medios masivos de comunicación, por tal razón, debe ser cada día más transparente, tomando en cuenta que la falta de información oportuna puede conllevar a la desinformación y en algunos casos a levantamientos sociales que crean estadios de ingobernabilidad. La sociedad reclama que prevalezca la gobernabilidad política, mediante el fortalecimiento de los diferentes Órganos de Estado y de las instituciones públicas, por ende, el accionar político debe salir en defensa del Estado Democrático y Constitucional de derecho y luchar por el fortalecimiento de los pilares democráticos.

La precitada gobernabilidad dependerá de diversos factores uno de ellos es el que citamos a continuación y que es el resultado de un reciente estudio:

> *"Sin duda alguna la capacidad de gobernabilidad- nacional y local- dependen de la capacidad institucional y de la habilidad de los actores políticos para generar legitimidad, eficacia y eficiencia, en su respuesta a las presiones y demandas sociales. La gobernanza garantiza las condiciones mínimas para la distribución del poder y disposición de los recursos, así como los mecanismos del control del poder" (DEMUCA: Territorialización de políticas públicas, 2011).*

El político del presente y el futuro debe predicar con el ejemplo, la sociedad espera que los discursos y promesas de campañas se vean materializados en realidades. La política debe ir destinada principalmente a la solución de los problemas sociales de la población, a erradicar al máximo los niveles de pobreza, a darle una mejor salud, educación y trabajo a la población. La política debe ser conciliadora, tolerante con el adversario y dispuesta a crear escenarios de diálogo y consensos entre todos los sectores que integran la sociedad civil dando margen a una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones y fundada en una sólida base deontológica .

Los partidos políticos tienen la tarea cívica de propiciar la paz y el buen entendimiento entre los electores. Con base a estas ideas, concluimos con un pensamiento de la obra antes citada: "Rediseño de los partidos políticos en América Latina" en donde el autor nos esquematiza una visión positiva del rol que debe desempeñar la política:

> *"Los partidos políticos, que son una "parte" orientada hacia el todo de la sociedad, es decir, proponen a la sociedad proyectos colectivos, deben ser los principales instrumentos de promoción de la ciudadanía. Deben ser los principales actores a través de los cuales el ciudadano participa en la legislación y en la administración de una "buena polis", deliberando junto con sus conciudadanos sobre lo que es justo e injusto, sobre lo que conviene o no conviene a la sociedad.*

En consecuencia, los partidos son los principales instrumentos de la participación de los ciudadanos en la vida de la sociedad".

Finalmente resulta claro que no puede analizarse la política en Iberoamérica en pocas líneas. Si bien hay muchos retos y desafíos que enfrentar, mientras conservemos y profundicemos la democracia también existirán oportunidades para liberar de las cadenas de la pobreza a todos aquellos que aún la padecen.

BIBLIOGRAFIA:

- Alcántara, Manuel. "Partidos Políticos en América Latina", Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001.
- Brown Araúz H. "Hacia la consolidación del sistema de partidos políticos panameños", Tareas No. 111, Panamá, 2002.
- Calduch Cervera, Rafael. "Causas y Consecuencias de la inseguridad política en América Latina", España, 2008.
- Compendio de escritos sobre "Territorialización de políticas públicas" DEMUCA, 2011.
- Duverger, Maurice . "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Barcelona, ediciones Ariel 1985.
- Latinobarómetro 2011.
- Mena Keymer, Carlos Eduardo. "Rediseño de Partidos Políticos en América Latina" Capel, Costa Rica, 1999.
- Rodríguez Gómez, César Augusto y Rodríguez Olvera Oscar. "Los principales retos de los partidos políticos en América Latina", CESOP, México, 2009.
- Vargas, Jean Paul. "Efectividad Parlamentaria" Demuca, San José C.R. 2008.

CRISIS Y CRECIMIENTO: LAS DOS CARAS DE LA ECONOMÍA IBEROAMERICANA

Las economías de los países de Iberoamérica presentan dos caras diferentes, en atención al crecimiento que en general presentan las economías de América Latina, y las dificultades que confrontan en los últimos años los países de la península Ibérica.

En ese sentido, pese a los lazos económicos entre ambos lados del Atlántico, el panorama puede ser examinado con mayor provecho poniendo atención sucesivamente a la economía latinoamericana y europea peninsular.

Esta primera observación no deja, sin embargo, de requerir precisiones adicionales. Los países de América Latina y el Caribe, según el esquema utilizado por la CEPAL, son todos los ubicados al sur de los Estados Unidos, desde México hasta la Patagonia, incluyendo todas las islas del Mar Caribe. El conjunto de estas tierras miden 22.2 millones de kilómetros cuadrados, lo que representa un 16 % de la superficie total del planeta. La población estimada de esta región, según la CEPAL, es de 609.9 millones de habitantes para el año 2013, aproximadamente 9% de la población mundial, con la característica de que casi el 80% de su población vive en ciudades y es la parte mayormente urbanizada del mundo.

Los diez (10) países sudamericanos, con una población de 401 millones habitantes tienen una superficie de 17.4 millones de kilómetros cuadrados, donde Brasil ocupa casi la mitad de dicho territorio, con 8.5 millones de kilómetros cuadrados, Argentina con 2.78 millones de kilómetros cuadrados y Perú con 1.285 millones de kilómetros cuadros, siendo los tres países de mayor superficie en América del Sur.

Los seis países centroamericanos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice suman 522 mil kilómetros cuadrados con una población de 45 millones de habitantes, mientras que México tiene 1.964,375 kilómetros cuadrados de superficie territorial y una población de 118.4 millones de habitantes.

En cuanto al Caribe, se podría dividir en Antillas Mayores con países como Cuba, República Dominicana, Haití y Jamaica, Puerto Rico y las Antillas menores con islas como: Anguila,

Antigua y Barbuda, Antiguas Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Domínica, Granada, Islas Cayman, Islas Turcas y Caicos, Montserrat, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, entre otras, con una población aproximada de 42 millones de habitantes.

En el pasado, los países de la región latinoamericana, que en su mayor parte forma a Iberoamérica, mostraban algunas características comunes tales como: inestabilidad fiscal, régimen de propiedad con muchos latifundios por una parte y muchos minifundios por la otra, además de gobierno con excesivo centralismo en capitales de la nación y áreas metropolitanas. También vale mencionar que se trata de una de las regiones mayormente cohesionadas del mundo por lenguaje, cultura, religión, etc. pero también donde se da una de las mayores desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza. En general, los ingresos del sector externo provienen de la exportación de materias primas.

En los cinco últimos años, los países latinoamericanos han experimentado tasas de crecimiento sostenido, tal como se muestra en las estadísticas de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y otros. En efecto, las tasas de crecimiento del producto interno bruto para los años 2007 al 2012 y proyecciones de los años 2013-2014, son las siguientes:

Cuadro 1. Tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto Real. Años 2007-2014.

DETALLE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB mundial (%)	5.4	2.8	-0.6	5.2	4.0	3.2	3.3	4.0
PIB economías avanzadas (%)	2.8	0.1	-3.5	3.0	1.6	1.2	1.2	2.2
PIB América Latina (%) según FMI	5.8	4.2	-1.5	6.1	4.6	3.0	3.4	3.9

Fuente: FMI y CEPAL

La economía latinoamericana creció a un ritmo superior al de las economías avanzadas e igualmente por encima del promedio de la economía mundial. Durante los años 2010 al 2012, algunos países latinoamericanos registraron excelentes tasas de crecimiento económico como: Panamá, Perú, Chile, Brasil, Argentina, Colombia, entre otros. Los países exportadores de materias primas de origen minero o de tipo agropecuario han sacado provecho de la oportunidad

que ha representado el auge económico y consiguiente aumento de la demanda de países emergentes, principalmente como es el caso de China, un país con mucha población y con un ritmo de crecimiento superior al 10% en forma continua por un periodo prolongado.

La región latinoamericana y del Caribe es un área muy atractiva para los inversionistas extranjeros. El monto de las inversiones extranjeras ha aumentado significativamente, por ejemplo, en el año 2012 un monto de inversión directa extranjera fue de 173,361 millones de dólares, lo que equivale a 6.7% por encima de lo recibido en el año 2011 que estuvo en 165,815 millones de dólares, cifras que contrastan con los flujos monetarios recibidos por otras regiones del mundo, las que han sido mucho menores. La inversión directa extranjera en América Latina y el Caribe presenta un comportamiento ascendente, según se registra en el cuadro 2. Las economías de Brasil, México, Chile y Colombia y Argentina son las que reciben el mayor monto de inversión directa extranjera en los años 2011 y 2012. Las utilidades de las empresas transnacionales se quintuplicaron en los últimos diez años, y cerca de la mitad de las mismas se reinvierten.

Cuadro 2. Inversión Directa Extranjera en América Latina y el Caribe. Años 2009 a 2012.

En millones de dólares (US$)

Detalle	2009	2010	2011	2012
América Latina y Caribe	82,948	124,368	165,815	173,361
América del Sur	56,604	92,112	129,140	143,831
México y América Central	21,076	27,600	29,809	21,635
Caribe	5,268	4,656	6,865	7,994

Fuente: CEPAL, Sección de Información y Servicios Web.

El crecimiento económico ha conllevado una mejoría en la situación del mercado laboral y del empleo. En los años 2011 y 2012, la región presenta niveles menores de 7% de tasa de desempleo, cuando a inicios de la década del año 2000, dicha tasa estaba cercana al 10% de la población económicamente activa. Para los últimos cinco años, se presenta el comportamiento de la tasa de desempleo en el cuadro 3:

Cuadro 3. Tasa de desempleo en América Latina. Años 2008 a 2012.

Detalle	2008	2009	2010	2011	2012
Tasa media anual de desempleo (%)	7.3	8.1	7.3	6.7	6.4

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.

La altas tasas de crecimiento económico y la adopción de políticas económicas de buen manejo fiscal llevaron a mantener el saldo de la deuda pública en cifras acordes con los estándares internacionales, así como los niveles de déficit del sector público no financiero en porcentajes promedios del 2% del PIB y a que la calificación del crédito soberano mejorase en estos últimos años para la mayor parte de los países que forman parte del área. También se han fortalecido los movimientos de integración económica y agrupación de países por bloques comerciales, como MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano, ALADI, Grupo Andino, etc. También, en estos últimos años, se ha dado el surgimiento de empresas multinacionales con capital proveniente de la propia América Latina, las denominadas Translatinas.

Un hecho importante en las economías de América Latina es el gran monto de remesas o transferencias por parte de los latinos residentes o que laboran en Estados Unidos de América y Canadá, lo cual ha llegado a ser una muy importante fuente de divisas que se transfiere de las economías hacia los países de origen, situación que es muy típica de países como México, los de Centroamérica y del Caribe.

En América Latina y el Caribe los índices de pobreza y desigualdad han mejorado en los últimos años; sin embargo, continúa observándose una gran cantidad de población, que según la CEPAL publicado en el Informe Panorama Social de América Latina, para el año 2012 es de aproximadamente 170 millones de pobres, siendo el género femenino, el que mayormente sufre esta situación. Los países con menor nivel de pobreza en el año 2012 son Argentina, Uruguay y Chile, mientras que los que presentan esta situación de mayor población de pobres son Honduras, Nicaragua y Guatemala. En el cuadro 4, se puede apreciar la situación de pobreza para los años 1999 y 2011 de América Latina, según áreas rurales y urbanas.

Cuadro 4. Situación de pobreza e indigencia en América Latina, por área urbana o rural. Años 1999 y 2011--- (Porcentaje del total de personas)

Detalle	**1999**	**2011**

Pobreza	**43.8**	**29.4**
Urbana	37.1	24.2
Rural	64.1	49.8
Indigencia o extrema pobreza	**18.6**	**11.5**
Urbana	12.0	7.2
Rural	38.7	28.8

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2012

A pesar del crecimiento económico, la distribución del ingreso de las personas en América Latina y el Caribe, continúa siendo la más desigual del mundo, ya que el decil (décima parte) de la población más rica recibe la mayor cantidad del ingreso, lo que se puede verificar examinando los coeficientes de Gini de cada país. En este sentido, las estructuras sociales, jurídicas y culturales han mantenido los mismos esquemas, principios y criterios, o sea, el status quo en vez de modificar dichas instituciones.

El uso de una política fiscal restrictiva es conveniente, en el caso de Centroamérica, con el fin de reducir los desequilibrios fiscales y externos así como para asegurar la sostenibilidad en el pago del servicio de la deuda y en la obtención de nuevas fuentes de financiamiento. Los países de América Latina deben realizar la adopción de políticas públicas que conlleven una mejor distribución de la riqueza, ya que esta situación tiene consecuencias sociales negativas para el desarrollo económico social así como en la inestabilidad política; además, el uso de los recursos públicos- vía presupuesto del Estado- puede llevar al logro de mejoras en los indicadores sociales- de salud, educación, vivienda, etc., que son parte inherente a la función del Estado.

América Latina confronta algunos riesgos externos en el corto plazo, principalmente debido a las bajas tasas de crecimiento en la zona del Euro así como en los Estados Unidos de América, regiones que son los principales socios comerciales. Las proyecciones de crecimiento económico para los países de esta región en general son favorables en el corto y mediano plazo. A propósito del cuantioso flujo de inversión directa extranjera, hay que revisar las políticas macroeconómicas que articulen el aspecto macroeconómico, con los ambientales, sociales y productivos, para favorecer una mayor inclusión social. También sería conveniente establecer provisiones o reservas con los ingresos extraordinarios que perciben los países en estos momentos de auge,

para reducir así la vulnerabilidad por las posibles futuras bajas en los precios de las exportaciones o por el aumento del costo de los combustibles.

La adopción de políticas públicas más efectivas en el combate a la situación de pobreza constituye un desafío para los gobiernos de la región iberoamericana, máxime si se toma en cuenta que los países de estas región presentan la mayor desigualdad del mundo, que se expresa en el indicador de que casi un tercio de la población vive bajo la línea de pobreza en el año 2011.

Breve panorama económico de España y Portugal.

Para complementar el panorama del conjunto de países participantes en este Foro, se hace obligatorio incluir algunos aspectos sobre la economía de España y Portugal. España, con una extensión de 504,645 kilómetros cuadrados tiene una población de 47.3 millones de habitantes, mientras que Portugal, con 92,391 kilómetros cuadrados tiene una población de 10.7 millones.

Durante los últimos cuatro años, la zona euro en general ha confrontado problemas de crisis económica. El desempeño económico de España y Portugal, que forman parte de la zona euro, presenta un estado de decrecimiento y desaceleración en su PIB con los consiguientes problemas de desempleo, ajustes fiscales, protestas sociales y cierto nivel de desmejoramiento en la calidad de vida de su población. Las tasas reales de crecimiento económico para los años 2010 al 2012 y las proyecciones para el bienio 2013-2014 son las siguientes:

Cuadro 5. Tasa real de crecimiento (%) del PIB de España y Portugal. Años 2010-2014

País	2010	2011	2012	2013	2014
España	-0.3	0.4	-1.4	-1.6	0.7
Portugal	1.9	-1.6	-3.2	-2.3	0.6

Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, abril de 2013.

Las últimas cifras disponibles sobre desempleo registran una tasa de desempleo de 26.8% en España y de 17.8% en Portugal. Igualmente, la situación de déficit fiscal de España y Portugal, medido como porcentaje del PIB según la Oficina Europea de Estadísticas para los años 2009 al 2012 se puede considerar como bastante difícil, e igualmente está siendo objeto de la aplicación de Programas de Estabilidad con respaldo de la UE y el FMI, para superar la crisis. La situación de déficit fiscal para ambos países para los años 2009-2012 es la siguiente:

Cuadro 6. Déficit de las Administraciones de España y Portugal. Años 2009-2012

% del PIB y millones de euros.

País	2009	2010	2011	2012
España	-11.2	-9.7	-9.4	-10.6
Portugal	-10.2	-9.8	-4.4	-6.4

Fuente: Eurostat, mayo de 2013

La Sociedad en Iberoamérica: Estrategias para enfrentar la pobreza en Iberoamérica

Introducción

La superación de la pobreza constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta Iberoamérica. El logro de esta meta es fundamental por razones éticas y para la estabilidad económica, social y política de los países. El objetivo de superar la pobreza ha sido abordado en diversos foros internacionales y en los programas gubernamentales de varios países. Sin embargo, aún existen dudas acerca de los requisitos, el contenido y las características de una estrategia efectiva para combatir la pobreza, así como del marco institucional más adecuado para su exitosa aplicación.

La interpretación usual de la pobreza la describe como privación en un plano exclusivamente material. Las propuestas de análisis dentro de ese paradigma se diferencian por el tipo de necesidades tomadas en consideración. Las propuestas multidimensionales cuestionan que la pobreza pueda entenderse tomando en consideración únicamente el plano económico-material.

En esta dirección, surge la noción de pobreza humana, que interpreta la pobreza como ausencia de capacidades básicas. Este concepto considera que, en última instancia, lo relevante es atender a las libertades que permiten a los individuos realizarse en la sociedad y por consiguiente alcanzar todo su potencial.

La medición de la pobreza desde un enfoque económico se hace utilizando indicadores de renta o consumo. Los enfoques multidimensionales, en cambio, consideran una variedad más amplia de privaciones, incorporando indicadores que capturan otros aspectos relevantes en la determinación de la condición de pobreza (salud, educación, vivienda, transporte, alimentación, vestimenta, etc.).

Si tomamos como referencia la Declaración del Milenio, hay una serie de objetivos a las que Iberoamérica debe aspirar, en relación con la reducción de la pobreza. El primer objetivo del milenio es erradicar la pobreza extrema y el hambre, presentando algunas alternativas como lo son:

- La reducción a la mitad, entre 1990 y 2015, de la proporción de personas que sufren de hambre.

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.
- Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, sin exclusión.

Análisis de la pobreza en Iberoamérica

Concentración de Ingresos

El problema de la desigualdad social en la región tiene que ver fundamentalmente con la alta concentración de ingresos que se presenta en el nivel más alto. Ello se convierte en un círculo vicioso, porque al haber mayor concentración se dificulta que el crecimiento de los países se traduzca en mejorar las condiciones de los más pobres.

El interés de los países en ajustar sus políticas públicas ha producido un avance en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Las inversiones en infraestructuras, servicios básicos de salud y educación han mejorado, si no en su totalidad, en gran parte. Esto se refleja en indicadores básicos de salud como la esperanza de vida al nacer, la tasa de mortalidad infantil, las tasas de desnutrición infantil, y el acceso a la educación, entre otros.

Para que el avance en esta materia continúe se deben diseñar políticas públicas sostenibles y que los sucesivos gobiernos las ejecuten sin interrupción. La educación y el empleo son reconocidos como ámbitos privilegiados de superación de los problemas sociales, si se operan como mecanismos de inclusión social, de reducción de desigualdades y de superación de la pobreza.

Colombia, Guatemala, Brasil y Honduras presentan la mayor concentración de ingresos.[1] El primero en un 0.58 y los siguientes 0.59 mientras que España presenta una concentración de ingresos de 0.31. [2]

Reducción de la desigualdad

Los países que presentan avances en la reducción de desigualdad desde el 2000 en adelante son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú, todos los cuales han reducido sus índices de Gini en más de dos puntos.[3]

[1] Fuente Comision Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Panorama social en América Latina y el Caribe 2008. Santiago de Chile 2009. Publicación de las Naciones Unidas.
[2] Fuente: Instituto Nacional de Estadística // España 2012
[3] Índice de Gini, es la medida de desigualdad de ingresos, en donde 0 equivale a la igualdad perfecta y 1 es la desigualdad perfecta.

Los datos relativos a América Latina y el Caribe apuntan a que se trata de una región diversa, con graves desigualdades. Sin embargo, se han observado señales significativas de progreso en el frente de la igualdad, ya que 16 de los 21 países experimentaron una reducción en sus índices desde el 2000 a 2008 y esto se debe a la adopción de políticas macroeconómicas y de protección social, en toda la región.

Países con mayor índice de pobreza.

El índice de personas en situación de pobreza Latinoamérica es de 29.4% (167 millones) año 2012, lo cual representa 1 millón de personas menos que en el 2011, lo que equivale a 28.8% de habitantes; sin embargo, el índice de personas en situación de indigencia o pobreza extrema se mantendrá estable en 2012 en 12,3% (66 millones) igual que el 2011. [4]

Según la CEPAL el país con mayor índice de pobreza es Honduras ya que el 67.4% de su población está en esas condiciones; le siguen Nicaragua con 58.3%; Guatemala con 54.8%; Paraguay con 49.6%; El Salvador con 46.6%; Bolivia con 42.4%; Republica. Dominicana con 42.2 %; México con 36.3%; Colombia con 34.2% y Ecuador, con 32.4%.

A pesar de esto, la CEPAL considera que la tendencia a la baja seguirá, pero a un ritmo más lento gracias a las proyecciones de crecimiento económico positivo e inflación moderada para los años 2012 al 2015. [5]

Estrategias para enfrentar la pobreza en Iberoamérica

Para enfrentar la pobreza en la región se están estableciendo políticas estructurales y convencionales como:

- Redistribución de propiedad (específicamente en el caso de la tierra) y cambios en las estructuras productivas y del empleo.

Esto significa que hay que tener visión de la tendencia socio-estructural, poniendo en ejecución una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo y sostenible.

[4] Según Panorama Social de América Latina/CEPAL 2011/Comision Económica para América Latina y el Caribe/ Iberoamérica: pobreza, violencia y corrupción: , bajo el boom de Económico / Crónicas de Venezuela 2013

[5] Panorama Social para América Latina 2012/CEPAL

- Políticas anticiclicas y de control de la inflación.

  Es importante que el ciclo de políticas económicas se dé en todos los sectores sociales, que no haya exclusión y que se implementen políticas de control del gasto público sin especulaciones ni improvisaciones.

  La aplicación de políticas de protección y seguridad social macroeconómicas teniendo en cuenta la coyuntura de la región.
- Aumentar la calidad de la oferta de trabajo y la eficiencia y la aplicación de políticas sociales de alivio a la pobreza.

  Conlleva la creación de nuevas fuentes de trabajo e ingresos, mejorando el poder adquisitivo de aquellos que menos tienen aplicando políticas sociales a corto y largo plazo como educación- empleo principalmente por rama de actividad y grupos de trabajos en aras de reducir la pobreza.
- Redistribución de ingresos, vía políticas fiscales o vía privada.

  Modificación de la estructura productiva, reorientando la inversión sectorial tanto pública como privada y con elevada intensidad de empleo.

Estrategias formuladas por los países iberoamericanos para la disminución de la pobreza.

Un país que desea crecer debe invertir en la condición de vida de sus ciudadanos: educacion, salud, salud, nutrición y debe existir como en todos los países un reconocimiento social.

Iberoamérica está dividida entre ciudadanos con alta educacion y buen desempeño económico y aquellos con baja educacion y mal desempeño económico habiendo entre ellos una exagerada distancia.

Es por ello, que los elementos que conforman la estrategia para combatir la pobreza incluyen un buen desempeño macroeconómico. La disciplina fiscal y la estabilidad de crecimiento, la integración y la complementariedad entre los aspectos económicos y los sociales, la concertación de intereses, una reforma tributaria que aumente la disponibilidad de recursos para fines sociales, un plan laboral y aumento de salario mínimo incluyendo la generación de empleos, delegación de responsabilidades al sector privado y organismos no gubernamentales, la profundización de los programas de educación y la aplicación de políticas sociales especificas.

Chile redujo el índice de pobreza en un 15.1 (2009) a 14.4 en la actualidad. La principal razón de la reducción de la pobreza fue la creación de 700.000 nuevos empleos y un programa gubernamental de reducción de la pobreza, conocido como Ingreso Ético Familiar. Según este programa, las familias pobres reciben subsidios estatales adicionales si cumplen con ciertos deberes, incluidos el enviar a sus hijos a la escuela, y si demuestran ciertos "logros", como que sus hijos obtengan mejores notas.

También se puede mencionar en la utilización de estas estrategias a Argentina que redujo su índice de pobreza urbana a 5.4% durante el segundo semestre de 2012, 1.1 porcentuales por debajo de la taza de la segunda mitad del 2011.

Por su parte, Brasil redujo el índice de pobreza extrema a 3.4 % como consecuencia de la ejecución de los programas sociales Brasil Cariñoso y Bolsa de Familia. Se trata de una revolución en políticas sociales en beneficio de la población más vulnerable. Brasil Cariñoso consiste en la entrega de 70 reales (33 dólares) a las madres pobres con hijos hasta 15 años. Bolsa de Familia, el plan social más grande del mundo (bolsa significa en portugués Beca), llega a más de 11 millones de familias (unos 45 millones de personas).

En Panamá el salario mínimo ha aumentado, beneficiando a un sinnúmero de trabajadores que devengaban un salario menor de 300 balboas. Programas como 100 a los 70 para los adultos mayores que no tenían ningún ingreso y la beca universal para que los estudiantes puedan comprar útiles escolares, destacan entre los ejecutados en los últimos años. Paralelamente, la generación de empleo por medio de los mega-proyectos, ha reducido en un alto porcentaje el desempleo.

Estas estrategias a corto y largo plazo reflejan una reducción de pobreza de un 27.6 % en el año 2011 a un 25.8 en el año 2012 y también se refleja la reducción de un 11.5 en el año 2011 a un 10.4 en el año 2012, de la pobreza extrema. El promedio de la disminución de la pobreza del 2009 al 2012 es de 2.53%.

Sin embargo la distribución de los ingresos sigue siendo extremadamente desigual teniendo un índice de Gini según el Banco Mundial de 51.92 del 2010 al 2012.

Es importante mencionar algunas características de países como España y Portugal que pese a las políticas para erradicar la pobreza y pobreza extrema, estas no han tenido los efectos necesarios para tal fin, la intervención de los organismos financieros internacionales han puesto en mayor riesgo a los que menos tienen, la tasa de desempleo en España es de 27.16% aproximadamente 6 millones de personas han quedado desempleadas, el índice de pobreza laboral aumento en el 2012, 12.7%, situándose en el 2013 en 21.8% el incremento del desempleo y las política fiscales

están causando un gran impacto en la población con menor poder adquisitivo de consumo. Igual que en Portugal que por las políticas neoliberales implantadas por la TROIKA[6], recortes en el sector salud, educacion, en ayudas sociales y las políticas de privatización de los servicios básicos han aumentado el nivel de pobreza, 22.0% de la población aproximadamente 2.3 millones de personas se encuentran al borde de la pobreza, la desigualdad en ingresos crece teniendo un índice de Gini hasta el 2012 de 0.385.

Las medidas para erradicar la pobreza no han sido efectivas desde el punto de vista económico-social, un país puede crecer en infraestructuras pero eso no es un indicativo que la pobreza está desapareciendo al contrario en España y Portugal pareciera que se retrocede con las políticas neoliberales implementada por los organismos económicos internacionales. El impacto negativo en las clases más necesitadas y es evidente que se profundiza más la pobreza.

Bibliografía

- Cuarto Informe: Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible// 2010
- La pobreza en el Perú: Un análisis de sus causas y de políticas para enfrentarla/CLACSO/ Lima IEP, 2007 Analisis Económico./ Verdela V, Francisco.
- La reforma del Estado en Latinoamérica en Contribuciones a la Economía diciembre 2003.
- Informe de Pobreza en Iberoamérica/ ADECOI España. 2012
- Informe de la CEPAL, EFE/Santiago de Chile, 30 de noviembre 2011
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educacion// www. unesco.org
- Los programas para combatir la pobreza/Roberto Martinez Argentina 2012
- Marginación y Pobreza en América Latina/estrategias de Supervivencia políticas gubernamentales, acción social/ Rinhard Schmidbauer/ Universdidad de Ciencias Económicas y Empresariales de Viena 2012

[6] TROIKA: Triada financiera compuesta por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional.

- Universidad de Chile y la Comisión Económica para América Latina/ Andres Oppenheirmer./ La Nación 7 de agosto de 2012
- Infolatan “Argentina Índice de Pobreza Urbana // www.infolatan.com 25 de abril de 2013.
- Estudios y Políticas Sociales del Instituto de Pesquisas Económica Aplicada (IPEA) //Director Rafael Guerrero.
- Informe de Desarrollo Humano/ 2013-07-18
- Panorama Social de América Latina 2012 CEPAL Santiago de Chile.
- Estrategias para combatir la pobreza en América Latina / Diagnostico y Enseñanza de Política/ Raczinski Dagmar.
- Banco Mundial Informe sobre La posición Económica de América Latina 2012

Secretaría General Iberoamericana
Secretaria-Geral Ibero-Americana

FLACSO Secretaría General

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN aecid

El Papel político, económico, social y cultural de la comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Aportes de un debate en curso

Adrián Bonilla
María Salvadora Ortiz
(Compiladores)

XXIII CUMBRE IBEROAMERICANA PANAMÁ 2013

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

INVITACIÓN A UN DEBATE

Eduardo Nivón Bolán [61]

Si hubiera que volver a empezar con la construcción del proyecto integrador iberoamericano, acaso debería empezarse por la cultura y no por la economía[62], como fue que sucedió.

En el caso de la integración latinoamericana, parece ser que la parte cultural se dio por supuesta, como si fuera algo dado. Las tres grandes oleadas del Latinoamericanismo, las que impulsaron Bolivar, Vasconcelos y La Revolución Cubana pensaban que la integración era precisamente una consecuencia de compartir una cultura e identidad común y de la participación de la misma situación de dependencia con respecto a los poderes coloniales o imperialistas. Por ello podemos decir que la integración cultural era uno de los motores que impulsaban la integración en otros ámbitos aunque, al "naturalizar" la unidad cultural latinoamericana, se reflexionó poco sobre ella y mucho menos fue objeto de acciones específicas.

Al transformarse a fines del siglo XX el Latinoamericanismo en Iberoamericanismo con la decidida participación de la España y Portugal de la democracia es cuando se vuelve la cultura un tema de reflexión común, pero no desde la perspectiva de la identidad, sino de los problemas de la globalización, el desarrollo humano y los derechos culturales. Y a pesar de que en mi opinión aún es insuficiente la reflexión sobre nuestras necesidades culturales, debemos reconocer que se han tomado muchos acuerdos y que algunos de ellos están en pleno funcionamiento y son efectivamente muy valiosos.

Lo más interesante sobre los procesos de integración cultural iberoamericana, es que estos han sucedido o iniciaron sin la necesaria intervención de los poderes públicos. Se miraba con cierta admiración algunas pautas culturales, algunos procesos culturales que, en diversas áreas de Iberoamérica, tenían lugar y se fueron asimilando por los actores sociales.

Durante el siglo XX, la política cultural mexicana impulsada nacida en la década de los años veinte por Vasconcelos fue observada siempre

61 Antropólogo, especialista en políticas culturales.

62 Se atribuye a Jean Monnet esta idea aplicada a la integración europea.

con mucho interés y se reflejó, sobre todo, en una política de intervención del estado, sobre todo en materia de patrimonio y en una defensa de las pautas culturales consideradas propias de la sociedad mexicana lo que justificaba una fuerte intervención en la cultura.

En el último tercio del siglo otro proceso fue igualmente observado con interés: el de la decisiva iniciativa social en España por parte de promotores y agentes culturales que, desde los municipios y las organizaciones vecinales, sobre todo en el momento clave de la vuelta de la democracia, dieron lugar a políticas de emprendimiento cultural público, privado y asociativo que llegó hasta América Latina. De este modo países en aparente estado aletargado en materia de cultura encontraron en la formación de gestores culturales la clave con la que abrir la puerta a la dinámica social en materia de cultura y que en muchos lugares el éxito fue evidente. Estos dos modelos marcaron las dos tendencias principales de las políticas culturales iberoamericanas en el siglo XX: el activismo estatal - muchas veces vertical y autoritario- y la acción de los nuevos actores de la sociedad civil en constante movimiento y con insaciables demandas de participación.

En el siglo XXI el panorama de las políticas culturales latinoamericanas encuentra nuevos protagonistas: Por el lado de las políticas de impulso a la iniciativa social, miramos la experiencia brasileña, sobre todo el impulso a los ”puntos de cultura”, que se ha convertido en la política cultural del MERCOSUR y que está incorporándose a muchos otros espacios latinoamericanos. En tanto que en la mayoría de los países latinoamericanos hay un preocupación casi urgente por desarrollar políticas de gestión de la diversidad en las que varios países como Colombia o Ecuador han marcado líneas de acción fundamentales que han hecho posible una valiosa transformación de las estructuras jurídicas expresada en una constitucionalidad basada en el aceptación, promoción y defensa de la diversidad cultural y un pluralismo jurídico, que es uno de las más destacados objetos de investigación en la actualidad.

Hoy podemos afirmar que si bien la integración iberoamericana tampoco tuvo su piedra fundacional en la cultura, si ha habido un enorme intercambio y cooperación en esta materia. Si acaso esto fue en su origen una política poco consciente, ahora vamos a reflexionar sobre ello.

EL ESPACIO CULTURAL IBEROAMERICANO

Jesús Prieto de Pedro [63]

La Comunidad Iberoamericana es el precipitado de uno de los acontecimientos más trascendentales de la historia reciente de la humanidad, la de aquel momento de los años finales del siglo XV en el que, en palabras de Montaigne, el viejo mundo acabó de saber que había "un outre monde". Ahora bien, la historia de ese otro mundo no comienza en ese momento, pues sus comunidades ya estaban allí e, incluso, muchas de ellas tenían amplia noticia de la existencia de otros seres humanos y de otras tierras y tenían su historia propia, al igual que la tenían también las comunidades europeas, africanas o asiáticas. Esas comunidades tenían muchas de ellas, en aquel momento, más de treinta siglos de existencia y grados de desarrollo social y cultural autónomos, en algunos casos muy elevados. Por obvio que pueda parecer, este hecho no puede ser orillado, pues es el que fundamenta el trasfondo de las profundas raíces étnicas y culturales y la gran diversidad y riqueza de la realidad cultural iberoamericana actual. Asumir esto es, además, la condición hoy de un entendimiento cultural que repare los sufrimientos y exclusiones, para muchas de esas comunidades, que este encuentro les trajo.

Es fundamental entender la cultura iberoamericana como una gran manifestación, al igual que la europea, de la modernidad cultural. Eso sí, de una modernidad propia, distinta, también partícipe de la filosofía racionalista ilustrada, pero, y ésta sería una de sus marcas, notablemente vitalista, comunitaria y con una intrínseca capacidad universalista de proyectarse e impregnar otros espacios y lugares ajenos a los suyos originarios. Saliendo al paso del estigma folclorista y reduccionista de la cultura iberoamericana que ha venido imperando durante mucho tiempo, es necesario reivindicar ésta como la otra gran manifestación de la cultura de la modernidad. Modernidad que, frente a la europea, viene caracterizada por un profunda y variada hibridación cultural de elementos clásicos e ilustrados y de elementos tradicionales autóctonos, tanto originarios como llegados de fuera. En

63 Catedrático de Derecho Administrativo. Titular Cátedra Andrés Bello de Derechos Culturales. UNED/UC3M. España. Para un desarrollo detallado de todo el conjunto de organismos, programas y redes, que aquí relacionamos sintéticamente, recomendamos la consultar de la reciente monografía de F. Vicario Leal, "Reflexiones en torno a la cooperación cultural", Cultiva Libros, Madrid, 2012.

esa mixtura de lo originario, lo afrodescendiente y lo europeo radica, precisamente, su enorme energía creativa y originalidad y explica la profunda diversidad del espacio cultural iberoamericano. La latitud de esa diversidad es muy amplia y no es una mera yuxtaposición de elementos sino que éstos son parte de un sistema engarzado, de un gran sistema o conjunto de culturas con incuestionable vocación de universalidad.

Ese es el gran valor de la cultura iberoamericana sobre el que se puede hacer descansar un proyecto de consolidación de ese sistema como un proyecto de futuro con un alto valor geoestratégico, y que hoy condensa el concepto de Espacio Cultural Iberoamericano.

2.- ¿Cómo encaja un proyecto como éste en el actual proceso de globalización?

La globalización vendría a ser una deriva reciente de la larga fase de mundialización cuyas raíces se hunden en el mundo antiguo, pero que recibe dos extraordinarios arreones con el descubrimiento de América y con el surgimiento en el siglo XVII, con la paz de Westfalia, el de un mundo organizado en Estados nacionales. Frente a la mundialización, proceso más integral, la globalización tiende a primar pragmáticamente los intereses comerciales y tecnológicos sobre los ideales políticos, sociales y culturales, lo que arrastra un debilitamiento de la capacidad de los Estados en ese nuevo escenario mundial y una profunda mutación de los contactos que traen la revolución de las comunicaciones y, en particular, las nuevas tecnologías digitales. En este nuevo contexto, los Estados estarían decayendo en su protagonismo, sostenido en el tradicional principio de soberanía cultural, como actores culturales internacionales. Ahora una parte de la vida cultural, fundamentalmente la que tiene que ver con los bienes y servicios culturales generados por las industrias creativas, se ve sometida a procesos de difusión mercantil trasnacional de una intensidad desconocida antes, así como a las nuevas condiciones de circulación y acceso que trae la desmaterialización de los soportes tradicionales a través de los que antes se canalizaba la cultura. Esta nueva situación abre, sin duda, grandes oportunidades a la difusión y al contacto cultural, pero, a la vez, es causa de nuevas exclusiones y desigualdades.

3.- La cultura es bifronte, potencialmente portadora de lo mejor, pero, a veces –por suerte, las menos- también es fuente de graves conflictos y hasta de los peores horrores. Su faceta positiva encierra una inmensa e inagotable posibilidad de humanizar, de acercar y enriquecer a los seres humanos. Esta virtud la hace potencialmente sustentadora de un valor geoestratégico –dicho con más precisión, geocultural- de primer orden, por su innata capacidad de alumbrar un proyecto universal de favorecimiento de la convivencia planetaria y de desarrollo de la riqueza espiritual y simbólica de los seres humanos. Aquí es donde los espacios culturales podrían ser aprovechados como un eslabón útil de articulación de una nueva arquitectura mundial de lo cultural, en tanto ofrecen un plano intermedio entre lo global y lo estatal, la posibilidad de un constructo más pleno para la fertilidad y el fluir de la diversidad a escala universal y que se ofrezca, a la vez, como un círculo de seguridad para la acción estatal e infraestatal.

Sería ingenuo creer que la cultura puede resolver, por sí sola, los profundos problemas políticos, de injusticia y desigualdad que padece el mundo. Pero es incuestionable que atesora una inconmensurable capacidad de acercamiento, enriquecimiento y goce simbólico y de aportar felicidad y sentidos de vida a los seres humanos, muy lejos aún de haber sido debidamente aprovechada.

El Espacio Cultural Iberoamericano se revela así como un gran proyecto interno, pero no menos hacia el exterior, de contribución de la región a la puesta en valor de su riqueza cultural en el concierto cultural mundial. Un proyecto para mirar hacia adelante porque Iberoamérica posee las capacidades para convertirse, si se ancla en lo cultural, en un actor fundamental en la construcción de un nuevo orden mundial. Papel que no se desvirtúa, sino que acrece -porque una América culturalmente fuerte será más reconocida y se desenvolverá con más seguridad en sí misma- en la hora actual de su apertura política y comercial al Pacífico.

El concepto de Espacio Cultural Iberoamericano está creciendo en las últimas décadas como idea fuerza de la comunidad iberoamericana. Así se ve en numerosas declaraciones y documentos de los últimos veinte años, entre los que resaltan las aportaciones de las Cumbres Iberoamericanas y, de forma muy especial, la Carta Cultural Iberoamericana, adoptada en Montevideo en 2006. Ésta ha elevado la

consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano al rango de objetivo central al incluir en sus fines principales el "consolidar el Espacio Cultural Iberoamericano como un ámbito propio y singular, con base en la solidaridad, el respeto mutuo, la soberanía, el acceso plural al conocimiento y la cultura, y el intercambio cultural" y al destinar un título propio, entre los cinco que la componen, a este asunto.

El último lance destacado en la afirmación de este concepto en la vida de la región se encuentra en la reciente Cumbre Iberoamericana de Cádiz, de 2012, en cuya Declaración, tras subrayar la importancia de la cultura y de la educación como factores de inclusión social y de desarrollo sostenible, se incluye el siguiente acuerdo: "Impulsar el Espacio Cultural Iberoamericano, afirmando el valor singular de la cultura que compartimos y de su diversidad, velando por los derechos culturales y facilitando la circulación y el intercambio de bienes y servicios culturales en la región". Concretando este acuerdo, el programa de acción anexo a la Declaración, incorpora la siguiente propuesta: "Consolidar el desarrollo del Espacio Cultural Iberoamericano de conformidad con los enunciados de la Carta Cultural en sus dimensiones económica, social, institucional, jurídica, histórico-patrimonial, educativa y comunicacional. Para ello, constituir un grupo técnico abierto a todos los gobiernos iberoamericanos convocado por la SEGIB, para el análisis de las distintas dimensiones del Espacio Cultural Iberoamericano, con especial énfasis en su dimensión económica para el impulso de una Economía Iberoamericana de la Cultura, informando anualmente a la Conferencia de Ministros de Cultura".

4.- Hablar de consolidación de un Espacio supone referirse implícitamente a un proceso de fondo de integración en el que se puede avanzar a través de diferentes caminos y ritmos. La gama de opciones posibles es amplia y oscila entre la fórmula más inmediata y básica de la cooperación multilateral y, en el otro extremo, la creación de un sistema organizativo institucional de integración que, al modo de la fórmula federal, disfrute de competencias propias cedidas por los Estados nacionales.

Es por ello oportuno preguntarse qué se debe entender por integración en relación con la cultura, habida cuenta de la naturaleza intrínsecamente dinámica de ésta y del valor e importancia de todas las expresiones culturales al amparo del principio, ampliamente asentado

en los instrumentos internacionales (Declaración de la UNESCO de Principios de Cooperación Internacional, Convención de la diversidad cultural…), de igual dignidad de todas las culturas.

En este sentido, debe comprenderse la integración como un proceso de articulación de las partes en un proyecto conjunto, en el que éstas disfrutan de la posibilidad de desenvolver y hacer evolucionar su singularidad, pero que a la vez les ofrece un marco fuerte y más amplio de preservación, interacción y proyección hacia otras comunidades.

A menudo, una errónea comprensión de la integración cultural hace equivaler ésta a asimilación, en la que las expresiones culturales más fuertes absorben y fagocitan a las débiles. Pero "integrar", en su acepción más genuina, significa constituir o completar un todo y su substrato etimológico más íntimo nos traslada a la voz latina *integer*, entero y robusto, que en su raíz más literal (*in tegere*, no tocar), designa lo entero, lo no tocado. Estos sugerentes subterráneos de la lengua nos ayudan a comprender la integración cultural como el ensamblar un todo en el que las partes no pierden su personalidad, sino que se incorporan a un conjunto que les proporciona seguridad y nuevas posibilidades de despliegue de sus capacidades. Con una imagen musical, integrar en lo cultural sería algo así como crear una orquesta de la diversidad cultural en la que todos que sus actores participan de una partitura común, en la que en unos momentos tocan todos y en otros parte de sus miembros y en la que, en fin, cada componente disfruta de la oportunidad de interpretar sus solos.

Es decir, la integración equidista tanto de la asimilación como de la dispersión.

El nuevo pensamiento de la diversidad cultural es un acicate para esta recomprensión de la integración como una esfera inclusiva en la que han de caber todos y en la que todos pueden desenvolver sus diferencias interactuando con los demás. El reconocimiento de la diversidad, en los términos que propone la Convención de la UNESCO de 2005, es portadora de un élan universalista y humanista para nuestro tiempo: la diversidad cultural es la forma natural de desarrollo de las sociedades humanas en relación de diálogo y respeto y, por tanto, la gran riqueza de la especie no es caminar hacia una cultura única sino preservar todos los modos singulares e irrepetibles de ser humanos,

modos articulados, en relaciones de diálogo e interacción, mediante una arquitectura compleja de planos y escalones de diferente geometría y amplitud. Es decir, la diversidad cultural, como concepto inclusivo, abierto y universalista, debe atender a la totalidad de sujetos y actores generadores y transmisores de expresiones culturales, desde una concepción generosa y fecunda de la libertad cultural, partiendo de las propias personas hasta los sujetos colectivos, comunidades nacionales, territoriales, locales, originarias e indígenas, minorías, inmigrados, jóvenes y mayores, colectivos culturales…

Y en este sentido, vista a escala mundial, la cultura iberoamericana representa, y sin por ello cerrar los ojos a las iniquidades que también la marcan, un notable ejemplo de conllevanza e interfecundación, porque lo comunitario, lo local, lo territorial y lo nacional no han sido obstáculo para el surgimiento de una conciencia de pertenencia a una categoría superior amachambrada con numerosos aportes. Pero, especialmente, por dos lenguas, el español y el portugués, *linguas* francas, pero también y, sobre todo, dos poderosos vehículos de cultura; y, complementada por un nutrido racimo de lenguas originarias y autóctonas que crean una primera urdimbre de comunicación de sus gentes, varias de ellas sobrepasando las fronteras estatales.

5.- El proyecto de consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano no puede realizarse como una obra de ingeniería burocrática, sin un alma, sin unos valores que lo iluminen. Como dice un antiguo refrán de la región, para arar bien, hay que atar el arado a una estrella. Esos valores, recogidos en la Carta Cultural Iberoamericana, tienen que ver, como expresan sobre todo los capítulos de fines y principios, con la libertad cultural y el reconocimiento y garantía de los derechos culturales, la centralidad de la cultura, la igualdad en la expresión y en el acceso, la solidaridad para la vida en común, la participación, el pluralismo y la diversidad. De hecho, el texto de la Carta Cultura Iberoamericana se cierra, en su frase final, con una apelación expresa a esos valores en la consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano: "En este marco se promoverán las afirmaciones, ideas y valores consagrados en la presente Carta cultural como líneas rectoras en la construcción del espacio cultural iberoamericano".

6.- Sería un error concebir la cultura iberoamericana como un hecho estático sino que ha de ser aceptada como un proceso profundamente

dinámico. Viene de un pasado, tiene un presente y, esto es fundamental, aspira, articulada institucionalmente como un Espacio Cultural, a ser un proyecto de futuro, un sistema evolutivo de interfecundación cultural. La Carta Cultural Iberoamericana lo expresa palmariamente: "Iberoamérica es un espacio cultural dinámico y singular; en él se reconoce una notable profundidad histórica, una pluralidad de orígenes y variadas manifestaciones".

El sustrato fáctico de este espacio nos viene dado por un pasado, con grandes luces y con importantes sombras también, de las que se debe aprender. Un presente, con una realidad cultural vigorosa, rica y creativa con una altísima potencialidad de proyección en el concierto mundial; de hecho, ningún otro espacio cultural del planeta disfruta de las ventajas y potencialidades del iberoamericano. Pero, sobre todo, es un proyecto de futuro que tiene la virtud de generar una ilusión y una utopía posible, siempre que asuma ser plenamente inclusivo de su diversidad y estar profundamente comprometido con los valores democráticos y los derechos fundamentales como marco dialógico de solución de los intereses y diferencias de sus gentes y comunidades. En este sentido, el concepto de iberoamericano, entendido como un proyecto cultural inclusivo y democrático aplicado a lo cultural, adquiere un valor extraordinario de reencuentro sobre una base cultural "real" y con "una notable profundidad histórica, una pluralidad de orígenes y variadas manifestaciones".

7.- Para precisar bien de qué hablamos, conviene adentrarse en una definición de qué es el Espacio Cultural Iberoamericano y señalar qué ventajas podría aportar a los ciudadanos.

Los procesos de integración conocidos no han sido capaces de acuñar un lenguaje unívoco. Mientras en los de naturaleza económica dominan los conceptos de mercado común o mercado interior, los de vocación más política hablan de unión, organización, asociación de Estados… A ello se suma que, en los últimos años, la voz espacio es de uso cada vez más frecuente en la denominación de numerosos procesos de cooperación e integración (Espacio Europeo de Educación Superior, Espacio Europeo de Investigación, Espacio Europeo de libertad, seguridad y justicia, Espacio Iberoamericano del Conocimiento, Espacio Iberoamericano de formación, Espacio Iberoamericano del Conocimiento…), si bien lo usual es que esos espacios sean descritos

contextualmente y no en términos conceptuales. Una característica dominante es que se trata de proyectos sectoriales o parciales de integración y que descansan más en acuerdos y acciones de cooperación que en un sistema de estructuras institucionales.

Un primer acercamiento a esa definición es desglosar analíticamente la expresión. En este sentido, el Espacio Cultural Iberoamericano vendría caracterizado por un objeto (lo cultural) referido a una comunidad (la iberoamericana) y por una dimensión espacial en la que se manifiestan los dos elementos precedentes.

Ahondando en el significado de la expresión y haciendo una síntesis del conjunto de reflexiones anteriores, el Espacio Cultural Iberoamericano podría ser definido como un:

- Proyecto común de cooperación cultural y vocado a una futura integración, que hace referencia a una comunidad cultural diversa, plural y compleja portadora de un repertorio de valores simbólicos, lingüísticos, de identidad y de ciudadanía cultural.
- Valores simbólicos gestados en una experiencia histórica compartida y asentada en un ámbito geográfico supranacional y susceptible de dar cabida en el proyecto, mediante relaciones de asociación y cooperación, a otros grupos y comunidades presentes en otros espacios geográficos externos a la región pero vinculados culturalmente a ella.
- Y que comparte el propósito de hacer de ese espacio un área fluida, libre de fronteras y obstáculos para la comunicación, la interacción cultural y la diseminación de dichos valores, así como el propósito de actuar y ser reconocida desde el exterior como una comunidad compleja de identidad y diversidad cultural y como un actor geocultural mundial.

8.- Una precisión se impone. El substrato cultural del Espacio existe y remite a una comunidad que no ha quebrado su continuidad histórica. Pero una comunidad cultural no es, sin más, un espacio. Es el elemento humano necesario, pero un Espacio es una construcción institucional que implica fines, valores, objetivos, programas, actores, medios, procedimientos e instituciones responsables. En definitiva, es un proyecto político, en el sentido más generoso y genuino de esta voz, de búsqueda del interés general en beneficio de la comunidad.

Por ello es importante, en este momento, recabar sobre la existencia también de una importante institucionalización pública, social y privada de programas y actividades y de redes con vocación de espacio iberoamericano, en tanto hacen suyas, explícita o implícitamente, los valores y objetivos del espacio y, en particular, el de borrar fronteras interiores para el libre fluir de las diversas expresiones culturales iberoamericanas. Valga señalar, en primer lugar, el abanico de estructuras institucionales que desarrollan en el ámbito iberoamericano, entre otras tareas, competencias en las materias culturales (SEGIB, OEA, OEI, CAB, CERLALC, MERCOSUR, UNASUR, OIJ, CAF, CAN…). Estas instituciones vienen impulsando diversos programas, entre los que cabe señalar los programas Iber y otros programas y declaraciones con destacada vocación iberoamericana (Carta Cultural Iberoamericana, Ibermedia, ADAI, Iberescena, Ibermuseos, Iberorquestas Juveniles, Iberbibliotecas, TEIB, Educación Artística, Cultura y Ciudadanía, ODAI, CAMPUS euroamericanos…). Y son asimismo parte del Espacio las redes de cultura, tanto de iniciativa institucional como privada, como son, entre otras, Ibertur, Interlocal, la Red de promotores culturales de América Latina, RICIP…

En definitiva, hay ya numerosos fragmentos de Espacio Cultural Iberoamericano construidos y esto es lo que hace que lo correcto sea hablar de afirmación o "consolidación" del Espacio –como hacen la Carta Cultural Iberoamericana y la Declaración de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz- y no de "creación" del Espacio. Crear es generar algo "ex novo", consolidar es impulsar algo que ya existe. Y, efectivamente, el espacio en parte ya existe.

9.- Avanzar en la construcción del Espacio Cultural Iberoamericano es una tarea compleja precisada de un enfoque integral que ha de atender, desde la afirmación de lo ya existente, el desarrollo de las múltiples dimensiones que impactan en la vida cultural y que pueden hacer posible que el Espacio sea integralmente un ámbito fluido para la circulación de los bienes culturales, las personas y los creadores, el patrimonio cultural y el conocimiento. Esas dimensiones vienen concretadas, tomando como base la propia Declaración de la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz, en las siguientes:

-*Económica*, que debe hacer de la región un ámbito libre de circulación, sin trabas ni barreras, de los bienes y servicios culturales

en el conjunto de las fases de creación, producción y distribución de acuerdo con los valores culturales de impulso de la creatividad, el acceso por todos los ciudadanos iberoamericanos a la riqueza cultural de la región y el pluralismo y valorización de la diversidad cultural; y, a tal fin, esta dimensión económica ha de generar las bases para la conjugación de los valores e intereses económicos y culturales en pro de una Economía Iberoamericana de la Cultura altamente competitiva y de un elevado valor añadido.

-*Social*, que deberá tener como fin promover la existencia de unas garantías laborales y de protección social dignas para los trabajadores y profesionales de la cultura en la región iberoamericana

-*Institucional,* cuyo objeto es, hacia el interior de la región, afianzar las instituciones culturales ya existentes en los Estados y en las demás instancias territoriales y promover en su seno la determinación de órganos y cauces específicos con responsabilidades para el impulso del Espacio Cultural Iberoamericano, así de coordinación y cooperación cultural. Y hacia el exterior esta dimensión podría desembocar, en un momento futuro, en la creación de órganos culturales comunes que puedan gestionar y representar el Espacio en el mundo.

-*Jurídica*, que ha de atender a que la región pueda aproximar los enfoques legislativos en las materias culturales desde postulados y visiones compartidas que sean la base de un Derecho Iberoamericano de la Cultura, para el que es de especial importancia la creación de bases y repertorios jurídicos documentales.

-*Histórico-patrimonial*, que ha de hacer posible la puesta en valor, la difusión y el conocimiento del legado de creaciones y de bienes culturales y, en particular, de los conocimientos tradicionales generados por la multiplicidad de grupos y comunidades de la región que significan, de forma más relevante, la diversidad y la identidad cultural iberoamericana.

-*Educativa*, que ha de buscar la sinergia entre cultura y educación sobre la base del impulso del acceso a la historia cultural iberoamericana, a sus aportaciones artísticas y creativas y al conocimiento científico y tecnológico.

-*Comunicacional*, cuyo objeto es favorecer un Espacio que posibilite la circulación e interacción de los contenidos y expresiones culturales de la región a través de redes iberoamericanas de medios de comunicación y de plataformas digitales, que descasen en el castellano, el portugués y las demás lenguas autóctonas, todo ello de conformidad con los principios de pluralismo, acceso universal y neutralidad de la red.

-A las anteriores se debería agregar, por último, una dimensión *ciudadana*, que debería afirmar una conciencia compartida de ciudadanía cultural iberoamericana, sustentada en el reconocimiento recíproco de la multiplicidad de expresiones culturales de la región y de las identidades complejas y plurales de sus gentes y de las comunidades (nacionales, territoriales, indígenas, originarias y afrodescendientes) que las articulan; y sustentada, asimismo, en la participación social (con especial énfasis en los jóvenes y en otros grupos sociales) sobre la base del reconocimiento y la garantía, tal como propone la Carta Cultural Iberoamericana, de los derechos culturales.

PARA UMA CULTURA IBEROAMERICANA

Juca Ferreira[64]

O mundo inteiro, nesta primeira década do século XXI, está marcado pela crise econômica dos países desenvolvidos, com impactos importantes nos EEUU e Europa principalmente nos países do Sul deste continente (Espanha, Portugal, Grécia). E, os dados da economia global vêm sinalizando a possibilidade de que venha a atingir outras regiões do mundo. A economia da América Latina dá sinais de que pode ser atingida e vir a diminuir o ritmo do seu crescimento ou mesmo vir a ter impactos maiores.

Esta crise, que ainda pode se agravar e deve durar um bom tempo, está exigindo dos líderes mundiais medidas conjuntas urgentes. Os que estão sendo duramente penalizados precisam encontrar respostas efetivas para a queda da atividade econômica e para o desemprego e os países que ainda não foram atingidos significativamente precisam enfrentar as debilidades internas de suas economias para, preventivamente, poderem proteger seus cidadãos e cidadãs.

A crise atual inevitavelmente significará reconfigurações geopolíticas e econômicas e, neste contexto, pode vir a ser uma oportunidade para os países e regiões que forem capazes de tomar as medidas acertadas frente á crise e que venham a enfrentar e superar as debilidades estruturais das suas economias. A dificuldade é que se trata de uma crise internacional e os limites de um enfrentamento nacional ou mesmo regional é muito evidente.

Este conjuntura é propícia para o fortalecimento e para o desenvolvimento de uma nova cooperação internacional e regional. É preciso olhar para frente e, além de enfrentar os efeitos da crise econômica internacional, é preciso preparar as condições para uma nova etapa de desenvolvimento.

Para dar continuidade e perenidade ao atual ciclo de desenvolvimento, os países ibero- americanos terão que adotar, no plano interno e conjuntamente, estratégias consistentes que possibilitem o desenvolvimento sustentável, com ênfase especial no desenvolvimento cultural e tecnológico, na inclusão social e na sustentabilidade ambiental.

64 Ex-ministro da Cultura do Brasil – Atual Secretário da Cultura do Município de São Paulo.

A América Latina, nos últimos anos, está vivendo um momento excepcional de progresso material, de afirmação de suas democracias e inclusão social de milhões de cidadãos e cidadãs. São significativos os números da inclusão no mercado consumidor de populações até então marginalizadas em todo o continente.

A crise internacional, porém, se apresenta como um espectro que ronda e ameaça esta conjuntura positiva. As economias da região, em muito baseadas na exportação de comodites agrícolas e minerais, terão um caminho a percorrer até desenvolverem outras economias com alto valor agregado e sem dependerem tanto de exportação.

Este bom momento da América Latina se manifesta também na Cultura. As demandas sociais estão ficando mais complexas e sofisticadas. As pessoas começam a perceber que não se trata apenas de aumentar o poder aquisitivo. É preciso ter acesso a um mundo até então inacessível à boa parte dos latino-americanos, que vivem no estrito reino da necessidade. O acesso pleno à Cultura emerge como demanda social e tem o significado central para essa consolidação do desenvolvimento sustentável.

A Cultura é uma necessidade básica, tão importante quanto as demais necessidades básicas. Uma necessidade básica para a plena realização da condição humana. A Cultura, em seu sentido mais amplo, é um direito de todos os cidadãos e de todas as cidadãs ibero-americanas. A Cultura também possibilita a coesão social, e é ela que constrói a identidade em meio à diversidade, e marca o diferencial de cada povo, de cada região em um mundo globalizado. A qualidade do desenvolvimento que se conquista depende dos valores que lhe dão significado. O desenvolvimento de uma sociedade humana é expressão de sua Cultura.

Chegou a hora, em toda a Ibero-América, de tomarmos uma importante decisão política. É preciso garantir educação de qualidade e acesso pleno à Cultura disponível a todos; só assim teremos condições de enfrentar os grandes desafios do desenvolvimento econômico, social e politico do século XXI.

Nos últimos anos avançamos muito, em muitos dos nossos países, dos dois lados do Atlântico, em matéria de políticas públicas de cultura e,

em alguns deles, estamos prestes a incorporar a Cultura como uma responsabilidade de Estado e não apenas de governo. Estamos conquistando este tratamento para a Cultura como consequência natural da compreensão de que se trata de uma dimensão central da condição humana, de uma necessidade básica de todo ser humano, como um direito individual e coletivo e como uma dimensão básica e estratégica do desenvolvimento e de toda a vida social.

Não podemos pensar em desenvolvimento sustentável, em uma economia moderna, em sociedade do conhecimento, incremento tecnológico, no bem estar e na qualidade de vida das nossas populações sem esses dois componentes: educação de qualidade ao acesso de todos e acesso pleno à Cultura.

Por isso, os Estados democráticos em toda a Ibero-América necessitam incorporar o direito e o acesso à Cultura como parte dos projetos de desenvolvimento, e, através de políticas públicas, apoiar a criatividade, universalizar o acesso à Arte e à Cultura e criar instrumentos capazes de desenvolver as cadeias produtivas das artes e da cultura em geral para termos uma economia cultural forte. A atual discussão pública sobre a política cultural e seus mecanismos de financiamento que perpassa os países ibero-americanos dos dois lados do Atlântico, vem dando uma importante contribuição para definir as grandes metas das políticas culturais e uma base consensual necessária para continuarmos avançando na construção dessas políticas públicas de cultura.

O sonho do Espaço Cultural Ibero Americano e do Mercado Comum Ibero Americano está na ordem dia. Temos um caminho a percorrer, e parece que chegou a hora de torná-lo realidade e de criar os mecanismos comuns para implementá-los. O projeto de nação e de desenvolvimento de cada um dos nossos países terá que incorporar os investimentos necessários para garantir o pleno acesso de todos à Cultura em geral e às artes, independente da região e do poder aquisitivo de cada um. Para isso, é preciso que a sociedade dos nossos países garanta liberdade absoluta de expressão para os criadores, livre circulação das ideias e dos bens culturais e respeito às expressões críticas. Também, é preciso investir em uma estrutura regional que garanta a produção, a circulação e o consumo cultural disponível para todos os ibero-americanos.

A economia da Cultura está em franca expansão em todo o planeta e já é uma das economias mais globalizadas neste início do século XXI e responsável por uma parcela considerável do PIB mundial. Uma economia com alta capacidade de agregação de valor, de sustentabilidade ambiental e socialmente mais inclusivo.

Não podemos nos esquecer de que o mundo inteiro vive uma revolução tecnológica, gerando uma economia baseada em conteúdos, com alto grau de desmaterialização, decisiva para a formatação da cartografia econômica e política do futuro. Há uma percepção cada vez mais forte de que, quem não se preparar para esta nova realidade emergente no século XXI, ficará reduzido a mero consumidor de conteúdos culturais produzidos em outros contextos, com várias e graves consequências políticas, sociais, culturais e econômicas.

A informatização vem possibilitando o crescimento vertiginoso das indústrias culturais e interferindo nos diversos contextos de produção da subjetividade em todo o planeta. Modificam nossa visão de tempo e de espaço, a natureza das cidades, e a relação entre culturas. A produção da subjetividade em escala mundial vem se tornando cada dia mais complexa. Em lugar das identidades locais fixas, que vão sendo pulverizadas no contexto da mundialização, temos novas e múltiplas identidades, globalizadas e flexíveis. São signos, informações e formas culturais vindas de todas as partes do planeta ao mesmo tempo. Não se pode pensar no desenvolvimento cultural e na sua economia à margem desse fenômeno.

Desde 1996, os produtos culturais (filmes, música, programas de televisão, livros, revistas e softwares para computadores) tornaram-se na maior pauta de exportações dos Estados Unidos, ultrapassando todas as demais indústrias "tradicionais" (incluindo automóveis, agricultura e a indústria aeroespacial e de defesa).

A Cultura é o segundo setor exportador da Inglaterra; e responde em média por cerca de 5% do PIB dos países desenvolvidos. Suas atividades ocupam aproximadamente 4% da força de trabalho nos EUA, 5% na França, 17% na África do Sul.

Temos no Ibero-América condições e possibilidades de termos nesta economia um dos eixos centrais do nosso desenvolvimento e para a

produção de riqueza e ocupação. Isto demanda visão estratégica e investimentos.

Exportar commodities e recursos naturais não basta. Já sabemos. Precisamos avançar na direção das economias com alto valor agregado. E, uma das mais importantes, sem dúvida, aponta para a economia cultural.

Observe-se, que não estamos falando de uma economia qualquer, redutível aos padrões de análise e comportamento da economia convencional, mas sim de uma economia desenvolvida em interação profunda com todas as dimensões da condição humana e da vida em sociedade, a tal ponto que praticamente nada que seja humano pode ser considerada uma externalidade; Este é um entendimento não economicista de uma economia que se realiza em contextos de sutis interações entre preservação e liberdade de criação, memória e inovação, modos de apropriação e acesso.

Nesta nova fase da economia mundial, da chamada "economia das ideias" ou "economia do conhecimento", o que está - e estará - cada vez mais no centro das disputas competitivas são conteúdos, ideias, conceitos e valores, e não meramente os produtos tangíveis como tradicionalmente os conhecemos.

No atual momento de nossa história mundial estamos passando por um processo de contra fluxo na dinâmica que vem do pós-guerra e esta crise nos permite sonhar com uma globalização mais descentralizada e policêntrica.

É claro que nós mesmos somos parte do problema e da solução, e a força inercial de nossas mentalidades e de nossos modelos de negócios no campo da cultura e da sua economia, nossos estabelecimentos, instituições e funcionamentos em nossos territórios, ainda mantém as barreiras para essa criação de ambientes culturais diversificados, vitalizados e contemporâneos.

E detectamos isso no como, em muitos de nossos países, ainda não conseguirmos reconhecer o poder de nossas formações cosmológicas e estéticas vinculadas aos habitantes que aqui viviam antes da chegada dos conquistadores europeus.

Como não conseguimos valorizar devidamente a contribuição africana para a nossa Cultura e para a nossa identidade, nem o que emergiu como cultura mestiça, produto dessa diversidade em constante interação. Mas mesmo com essas barreiras, as nossas populações indígenas, negras, de origem europeia e mestiça estão hoje se afirmando no espaço sociocultural e ganhando visibilidade nesse novo ambiente globalizado.

Acontece que o fortalecimento desse universo simbólico comum é algo que não ocorrerá pela ação apenas dos indivíduos, dos artistas e criadores e por sua livre iniciativa. Creio que ela dependa em alguma medida de nosso esforço institucional, empenho de cada um de nossos países e das organizações intergovernamentais, para estruturar as condições que permitam um intercâmbio de altíssimo valor simbólico, de força estética e força econômica para que o espaço cultural ibero americano possa afirmar-se na contemporaneidade internacional.

Acredito que nossos governos devem apostar na democratização daquilo que há de mais sofisticado e ao mesmo tempo, garantir que o valor que se oculta sobre a sofisticação pura e simples ganhe sua dimensão viva como momento de inteligência de toda a região ibero americana. Nada mais forte do que a arte e a Cultura para produzir esses vínculos sociais duráveis entre nossos territórios e populações. E creio que precisamos criar espaços de interação estética e de disseminação de valores cada vez mais consistentes nesse território considerando nossa diversidade e nossa riqueza cultural para que o desejo de convivência e convergência ganhe seus contornos de realidade.

LA CULTURA COMO DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA

Mónica Guariglio[65]

Este es un espacio muy importante desde el punto de vista de la cultura, porque creo que es la primera vez que el sector cultura como tal, está considerado junto con la política, la economía, lo social y se reflexiona sobre estos cuatro conceptos en función de cómo se concibe la Comunidad Iberoamericana hacia el nuevo orden global.

Desde el sector cultural, es muy importante porque generalmente la cultura constituye lo que se llama la "agenda paralela" de cualquier Estado, es decir, somos percibidos permanentemente como ese espacio de la producción cultural, ese espacio de los eventos, ese espacio que "acompaña" a cualquier política de estado.

No es así, debo decir, y hace mucho tiempo que la cultura ha tomado un protagonismo, una centralidad, y se plantea una agenda que tiene que ver con los conceptos centrales de las políticas de estado, por ejemplo las relaciones entre la cultura y el desarrollo, los procesos económicos, el espacio de convergencia entre las manifestaciones culturales y los procesos de transformación y cambio. En ese sentido, pensar la cultura como uno de estos conceptos que puede ayudarnos a fortalecer, a consolidar la Comunidad Iberoamericana, es una sabia decisión y también una oportunidad inmejorable para que nuestros presidentes, en la próxima cumbre de octubre, puedan definir algo más que una línea en su declaración final respecto de cómo este sector aporta a la consolidación del espacio, pero no solamente a la consolidación como espacio político, sino hacia dentro de la Comunidad Iberoamericana, como un factor central de un proceso de crecimiento.

Tras escuchar todos y cada uno de los diagnósticos que a lo largo de la jornada se fueron ofreciendo sobre los otros ejes que acompañan este cuarteto de conceptos, han aparecido ideas que, en el contexto en general, me interesa retomar, pues tienen mucho que ver con los procesos culturales y con cómo la cultura puede aportar a la consolidación de este espacio.

65 Directora Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional de la Secretaria de Cultura de Argentina.

Se comentaron diagnósticos respecto de la situación que está viviendo la Comunidad Iberoamericana en el contexto de la crisis global, y cómo es América Latina, y cómo son España y Portugal, qué le está pasando económicamente a España y Portugal y qué le está pasando a América Latina.

A esta altura del análisis creo que a ninguno de los dos "nos está pasando", sino que todo esto es resultado de procesos políticos y también, digamos, de la aplicación de determinadas recetas. Entonces, volviendo a esa idea de cómo consolidar la Comunidad Iberoamericana hay muchas afirmaciones que nosotros deberíamos repensar.

Hoy se habló en algún momento de refundación, de refundar este espacio a través de la cooperación; se habla también de cómo consolidarlo y ahí entonces tenemos que, en primer lugar, sincerar que estamos frente a dos situaciones que hay que analizarlas con un poco más de detalle. Por un lado, tenemos que preguntarnos si se pueden conjugar, para la consolidación de este espacio, decisiones que pasan básicamente por el ajuste y la reducción de derechos, con estas otras decisiones políticas que pasan precisamente por el cambio de la matriz productiva, por la consolidación y ampliación de nuevos derechos, por la construcción de más ciudadanía, por la defensa también de la soberanía de los estados que conforman el espacio. Entonces hay que hilar fino respecto a estas situaciones que se dan y cómo esto juega en esa necesidad de consolidar, fortalecer o refundar, si se quiere, la Comunidad Iberoamericana.

Se ha hablado mucho de los números de América Latina y me llamó la atención, y esto quiero decirlo expresamente, porque nosotros, desde la cultura, no estamos ajenos al mundo de los números más bien los seguimos en detalle y hace tiempo hacemos análisis estadísticos, estudios de indicadores, evolución de impacto de la producción cultural en las respectivas economías. Llama mucho la atención cuando se habla del proceso de crecimiento de América Latina, y entonces quedó la sensación de que eso obedece principalmente al impacto de China, con el proceso de exportación de *commodities*. Se habló de algo que fue ocurriendo, digamos; me quedó esa sensación y creo que definitivamente lo que señala la situación actual de América Latina, es precisamente un contexto de decisiones políticas muy claras, de los procesos, por ejemplo, de nuevas constituciones.

En el caso de Ecuador, Venezuela, Bolivia son procesos fundantes de etapas de transformación que, además, pequeño detalle, esas constituciones integran como un punto fundamental, porque reconocen estados plurinacionales, estados diversos y precisamente instalan la idea de diversidad cultural, estas constituciones reconocen a la cultura como una herramienta central en las decisiones políticas, en lo que puede ser el proceso de transformación de esos estados, es decir, no son sencillamente reformas constitucionales, son procesos fundacionales de nuevos estados con realidades que, efectivamente, son omnicomprensivas de todos los aspectos de cada una de esas sociedades. Y ahí el elemento cultural aparece como el elemento central. En el caso de Bolivia, por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia ha definido su ministerio de cultura como el Ministerio de las Culturas, y ese no es un dato menor, porque precisamente está señalando el reconocimiento expreso de su diversidad, o como pasa también en el caso de Ecuador y de otros países que también están avanzando en estos procesos.

De modo que los procesos de las nuevas constituciones son un proceso político pero también cultural que va a determinar una dinámica novedosa en el camino de la transformación a partir de un proyecto nacional integrador, transformador, generador de mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

Volviendo al componente de América Latina dentro de la Comunidad Iberoamericana, creo que nada es casual, no es el resultado de un viento de cola ni el rebote del crecimiento de China, tal vez eso será una parte, pero estoy convencida –por lo menos así lo estamos viviendo en nuestras realidades locales–, que también es el resultado de decisiones políticas profundas: es pensar que América Latina ha tomado rumbos completamente nuevos, preocupada no solamente por resolver las cuestiones de desigualdad –se dice que es el espacio más desigual y es una realidad–, pero también es cierto que esos procesos de transformación pasan no solamente por la exportación de *commodities,* si no por la creación de nuevas matrices productivas para generar valor, por ejemplo en el caso de Argentina, producir nuevos procesos de reindustrialización, donde los componentes del conocimiento, de la innovación, del desarrollo cultural, son datos centrales para esa nueva matriz de desarrollo.

En ese sentido –lo reitero porque he escuchado esto a lo largo del día, como que esto pasa porque sí– hay que insistir en que nada de esto pasa "porque sí", sino que es la primera vez, históricamente, que ocurre en nuestra región que un proceso de crisis internacional como el que estamos viviendo, nos encuentra más que preparados y nos permite atravesarla, no voy a decir cómodamente, pero sí con menos turbulencias que en otros momentos.

En ese sentido, lo que decía antes respecto a cómo consolidar este espacio, tiene que hacerse cargo de esta realidad latinoamericana y de la realidad de España y Portugal respecto a esta situación de las antiguas recetas, esas que sabemos ya, sobre todo nosotros los latinoamericanos, que no llevan a ninguna parte o, en todo caso, llevan al fondo de la bolsa como nos ocurrió a los argentinos allá por el 2001. Entonces, en ese sentido, creo que el componente cultural de este espacio es un componente que construye ciudadanía, es capaz de generar autonomía, digamos que ayuda a ello, pues en todo caso los ciudadanos ponemos las condiciones. No es que desde los estados producimos la cultura, sino que al menos creamos las condiciones para que esos procesos de mayor dignidad, de incorporación de mayor autonomía, de mejores decisiones, sean una realidad.

Y, por supuesto, está presente todo el componente de la inclusión social, es decir, generar políticas orientadas hacia una mayor inclusión. En ese punto me gustaría retomar –sé que me queda poco tiempo pero quiero aclarar esto– un dúo de conceptos que nosotros venimos utilizando mucho, que se plantea mucho en los documentos, que es el tema de la cohesión social. Nosotros preferimos hablar de la inclusión social, preferimos orientar las decisiones de las políticas hacia la idea de inclusión social, porque el concepto de cohesión social remite a ciertos esquemas que parecen disciplinarios. Si nosotros estamos asociando la cultura al desarrollo, pensando en políticas de desarrollo sostenible, en el medio ambiente, tenemos que pensar en los procesos de inclusión: ampliar derechos es ampliar posibilidades, dar espacio precisamente para que los ciudadanos desarrollen todo su potencial y se sientan con mayores capacidades como para ser parte de ese proceso social en un espacio que los incluya, con toda su complejidad, desde su capacidad creativa, desde la esfera del conocimiento y también desde el punto de vista de la autonomía, para tomar las mejores decisiones.

En ese sentido, pensaba que lo de inclusión social es un dato central.

Por otro lado está el tema de la cooperación. Aquí destaco la cooperación sur-sur como un modelo de cooperación horizontal donde compartimos, intercambiamos experiencias, buenas prácticas en pie de igualdad, y eso es un dato central en la consolidación de esta Comunidad Iberoamericana.

¿De qué manera esta Comunidad Iberoamericana, a través de uno de sus componentes que en este caso es la cultura, se plantea frente al escenario global?

Nosotros hicimos un estudio en el SICSUR, que es el Sistema Cultural del Sur, sobre el patrimonio cultural y la incidencia de las declaratorias de patrimonio cultural en el contexto de los organismos internacionales referidas a la región sudamericana. Lo que queríamos ver es de qué manera el patrimonio cultural suramericano estaba reflejado en estas, léase el caso concreto de UNESCO y las declaratorias de Patrimonio de la Humanidad. Y resulta que el 49% de los sitios declarados Patrimonio Cultural en UNESCO están referenciados en Europa y Norte América, el 22% están referenciados en Asia y Pacífico, el 13% en América Latina y dentro de América Latina, solo el 8% está referenciado con Suramérica y el 5% sería referenciado con el resto de la región. El 9% restante está referido a África y el 7% a los estados árabes.

El patrimonio cultural no es espacio de reconocimiento de un valor arquitectónico o de una expresión cultural, es un espacio de desarrollo, de incidencia de las políticas de estado en las políticas de turismo, en la economía y el desarrollo local, por lo tanto, pararse como comunidad frente a UNESCO en este caso, reforzar la presencia del patrimonio cultural de la región frente a UNESCO, es una manera también de reforzar la potencialidad cultural en términos de desarrollo de la Comunidad Iberoamericana.

Hay otro dato no menor respecto al tema del español. Efectivamente hay 500 millones de hispanoparlantes (y eso tomando el Español solamente). Hace tiempo venimos reclamando ante la UNESCO que el Español sea idioma de trabajo; estamos reconocidos dentro de los seis idiomas, pero solo el Inglés y el Francés, que si vamos a los nú-

meros, proporcionalmente daría ya la cuenta como para que seamos idioma oficial de trabajo. Ese no es un dato menor: cómo nos pararnos frente al contexto mundial, cómo incidimos como región en los organismos internacionales. En nuestro país estamos planteando, lo ha hecho nuestra Presidenta en muchas oportunidades, esta necesidad de reforma de cómo se participa en los organismos internacionales, y el caso de la cultura no es ajeno. Es un dato también que abona a esa necesidad de un nuevo posicionamiento y participación: de qué manera somos actores centrales.

Por último, se habló esta mañana del tema de las patentes y de todo lo que tiene que ver con la producción cultural, con esos números de la economía cultural, de los derechos de propiedad intelectual que tanto señalamos, derechos de la producción audiovisual. Nuestro país, los países en general, estamos en un rango de un 2% a un 6% de incidencia en el Producto Interno Bruto de la economía creativa. En el caso de Argentina, estábamos en 2009 en los números un 3.8% del PIB. Hay una potencialidad, qué pasa con los saberes ancestrales, el registro de patentes, de esos saberes; qué pasa con los derechos autorales, qué pasa, en fin, con todo eso. Los ministerios de cultura históricamente no han sido parte de las negociaciones de los temas económicos donde se incluyen los temas de la propiedad intelectual, entonces ahí es forzoso que redimensionemos –y redimensionemos económicamente– el papel de la cultura en el contexto de la Comunidad Iberoamericana. Nos preocupa la economía creativa y nos preocupan los números en relación, por ejemplo, al caso concreto de los derechos intelectuales, y tenemos que encontrar el espacio de decisión política en que los ministerios de cultura, la institucionalidad cultural si se quiere, formen parte de las discusiones de esos espacios multilaterales internacionales donde se discute y se toman decisiones respecto al comercio internacional. En todo caso, el flujo o la movilidad que están reclamando acá los colegas, la incidencia en la economía mundial del conocimiento simbólico, de este intangible que produce la cultura, nos tiene que devenir en una realidad económica que sea beneficiosa para el espacio iberoamericano, pero hay que pensar en que esas negociaciones tienen que tomarnos a nosotros, el sector cultural, como parte.

Estamos en un momento en el que, si efectivamente pensamos que queremos refundar o consolidar este espacio, muchas de estas cosas

van a tener que ser tomadas en consideración en profundidad. Es nuestra oportunidad, están dadas las condiciones y creo que desde la cultura, modestamente, podemos acercar un poco más de luz.

Hay luz al final del túnel, a diferencia de lo se dijo hoy, estoy convencida que la hay en la medida en que tomemos juntos la decisión de ir a buscarla.

CONCLUSIONES

Enrique V. Iglesias [128]

Desde la primera Cumbre Iberoamericana (Guadalajara, México, 1991), el mundo ha cambiado de manera dramática. Hemos hablado de los aspectos más relevantes. No es fácil resumir la magnitud y el alcance de estos cambios pero debemos mencionar, "grosso modo", algunos que son ineludibles.

Los últimos cinco años han estado lastrados por una aguda crisis económica y financiera que tiene alcance mundial pero que se ha cebado en las economías más avanzadas del planeta (Estados Unidos, Europa, Japón); una crisis cuyo impacto ha sido especialmente doloroso en los países ibéricos de nuestra Comunidad.

No es posible anticipar ni cuándo ni de qué forma terminará esta crisis, pero sí parece predecible que, a su término, el sistema internacional no será el mismo que era antes de su inicio. No cabe esperar un simple retorno al "statu quo". Diversos indicadores (económicos, sociales, demográficos) sugieren de manera clara un desplazamiento del eje o centro de gravedad de la actividad económica, financiera y comercial del planeta (también de la política) hacia los países emergentes y, de manera particular, hacia la región Asia-Pacífico.

Parece, pues, predecible que este desplazamiento --llamémoslo transferencia de poder-- no se producirá sin resistencias o conflictos. Porque estos cambios suelen ser traumáticos y porque, en la escala de valores, existen obvias diferencias entre las culturas asiáticas y las occidentales. Por eso debemos ponernos la tarea de preparar y abonar un territorio de encuentro y diálogo que busque superar estas diferencias.

También ha cambiado la propia Comunidad Iberoamericana. Asistimos estos años recientes a una clara emergencia de América Latina, sustentada por un largo periodo de bonanza y crecimiento económico, en gran parte debido a los buenos precios internacionales de los productos primarios. Varios millones de latinoamericanos han salido de la pobreza para incorporarse a una nueva clase media que, si bien frágil todavía, ha transformado el panorama social de la región y, previsiblemente, pretenderá demandas sociales que, creo, los sistemas

128 Secretario General Iberoamericano.

políticos latinoamericanos parecen aún poco preparados para interpretar y procesar.

Por otro lado, en su enorme extensión, América Latina es diversa, múltiple, compleja y plural; ofrece distintas respuestas a los problemas y, en consecuencia, ni sus pueblos son homologables ni su voz es siempre la misma. Ello a pesar de que existen perspectivas y valores compartidos de larga data y hondo arraigo. Uno de ellos es la democracia: *la* democracia, sí, pero también, y con la misma fuerza, la necesidad de una *mejor* democracia.

Esta mejoría en la calidad de la democracia implica más participación ciudadana, menos exclusión de minorías y poblaciones históricamente relegadas, menos desigualdad económica y mayor vigencia de los derechos humanos, entendidos estos de manera integral, más allá de cualquier dicotomía entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales.

Porque la desigualdad, que sigue siendo un lastre histórico y, sin duda alguna, uno de los mayores retos de América Latina, debe entenderse verticalmente (referida a los estratos socioeconómicos), y horizontalmente, debido a su relación con los diversos grupos sociales. La parte americana de la Comunidad arrastra el rezago multisecular de las poblaciones afrodescendientes y de los pueblos indígenas, así como los retos de ofrecer más y mejores alternativas a la juventud y de avanzar hacia la equidad entre mujeres y hombres, aspectos estos últimos a los que no son ajenas las naciones ibéricas de la Comunidad.

En el ámbito de la política, la Comunidad Iberoamericana apuesta con firmeza por el multilateralismo para la gobernanza del orden internacional, lo cual tiene sus implicaciones tanto en la reforma del sistema como en la arquitectura financiera internacional, ambas en proceso de cambio.

La emergencia de América Latina también se observa en su aspiración a dotarse de mayor autonomía; a decidir, en definitiva, su propio destino. Esto se aprecia, sobre todo, en su relación con Estados Unidos, históricamente la potencia hegemónica en la región. Y esta urgencia de mayor autonomía implica el fortalecimiento de la integración, aunque ello se manifieste en iniciativas a veces superpuestas e incluso contradictorias. Deberíamos coordinarnos más para hacer

coincidir nuestros objetivos y no duplicar esfuerzos. Esto es particularmente relevante en lo que se refiere a la CELAC y a las Cumbres CELAC–UE.

Por otra parte, la Comunidad Iberoamericana ha acumulado durante su trayectoria una rica experiencia en materia de Cooperación Sur–Sur. Aquí se encuentra uno de sus mayores haberes y potenciales. Esta cooperación, hasta ahora enfocada prioritariamente a nuestro espacio interno, bien podría proyectarse a otras regiones del orbe. Iberoamérica se ha definido y proyectado como tal sobre todo ante sí misma y de cara a Europa, pero puede y debe hacerlo de igual forma ante el mundo entero, mirando, especialmente, a África y Asia.

El fortalecimiento y, quizá, la continuidad de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial dependerán de una redefinición realista, sincera y profunda de los términos de la cooperación entre las naciones ibéricas y americanas de la Comunidad. Ello supone identificar tanto necesidades como áreas de cooperación comunes para hacer los ajustes que creamos convenientes.

Aún con todas las diferencias que pueda haber entre ellas, tanto las naciones ibéricas como las latinoamericanas acusan un retraso alarmante en materia de desarrollo tecnológico y científico. En la época de la llamada "economía del conocimiento" –cuando el componente tecnológico y el conocimiento científico que lo sustenta constituyen el principal valor agregado a las cadenas globales de producción–, esto se traduce en vulnerabilidad y en dependencia económica.

Por ello, el campo de la cooperación científico-tecnológica y, junto a él, el de la educación –particularmente la *calidad educativa*-, no son sólo prometedores, sino también prioritarios. Indicadores como el número de patentes registradas anualmente o el índice de la calidad de la educación (informe PISA) nos obligan a intervenir con urgencia. Para mejorar la calidad educativa parece propicio fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las naciones de la Comunidad Iberoamericana.

Y si queremos avanzar en materia científico-tecnológica, hay que adoptar iniciativas para liberalizar la circulación de personas, en general, y de talentos en particular. Ello supone tomar medidas tanto de

orden migratorio como académico pensando, por ejemplo, en agilizar la homologación de títulos y facilitar la incorporación a colegios profesionales. También tenemos que fomentar redes multinacionales de ciencia y tecnología en el ámbito iberoamericano.

Por otra parte, si la cultura es la amalgama de la Comunidad –metafóricamente podemos decir que es *su infraestructura*–, también es una de sus mayores riquezas y potencialidades, aunque la riqueza de expresiones culturales y artísticas, lenguas, tradiciones, patrimonio y demás no siempre se traduce en términos económicos y políticos.

Iberoamérica debe valorar la función cohesionadora de la cultura tanto en cada uno de sus países como en el conjunto de la Comunidad. Y, por supuesto, considerar la proyección global de sus culturas, no sólo en lo referido a las lenguas –particularmente el español, con quinientos millones de hablantes-, sino también a iniciativas de reflexión y síntesis, como por ejemplo las que han surgido en Ecuador y Bolivia alrededor del concepto del Buen Vivir, donde convergen la dimensión cultural, la económica y la sostenibilidad ambiental.

En cuanto a la expresión económica de la cultura, esta se refiere a los derechos de autor y de reproducción, patentes, etc., así como a la proyección y penetración de las industrias culturales, que son apenas los aspectos más visibles de este potencial. Tomando en cuenta la comunidad cultural y lingüística que constituye Iberoamérica, resulta difícil aceptar los motivos por los cuales las producciones de algunas de estas industrias culturales terminan siendo marginales dentro de nuestro propio ámbito, como ocurre, por ejemplo, con la industria audiovisual.

Un aspecto adicional --por cierto, poco explorado-- de cooperación cultural en el ámbito Iberoamericano puede muy bien ser el de los valores y los comportamientos ciudadanos, cívicos, etc. Y junto a estos campos no olvidemos un elemento connatural a nuestra Comunidad: el diálogo político, que debe entenderse no sólo en su expresión más reconocible, como es la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, sino también en las consultas que la Secretaría General Iberoamericana hace a la sociedad civil sobre diversas materias. Son consultas que, además, contribuyen a visibilizar lo mucho que ha avanzado la presencia de "lo iberoamericano" en el mundo de hoy.

IX.- Documentos de apoyo para los temas del Programa

Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina

Lecciones aprendidas de la gestión política de la crisis económica internacional

Resumen ejecutivo.
El ABC de las lecciones aprendidas

1. A fines de 2011, la economía global parece dirigirse a una segunda recesión. Aunque América Latina ha resistido mejor que otras regiones el primer embate de la crisis financiera global y las proyecciones de crecimiento regional actualmente disponibles son relativamente optimistas, es aconsejable mantenerse alerta. La cautela es necesaria, por el elevado grado de incertidumbre que rodea a las transformaciones geoeconómicas globales en curso; por el proceso de diferenciación creciente que se da al interior de la región en términos de trayectorias de desarrollo y de procesos políticos nacionales; así como por la oportunidad histórica que encierra el momento actual para que América Latina dé un salto cualitativo en términos de democracia de ciudadanía y de desarrollo humano.

¿Qué hemos aprendido de la gestión de los impactos del primer episodio de la crisis económica internacional en la región que sirvan como claves de navegación política para encarar los retos del futuro?

2. En primer lugar, que el grado vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas a *shocks* externos depende del *estado* y de la *evolución* de tres "*brechas estructurales*" que definen la relación entre Estado y Ciudadanía. En la última década estas tendieron a cerrarse en muchos países de la región cuyas democracias –no sólo cuyas economías– llegaron mejor preparadas para enfrentar los retos del primer episodio de la crisis económica internacional. Esto es, instituciones democráticas con cierto grado de legitimidad pública *(brecha de expectativas ciudadanas)*, de eficiencia en la ejecución de sus funciones *(brecha de gestión institucional)* y de impacto en la calidad de vida de los ciudadanos *(brecha de recuperación social)*. Sin embargo, estas se encuentran tensionadas en la coyuntura actual.

3. En segundo lugar, que la capacidad de respuesta de las democracias latinoamericanas para gestionar las tensiones provocadas por la crisis económica internacional depende esencialmente del *fortalecimiento* de "*capacidades para la política democrática*". En aquellos países que sortearon de mejor forma los desafíos heredados de la recesión de 2009, estas capacidades políticas se asentaron en un triángulo compuesto por liderazgos políticos representativos con capacidad de construir horizontes compartidos de sociedad; en acuerdos sociopolíticos amplios para impulsar transformaciones fortaleciendo la institucionalidad democrática; y en la implementación de políticas públicas centradas en los ciudadanos, especialmente en los más sectores más vulnerables a los impactos de la crisis. Al mismo tiempo, la presencia (o ausencia) de estas capacidades permitió cerrar (o al contrario profundizar) las brechas estructurales.
4. En tercer lugar, que de forma creciente se van perfilando caminos diferenciados de la democracia en la región. Este proceso puede acentuarse y profundizarse en la medida en que se consoliden escenarios negativos en el contexto externo en el corto y mediano plazo. Más aún, en la medida en que los mecanismos de la crisis financiera y económica internacional tiendan a transmitirse con más fuerza a los países con menores capacidades de respuesta, y viceversa, tiendan a ser más suaves en entornos con mayores capacidades de respuesta, algo que efectivamente ocurrió en el pasado inmediato.

¿Cómo luce el mapa de trayectorias posibles para las democracias latinoamericanas en los próximos años? ¿Cómo responderían nuestras democracias a shocks externos como el que representaría una nueva recesión global?

5. En contextos donde las brechas estructurales se mantengan en el tiempo o tiendan a ampliarse, y donde se presenten capacidades políticas débiles o erosionadas, se pueden generar *círculos viciosos de erosión democrática* (Camino 1). Bajo la influencia de *shocks* externos fuertes y/o persistentes, se produciría un entorno de elevada vulnerabilidad que podría implicar serios riesgos de crisis de gobernabilidad e incluso de quiebres democráticos, especialmente en democracias con una construcción institucional más frágil, menores niveles de ejercicio ciudadano y mayores brechas socioeconómicas.
6. Al contrario, allí donde las brechas estructurales tiendan a disminuir y se fortalezca la política democrática, se pueden consolidar *círculos virtuosos de sostenibilidad democrática* (Camino 4). Se produciría entonces un entorno favorable a la expansión de ciudadanía, especialmente en aquellas democracias con construcciones institucionales más solidas, con pisos más altos de ejercicio ciudadano y donde las brechas socioeconómicas sean menores. Estas democracias serían más resilientes, en el sentido de ser capaces de seguir proyectando una comunidad política nacional a futuro, a pesar de la

existencia de acontecimientos potencialmente desestabilizadores como *shocks* externos fuertes y/o persistentes.

7. Las situaciones intermedias refieren a desafíos distintos. Por un lado, contextos en que las brechas estructurales tienden a disminuir pero en medio de tensiones políticas e institucionales crecientes por el deterioro de las capacidades políticas de los actores. Sometidas a shocks externos, estas democracias podrían ver bloqueados los mecanismos de inclusión que estaban promoviendo y podrían sufrir déficits importantes de legitimidad democrática, especialmente en aquellos países con menores grados de construcción institucional, menores pisos de ejercicio ciudadano y mayores brechas socioeconómicas. Al contrario si para entonces han logrado generar un *colchón de sustentabilidad democrática* (Camino 3) podrían ser más resilientes a la crisis.
8. Por el otro, contextos en que capacidades políticas acrecentadas buscan generar respuestas y márgenes de autonomía para impulsar transformaciones fortaleciendo la institucionalidad democrática, pero en medio de brechas estructurales duras. Bajo la influencia de shocks externos, podrían producirse situaciones de crisis de sustentabilidad democrática, en la medida en que los actores de la democracia no tienen pisos mínimos para actuar, sobre todo en aquellos países con menores grados de construcción institucional, menores pisos de ejercicio ciudadano y mayores brechas socioeconómicas. Si los impactos del shock externo no son tan fuertes, y las capacidades políticas de los actores son elevadas, podría generarse algo de *oxígeno de legitimidad democrática* (Camino 2) como un medio para "blindar" el proceso democrático.
9. Más que trayectorias estancas y rígidas se trata de trayectorias dinámicas y flexibles. En el mediano plazo, e incluso en el corto plazo, un país puede transitar de una a otra según se produzcan cambios significativos en la coyuntura política analizada. Asimismo, las oportunidades y los desafíos de que un determinado país transite por una determinada senda depende en buena medida del estado de las brechas estructurales entre Estado y ciudadanía en ese país. Sin duda, no es lo mismo que democracias más "institucionalizadas" transiten temporalmente por sendas de erosión democrática que lo hagan democracias más "frágiles".
10. En cualquier caso, reforzar las *capacidades para la política democrática* es una condición indispensable para construir poder democrático, cerrar las brechas estructurales entre Estado y ciudadanos, expandir la ciudadanía y enraizar definitivamente la democracia en la región. Ese es el desafío central que el momento político actual plantea a los actores del desarrollo en América Latina, más aún en la medida en que sigamos navegando en medio de las aguas turbulentas de una crisis financiera y económica internacional de evolución e impactos aún inciertos.

Las capacidades para la política democrática

Varios países de América Latina han conocido un resurgir de la capacidad transformadora de la política en la última década. Desde orientaciones políticas diferenciadas –de reformismo práctico, de nacionalismo popular o de modernización conservadora– que se gestaron como respuesta a la crisis de la "media década perdida" y que recorrieron el espectro político en todos los países de la región, se buscó en mayor o menor medida y con mejores o peores resultados, incrementar la capacidad de respuesta del sistema político a las demandas y las expectativas de los ciudadanos. Este proceso ha contribuido a ampliar la frontera de lo posible, especialmente en lo que refiere a la relación entre economía y política. Lo anterior, tanto en lo que se refiere al reconocimiento de la importancia de una gestión prudente de los equilibrios macroeconómicos básicos, y del rol de la inversión privada en el desarrollo, así como a la constatación de que ambos son insuficientes para que los beneficios del crecimiento económico generen efectos positivos en la vida cotidiana de la gente.

Lejos de darse en el vacío, estas respuestas políticas surgieron fundamentalmente asociadas a la emergencia de un nuevo tipo de ciudadano. Ciudadanos más críticos de su realidad, más conscientes de sus derechos, con voluntad para participar y con capacidad para jugar un rol en el proceso de toma de decisiones políticas. Ciudadanos que confían en la significación de su propia experiencia vital para enriquecer el ejercicio democrático con nuevas preocupaciones de alcance global, y que al mismo tiempo son más propensos a organizarse, a movilizarse y a participar en la vida pública. La recuperación de la vocación transformadora de la política se ha dado en un contexto marcado por una alta conflictividad social y por la emergencia de actores fragmentados y heterogéneos, que desde distintas perspectivas demandan cambios en la democracia que produzcan mejoras sostenidas en su calidad de vida y en el ejercicio de sus derechos (PAPEP-UNIR, 2011).

Este proceso se ha dado igualmente en medio de reajustes importantes en la relación de América Latina con Estados Unidos, bajo el trasfondo de nuevas prioridades de la política exterior estadounidense, de la emergencia de nuevas potencias hemisféricas y globales y una inserción diferenciada de la economía latinoamericana –especialmente en el Cono Sur– tanto en términos de flujos comerciales como de inversiones externas. En los términos planteados por el Informe "La Democracia en América Latina" (PNUD, 2004) el proceso de revalorización de la política que se gestó en la región buscó generar respuestas –muchas veces insuficientes, inconsistentes o simplemente limitadas, pero importantes para ampliar los márgenes de autonomía– a tres procesos que todavía tienden a vaciarla de contenido: la pérdida de soberanía de los Estados frente a los poderes fácticos legales e ilegales, el desajuste marcado entre los tiempos de la política y los tiempos del mundo económico–financiero y un orden internacional que limita los grados de autonomía de las opciones nacionales (PNUD, 2004: 181).

En definitiva, la configuración de nuevas orientaciones políticas, la emergencia de un nuevo tipo de ciudadano y las transformaciones en la inserción global de las economías latinoamericanas en la última década, han permitido márgenes de acción crecientes a la política, recuperando su papel constructivo como ordenadora de las decisiones de la sociedad. Con grados variables, matices importantes y características propias según los procesos políticos nacionales, es posible señalar que en la última década han emergido nuevos liderazgos políticos con voluntad y decisión para actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir ciudadanía. También se ha generado una mayor apertura a la participación ciudadana y se han gestado espacios para la construcción de acuerdos políticos y sociales de distinto tipo, que si bien han hecho más complejos los procesos decisorios, los han dotado de mayor legitimidad y sostenibilidad. Finalmente, dentro de los márgenes planteados por la debilidad de las instituciones estatales, es posible señalar que se ha fortalecido la capacidad de diseño e implementación de políticas públicas con impactos concretos en las tendencias de disminución de la pobreza, aunque el desafío de la igualdad todavía queda pendiente.

Este conjunto de avances puede ser conceptualizado a partir de la noción de *capacidades para la política democrática*, entendidas como los pilares en que se sustenta la *construcción del poder democrático real* necesario para hacer frente a los desafíos que supone la expansión de la ciudadanía en América Latina. Y para ello, hacer que "la política sea relevante, que proponga caminos para abordar los temas clave de la sociedad, que los emprenda con la firmeza de la voluntad de los líderes y ciudadanos, y los sostenga con la idoneidad de los instrumentos para la acción colectiva" (PNUD, 2004: 182).

De nuevo, no se trata de dar cuenta de una noción ideal del ejercicio de la política. Se trata de aprehender dinámicas que se han dado en distintos procesos políticos, y que han contribuido a crear poder democrático, insertos en contextos nacionales específicos. Estos procesos han sido marcados por fragilidades

institucionales diversas, altos y persistentes niveles de desigualdad y violencia que condicionan la existencia de una comunidad política frágil, grados más o menos elevados de polarización política, agudos índices de conflictividad social, procesos de toma de decisión fuertemente influenciados por poderes fácticos legales e ilegales, y economías con dificultades serias para generar oportunidades económicas para todos los ciudadanos.

Bajo este marco, la revalorización de la política que ha vivido la región ha supuesto el fortalecimiento de las capacidades de gestión política de los actores del desarrollo, más no necesariamente el fortalecimiento de las *capacidades para la política democrática*. Las capacidades de gestión política pueden fortalecer las bases en las cuales se asienta la democracia en la medida en que generen bienes públicos, produzcan confianza –incluso en aquellos actores que están en desacuerdo con la implementación de determinadas políticas–, fortalezcan los canales de intermediación, creen vínculos directos con la ciudadanía, generen espacios de concertación que le den sostenibilidad a las políticas públicas y estén sometidas a la vigilancia de la sociedad y al sistema de contrapesos institucional. Pero también pueden erosionar las bases del sistema político, al hacer de la crisis un estilo de gobierno, fortaleciendo liderazgos con rasgos *delegacionistas*, en sistemas políticos en los que predomina la desconfianza y las tendencias confrontacionales, en los que el grado de autonomía de las instituciones democráticas cede terreno frente a poderes fácticos de distinto tipo, y con una burocracia estatal que moldea la política pública con una mirada puesta en el corto plazo y al calor de la correlación de fuerzas.

Si, en términos generales, el impacto de la primera ola de la crisis económica y financiera internacional en América Latina ha sido moderado, ello se debe no sólo a que las economías y las democracias latinoamericanas mostraban menos vulnerabilidades, sino también al papel central que jugaron las *capacidades para la política democrática*. En aquellos países que sortearon de mejor forma los desafíos sociopolíticos y económicos heredados de la recesión de 2009, estas capacidades se asentaron en:

- *Liderazgos políticos* representativos con capacidad de generar horizontes compartidos de sociedad;
- *Acuerdos sociopolíticos* amplios para impulsar transformaciones sociales fortaleciendo la institucionalidad democrática;
- Implementación de *políticas públicas* centradas en los ciudadanos, especialmente en los sectores más vulnerables.

De esta forma, como se argumenta a continuación, la configuración de nuevas orientaciones políticas, la emergencia de un nuevo tipo de ciudadano y las transformaciones en la inserción global de las economías latinoamericanas han

permitido márgenes de acción crecientes en la política y la recuperación de su papel constructivo como ordenadora de las decisiones de la sociedad en la última década. En ese contexto, las *capacidades para la política democrática* emergieron como factores de mediación entre la crisis global y su posible transferencia al ámbito político nacional, definiendo tratamientos y respuestas desde los actores nacionales a las tensiones derivadas de la desaceleración económica.

Capacidades para la política democrática

1. Liderazgos políticos representativos con capacidad de generar horizontes compartidos de sociedad

Los liderazgos políticos, y muy especialmente las figuras presidenciales, han jugado un rol central en el proceso de revalorización de la política que conoció la región en la última década. Enfrentados a problemas específicos de cada realidad nacional, desde orientaciones políticas diferenciadas y con variaciones subregionales importantes, estos buscaron deliberadamente reposicionar lo "político" sobre lo "técnico", al abandonar políticas que se tornaron inviables y mapas conceptuales que prescribían la intervención estatal en medio de crisis que afectaban a todas las esferas de la sociedad. Los liderazgos políticos que emergieron generaron vínculos directos con la ciudadanía, posicionando en el imaginario social la idea de que ahora se gobierna crecientemente pensando en la mayoría de la población –cuando no para los más pobres– y no en grupos poderosos. Y buscaron construir márgenes de maniobra para la autonomía de los distintos procesos nacionales respecto de distintos tipos de poderes fácticos, a partir de nuevos mecanismos de integración regional y de inserción global, y/o fortaleciendo mecanismos diversos de concentración de poder.

Como balance, en un contexto en que la institución presidencial suele tener poderes formales relativamente altos, parece posible señalar que el presidencialis-

mo se ha acentuado en el proceso de salida de crisis del 2000 y se ha confirmado en la gestión política de la recesión económica de 2009. La personalización de la política ha ido de la mano de un proceso creciente de equiparación del espacio público al espacio mediático y con el peso creciente de la opinión pública en la toma de decisiones políticas. No sólo muchos liderazgos políticos de la región se consolidaron combinando su legitimidad de origen –resultado de elecciones competitivas, limpias y transparentes– con altos niveles de aprobación ciudadana, sino que, como lo señala el informe "Nuestra Democracia" (OEA-PNUD, 2010) en algunos casos, acrecentaron sus márgenes de intervención en la medida en que recurrieron al ejercicio de facultades legislativas extraordinarias para gobernar.

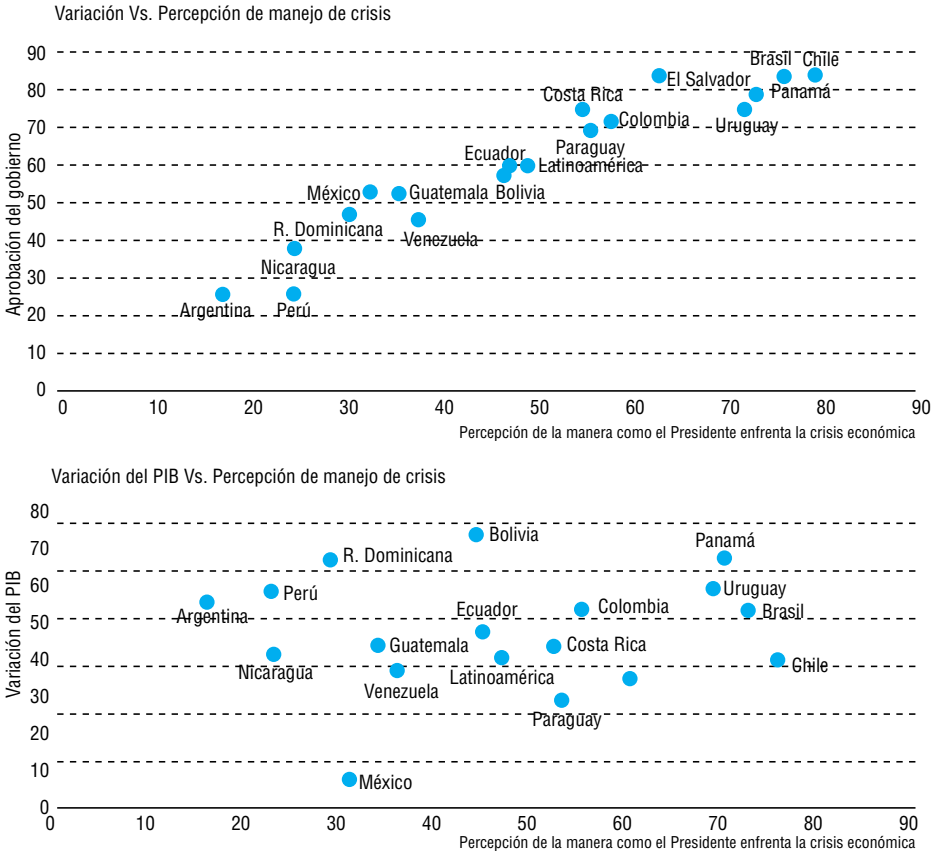
Centrando el análisis en la gestión política de la crisis económica de 2009, la importancia diferenciada de los liderazgos políticos en el manejo de la crisis, se evidencia al contrastar los niveles de aprobación presidencial, la percepción del manejo de la crisis y el comportamiento económico de los países. En los casos en que el blindaje del mandatario era robusto y se dio un manejo político eficaz, el liderazgo se afianzó, teniendo impactos positivos en los niveles de apoyo a la democracia y de confianza en los gobiernos. Por otro lado, la crisis fue una oportunidad para aquellos presidentes que lograron mitigar los efectos del *shock* externo, mediante la implementación eficiente de medidas contra cíclicas, para incrementar sus niveles de popularidad. Mientras tanto, en países con desempeño económico más frágil y liderazgos en proceso de deterioro, han emergido tensiones políticas que podrían implicar riesgos para la estabilidad político-institucional a mediano plazo.

		Nivel de blindaje político (Liderazgo político+Legitimidad)	
		Alto	Bajo
Desempeño económico	Manejo económico	Afianzamiento del liderazgo y alta legitimidad	Recuperación deliderazgo y la legitimidad
	Desempeño económico frágil	Amortiguación de los efectos políticos de la crisis	Reducción de los márgenes de gobernabilidad

Bajo este contexto, en buena parte de los países de América Latina, el índice de aprobación del presidente, guarda relación con la percepción ciudadana sobre la manera en que enfrentó la crisis económica y no necesariamente con el comportamiento económico del país. Adicionalmente, se encuentra una estrecha relación entre la percepción sobre el manejo de las crisis por parte de los gobernantes y los niveles de aprobación de la gestión de los mandatarios. Por el contrario, al contrastar la variación del PIB, con el manejo de la crisis, los datos aparecen de manera dispersa, como se puede observar en los siguientes gráficos.

Estos datos pueden leerse en dos sentidos: el manejo de la crisis repercutió positivamente en la aprobación de los mandatarios, o más bien la aprobación del mandatario tuvo un efecto de contagio en la percepción de los ciudadanos sobre cómo los presidentes manejaron la crisis. Este blindaje se produce cuando el mandatario tiene una alta legitimidad, e influye positivamente en la percepción sobre el manejo de la gestión gubernamental. El hecho de que las variaciones del PIB no guardan relación con la opinión sobre el manejo de la crisis, podría sugerir que el liderazgo como capacidad política, tiene un peso mayor que el desempeño económico, y de ahí la importancia de fortalecer esta capacidad.

Percepción de manejo de la crisis (2009)



* Fuente: Latinobarómetro 2009. Pregunta: ¿Y la manera como está enfrentado la crisis económica? Aquí sólo ˝Aprueba˝.
** Fuente: Latinobarómetro 2009. Aprobación de gobiernos ¿Usted aprueba o no la gestión que encabeza el Presidente (nombre)? Aquí sólo ˝Aprueba˝.
*** Fuente: CEPAL. América Latina y el Caribe. Producto interno bruto total, tasa de variación 2007-2010.

Los liderazgos tienen un papel central en transmitir a los ciudadanos qué es posible, trazando una trayectoria en la gestión política basada en las capacidades

institucionales y en las demandas ciudadanas, es decir la capacidad de crear compromisos creíbles. Desde esta perspectiva, siguiendo a Lindblom (1982: 9-21), los líderes tienen el poder de desinformar, pero también tienen el poder de inspirar el cambio. El carisma no es tan importante en este caso como la capacidad de influir en las creencias de los ciudadanos sobre la economía o la sociedad y, por lo tanto, para convencerles de aceptar políticas más preparadas para las circunstancias tal y como éstas han llegado a ser entendidas (Levi, 2006: 9-40). En medio de la crisis económica, la creatividad de la política retornó con fuerza y se potenció, aunque con trayectorias diferencias en los países de América Latina.

Sin embargo, un liderazgo fuerte ejercido en instituciones democráticas débiles puede acentuar tendencias delegacionistas, que como O´Donnel (1994: 55-69) advierte, se basan en la premisa de que quien gane una elección presidencial tendrá derecho a gobernar como considere apropiado, restringido sólo por la realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación temporal de su periodo en funciones. Liderazgos que terminan debilitando otros mecanismos de intermediación, construyendo actores e instituciones políticas hechos a su medida –y que difícilmente los trascienden–, alimentando procesos restringidos y cerrados de toma de decisiones políticas, contraponiendo la necesidad de eficiencia y rapidez en la acción pública frente a la lentitud de los tiempos políticos y de los procesos burocráticos.

Desde esta perspectiva, la capacidad de liderazgo debe entenderse en el marco de un proceso dialéctico en el cual los desacuerdos se expresan a través de los canales institucionales, y quienes ejercen el poder basan sus decisiones en procesos abiertos y transparentes. Liderazgo políticos con visión de país y con capacidad de articular proyectos compartidos de sociedad comprendiendo los desafíos de la globalización; actores políticos que entienden la importancia de impulsar políticas de Estado y de fortalecer las instituciones democráticas y que son capaces de provocar transformaciones haciendo el diálogo y el consenso como mecanismos claves de la política (Vega, 2011).

Sin duda, dada su importancia e incidencia en los procesos políticos nacionales resulta fundamental profundizar en el estudio de las características que adquiere el ejercicio del liderazgo político en la región. Una primera aproximación a partir de entrevistas en profundidad a treinta líderes políticos y sociales de diez países de América Latina[1] permite señalar que un nuevo liderazgo está emergiendo con capacidad de innovación política y profundización del ejercicio democrático (PAPEP-PNUD, 2012). Entre las tendencias del nuevo liderazgo sobresalen:

1 Es parte integral de una publicación en curso "Voces latinoamericanas" del PAPEP-PNUD [2012].

1. Una valoración de los intercambios políticos entre líderes de diferentes posiciones ideológicas que incluso permiten el logro de consensos políticos sobre temas concretos.
2. Una cierta visión regional sobre un mundo multi-polar emergente, donde se destaca la necesidad de prácticas y políticas regionales, concertadas sobre algunos temas concretos para participar en la renovación de una nueva agenda global.
3. En este marco hay casi un consenso generalizado de reconocimiento de Brasil como un actor estratégico en estos procesos de cambio global.
4. Hay un consenso para enfrentar temas de desigualdad y desarrollo económico, empero no se precisan políticas concretas que vayan más allá de las políticas actuales de corte distribucionista y orientadas a la exportación de bienes primarios. Sólo algunos líderes jóvenes plantean vincular el desarrollo humano con la innovación tecnológica y el espacio público.
5. Si bien las visiones sobre el medio ambiente son limitadas y poco concretas, existe un grupo de líderes que empiezan a desarrollar y demandar un genuino pensamiento ecologista que plantee otro modelo de desarrollo centrado en la calidad de la vida.
6. Vale la pena destacar el desarrollo de una visión compleja y crítica sobre el papel de la mujer en la política y el desarrollo. Una suerte de pensamiento centrado en la "feminidad" que iría más allá del feminismo, parece cobrar fuerza en los líderes consultados.
7. Finalmente una suerte de valoración de los jóvenes como actores de la innovación productiva, organizacional, cultural y política, ligada a una cultura de la tecno sociabilidad les darían un lugar privilegiado en el nuevo proceso de cambios en curso en la región y el mundo.

De generalizarse varias de las tendencias encontradas en el estudio sería posible afirmar que una nueva politicidad, que busca un nuevo y complejo sentido político, estaría instalándose en la región.

2. Acuerdos sociopolíticos amplios para impulsar transformaciones sociales fortaleciendo la institucionalidad democrática

La institucionalidad democrática en América Latina logró capear el temporal que supuso el periodo prolongado de crisis entre 1998-2003, en buena medida gracias a la materialización de una serie de acuerdos políticos explícitos/implícitos, substantivos/procedimentales que permitieron superar las debilidades de las instituciones, e inclusive llenar vacíos constitucionales, para evitar quiebres

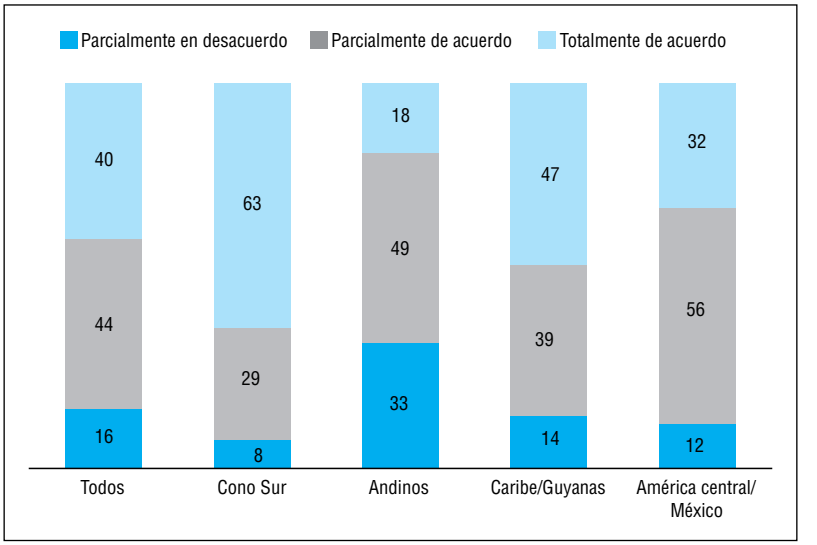
del orden democrático. Los esquemas de gobernabilidad post-crisis lograron generar nuevas opciones políticas[2], superar déficits de legitimidad institucional y generar un nuevo ciclo de estabilidad política. Lo anterior, en un contexto de polarización política creciente, toda vez que se había roto el consenso sobre el modelo de desarrollo y sobre el modelo de democracia imperante en la región desde mediados de los años ochenta.

En muchos casos, estos esquemas de gobernabilidad complementaron la emergencia de nuevos liderazgos con la formación de nuevas mayorías políticas que tendieron a facilitar las herramientas de gobernabilidad que la población estaba demandando (para acabar con la lógica tradicional del pacto político; para instalar agendas de cambio no sólo legítimas sino con capacidad transformadora; o simplemente para superar o zanjar las dinámicas de polarización). En otros casos, sistemas políticos resilientes dieron paso a procesos de alternancia política, que respondían a demandas de cambio que vencieron en las urnas, pero sustentados en acuerdos políticos básicos que garantizaban gobernabilidad. El saldo común, es que el sentimiento de cercanía de la población a las instituciones democráticas se incrementó pero en un contexto de tensiones institucionales crecientes, y con capacidades diferenciadas de respuesta a los desafíos de la expansión de ciudadanía.

Cuando el primer embate de la crisis financiera y económica internacional provocó una caída puntual –en algunos casos muy significativa y relativamente persistente– del producto en todos los países de la región, la casi totalidad de los analistas políticos consultados para este estudio coincidían en señalar que si bien las reglas de juego democráticas estaban prácticamente consolidadas, la dinámica política tendía a estar caracterizada por la inexistencia de una visión de futuro compartida y por el predominio de desacuerdos importantes entre los principales actores políticos aunque todavía regulados por las reglas de juego democráticas. Sólo en la región andina, se detectaban preocupaciones mayores sobre el fortalecimiento y la preservación de las instituciones y de los valores democráticos.

2 De modernización conservadora, de reformismo práctico y de nacionalismo popular, de acuerdo a las categorías generadas en PNUD (2008), "Una Brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad democrática en América Latina".

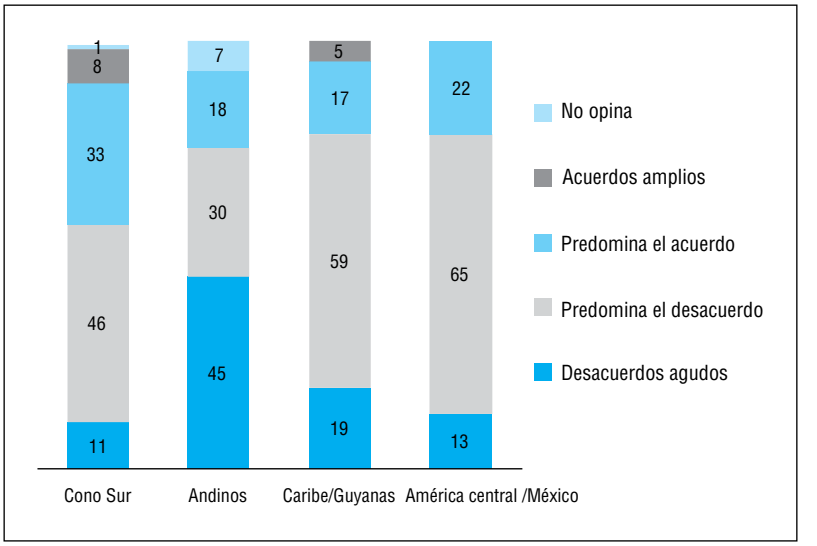
Hasta qué punto está usted de acuerdo con la siguiente afirmación: Para los principales actores políticos del país, la democracia es la única opción (˝the only game in town").



Fuente: Ronda de consultas PAPEP, diciembre de 2009 - enero de 2010.

Así, menos del 5% de los entrevistados a nivel regional, básicamente localizado en Brasil, señaló que en su país predominaban acuerdos amplios, y que el debate político se daba en torno a políticas específicas en el marco de una visión de futuro y unas reglas de juego compartidas. Un 25% adicional, también con una presencia significativamente mayor de analistas de países del Cono Sur, opinó que en su país predominaba el acuerdo a pesar de la existencia de actores políticos y/o sociales relativamente importantes que tendían a cuestionarlo. Al contrario, para el 50% de los analistas, la dinámica política en su país estaba marcada por el desacuerdo en la medida en que no existía una visión de futuro compartida, pero que los actores estratégicos sí tendían a compartir y respetar las mismas reglas de juego. Y para el 20% restante, básicamente localizado en los países de la región andina y en México, la situación política en 2009 se caracterizaba por el predominio de desacuerdos políticos agudos, en la medida en que los actores políticos estratégicos cuestionaban de forma recurrente las reglas de juego, haciendo poco predecible el proceso político.

P.12 Pensando en los grandes problemas y desafíos del país, ¿usted diría que entre las elites políticas del país predomina la tendencia hacia los acuerdos o hacia los desacuerdos?



Fuente: Ronda de consultas PAPEP, diciembre de 2009 - enero de 2010.

En el marco de la crisis económica internacional, la experiencia reciente demuestra situaciones muy diferenciadas en los países de la región. Tal como lo sostiene el Banco Interamericano de Desarrollo en la medida que el sistema político facilite los acuerdos, el proceso de definición de políticas públicas será más cooperativo, las medidas y planes serán más efectivos, sostenibles y flexibles a los cambios en las condiciones económicas y sociales. Por el contrario, en ambientes donde el comportamiento cooperativo es más difícil de alcanzar, la políticas serán o demasiado inestables (sujetas a cambios políticos) o demasiado rígidas, estarán poco coordinadas y habrá poca inversión en la creación de capacidades de largo plazo (BID, 2010).

Bajo este marco, una cuestión a destacar es el lugar central que ocupa la relación del gobierno con el Poder Legislativo. Esta relación ha sido esencial en el manejo de la crisis, y se ha expresado mediante la construcción de acuerdos en torno a temas claves, como la aprobación del presupuesto y de los planes de salvataje. En los casos en que la crisis no ha surtido el efecto de cohesionar y alinear a las distintas bancadas (tanto del oficialismo como de la oposición) detrás de las medidas elegidas para enfrentar y contener sus impactos, la capacidad de gestión política del gobierno se ha visto reducida, contrayéndose su margen de accionar político. En los casos en que no se generaron acuerdos sobre el proceso de toma de decisiones y gestión gubernamental, los resultados fueron diferenciados, dependiendo del capital político y de las herramientas de gobernabilidad a disposición de los liderazgos políticos.

En aquellos países donde los gobernantes adoptaron medidas de manera unilateral, basándose en su blindaje y sin tomar en cuenta las demandas de la oposición político-partidaria, se exacerbaron las tensiones políticas preexistentes y surgieron nuevos focos de conflicto. Si bien en estos casos las medidas anti-crisis fueron adoptadas de manera expedita, en la medida en que el oficialismo contaba con mayoría suficiente, el Ejecutivo asumió la totalidad del costo político de su manejo, lo que, en el mediano plazo, podría traducirse en dinámicas de erosión institucional. En otros países, los gobernantes no pudieron aprobar medidas anti–crisis suficientes para ampliar márgenes de maniobra fiscales en el corto plazo, ni revertir dinámicas de endeudamiento público potencialmente insostenibles en el mediano plazo. En estos casos, se logró aprobar medidas para evitar una caída en el abismo –crisis de liquidez o crisis financiera– pero los acuerdos no permitieron proyectar una salida sostenible y robusta a la crisis económica.

Por el contrario, en aquellos países donde el Ejecutivo logró llegar a acuerdos con la oposición en el Legislativo, respaldados por los sectores empresariales y sociales gracias a una estrategia de concertación y de negociación eficaz en la cual predominaron visiones de Estado, la aprobación de las medidas anti-crisis fue seguida de una implementación rápida, eficaz y sostenida.

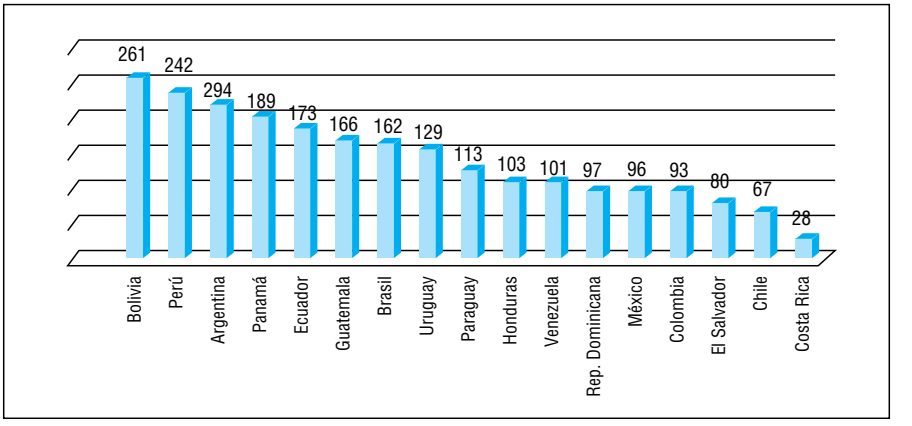
Es cierto que la construcción de acuerdos con los diversos grupos implicados, a través de una estrategia de negociación inclusiva, puede complicar o dilatar el proceso; no obstante, una actitud conciliadora estimula la corresponsabilidad entre los sectores oficialistas y opositores en torno al manejo de la crisis, lo que repercute positivamente en la legitimidad del Ejecutivo y en las capacidades de gestión institucional y política de la crisis. Asimismo, en un contexto de baja aprobación de los parlamentos, la imagen de la institucionalidad democrática se ve fortalecida gracias a una mayor visibilidad del rol legislativo. La capacidad del Gobierno para llegar a acuerdos, influye en el apoyo popular a las políticas públicas y, en ciertos casos, significa el principio de la reducción de la autonomía de los grupos de los poderes fácticos y el fortalecimiento de la estatalidad, en un marco democrático.

Sumada a la capacidad de liderazgo, el margen de maniobra de los gobiernos está delimitado por su capacidad para generar acuerdos dentro del mismo oficialismo, con la oposición y con los grupos de presión. Asimismo, la generación de espacios de diálogo, negociación y de acuerdos, y en términos generales, una reivindicación de la capacidad constructiva de la política, ha sido fundamental para gestionar de forma progresiva los elevados niveles de conflictividad social que caracterizan a la mayoría de los procesos políticos latinoamericanos.

De acuerdo al mapa latinoamericano de conflictos sociales elaborado en el Informe "Los conflictos sociales en América Latina" publicado por PAPEP/PNUD y la Fundación UNIR (2011) se observan tendencias comunes en el desarrollo de los conflictos a nivel regional, que prevalecen sobre dinámicas subregionales o vinculadas a los regímenes ideológicos-políticos. En términos cuantitativos,

Latinoamérica se confirma como una región con una conflictividad intensa. El análisis detectó entre octubre de 2009 y septiembre de 2010, 2.305 conflictos (y 4724 episodios conflictivos). En términos generales, los países que registran el número más alto de conflictos son Bolivia, Perú y Argentina, con un total de conflictos superior a los 200. Los países menos conflictivos de la región son Costa Rica, Chile y El Salvador, con un promedio de 58 conflictos. Agrupando los países en base a tres *subregiones* –'Región Andina', 'Cono Sur' y 'Centroamérica, República Dominicana y México'–, la primera destaca por tener la mayor cantidad de conflictos, le sigue el Cono Sur y, finalmente, Centroamérica, República Dominicana y México.

Número de conflictos sociales registrados en la prensa (Sept 2009-Sept 2010), por país



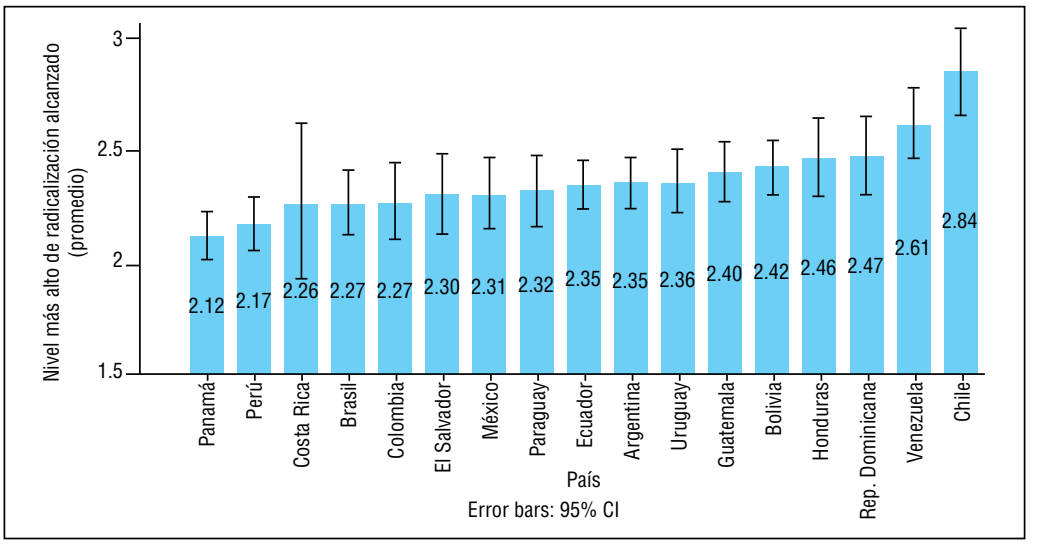
Fuente: Informe de "Conflictos sociales en América Latina" (2011), PAPEP-UNIR.

Una segunda variable imprescindible para describir la conflictividad en la región es el dato sobre niveles de radicalización de la acción colectiva. Estas dinámicas están relacionadas principalmente con un desfase crónico que afecta la región entre instituciones débiles y demandas sociales contundentes y, al mismo tiempo, con una cultura política de la acción colectiva que tiende en muchos casos a la radicalización. También son relevantes los casos de sociedades con poca cantidad de conflictos y con instituciones fuertes, donde, sin embargo, los niveles de radicalidad se mantienen altos.

En este sentido es importante considerar la presencia de una secular cultura política del conflicto sobre todo en algunos países. La capacidad de movilización de los actores sociales, los niveles de corporativismo, las relaciones entre Estado y sociedad civil, las tendencias autoritarias de las fuerzas de seguridad, son algunos elementos que explican la proliferación de conflictos en algunos contextos más que en otros y sus dinámicas de radicalización. En la región andina, por ejemplo, son todavía evidentes –más que en otras regiones– las herencias de la

estructura social colonial que ha dejado impresos en la sociedad elementos de discriminación que explican el malestar social y en consecuencia los altos niveles de conflictividad. Por otro lado, en países en los que se encuentran altos niveles de radicalización frente a bajos niveles de conflictividad, se observa la falta de marcos institucionales para procesar conflictos relativamente nuevos y una cultura de la represión instalada en las fuerzas de seguridad, que aumenta exponencialmente las posibilidades de escalamiento.

Nivel de radicalización de los conflictos sociales registrados en la prensa (Sept 2009-Sept 2010), por país



Fuente: Informe de "Conflictos sociales en América Latina" (2011), PAPEP-UNIR.

Mirando a los protagonistas de los conflictos sociales en América Latina queda en evidencia una doble caracterización que genera ciertas contradicciones: por un lado, el Estado sigue siendo el actor fuerte, referente de las demandas sociales y centralizador del malestar colectivo, lo cual confirma una tendencia histórica de la cultura política latinoamericana; por otro lado, la sociedad está experimentando un proceso de progresiva fragmentación de los actores colectivos y de sus identidades, lo cual se refleja en una tendencia a la multiplicación de las demandas fuera de los marcos clásicos e institucionalizados de los conflictos. Ello permite levantar la hipótesis que se está frente a una situación donde predominan Estados con débil estatalidad y sociedades policéntricas.

Latinoamérica experimenta una notable fragmentación de sus conflictos asociada con una multiplicación de actores de distintos tipo. Nuevos y viejos actores individuales y colectivos interactúan en distintos planos y dimensiones sociales y culturales que el Estado y las instituciones tienen dificultades para procesar.

Estas dinámicas sociales hacen parte de los efectos colaterales de la globalización, como la depredación del medio ambiente o las guerras internacionales, que tienden a hacer pagar precios o consecuencias no esperadas ni deseadas al conjunto de las sociedades contemporáneas. Se estaría, en suma, evolucionando hacia sociedades donde la acción colectiva tiende a ser cada vez más poli-céntrica. Desde una perspectiva analítica del estudio, la situación ideal es aquella donde existen a la vez conflictos sociales y capacidades institucionales y constructivistas para procesarlos. Esa es la mejor manera que tienen para avanzar las sociedades democráticas; es la mejor forma también para crear condiciones innovadoras y sostenibles de desarrollo.

Uno de los hallazgos centrales del citado estudio concluye que a mayores brechas sociales y menores niveles de institucionalización, mayor cantidad de conflictos asociados con mayor radicalización. Empero, la racionalidad de los tres campos de conflictividad estudiados es distinta: i) las demandas y luchas por la reproducción social y por la calidad de vida son esencialmente prácticas; ii) los conflictos institucionales buscan mayor eficacia y legitimidad de las instituciones del Estado; iii) los conflictos culturales buscan cambiar los modos de vida (y en este sentido son conflictos estratégicos).

En este sentido, en América Latina parecen dibujarse cuatro tipos de relación Estado-sociedad-conflictos: i) Estados sólidos capaces de manejar importantes niveles de conflictividad social, a través de marcos institucionales definidos. ii) Conflictos importantes pero no intensos ni muy radicalizados, con medianas e irregulares capacidades para procesarlos; en este caso el tratamiento de los conflictos se define por una lógica negociadora "para-institucional", es decir a través de mecanismos semi-formales de arbitraje y negociación; iii) Sociedades con una alta capacidad e intensa tradición de movilización y, por otro lado, una débil e ineficiente capacidad constructivista de procesar los conflictos en los marcos institucionales. El resultado son altos niveles de conflictividad social, tanto en términos de cantidad de eventos conflictivos como de su radicalidad. iv) Estados fuertes y sociedades con niveles relativamente bajos de acción colectiva y protesta social. En estos casos, hay pocos conflictos sociales, no tanto por la ausencia de necesidades y demandas, sino por la débil capacidad de movilización de los actores sociales.

En definitiva, aquí no se argumenta a favor o en contra de un tipo de sociedad determinada; se argumenta, sobre todo, por una forma política de convivir entre diferentes, que puedan construir metas compartidas sin negar el poder, ni el conflicto o la discrepancia en numerosos planos. La política, en este sentido, no sería un instrumento de negociación, sino un genuino ejercicio de comprensión de la memoria y de la libertad del otro.

3. Políticas públicas centradas en los ciudadanos, especialmente en los sectores más vulnerables

A diferencia de lo que ocurriera en los años ochenta, cuando las respuestas a la crisis de la deuda emergieron de círculos tecnocráticos vinculados a las instituciones financieras internacionales, las respuestas a la crisis de 2009 por parte de los gobiernos de la región mostraron que el eje de las decisiones económicas y políticas se ubicó en los propios países. Fue en el plano nacional y local donde emergieron las medidas como resultado de la interacción conflictiva entre distintos actores nacionales tomando como eje, en mayor o menor grado, objetivos de protección a sectores productivos y sociales más vulnerables. En ese sentido, parece posible señalar, como lo hace la CEPAL (2011) que, profundizando márgenes relativos de autonomía y de reivindicación de la acción política, la región ha asumido la tarea de construir su propio futuro[3].

La capacidad de definición e implementación de distintos tipos de políticas públicas ha sido clave para procesar las demandas de los ciudadanos. Éstas estuvieron estrechamente ligadas a las decisiones políticas de los gobiernos, a los recursos fiscales disponibles y a las capacidades de gestión institucional que se lograron generar a lo largo de la década. En este sentido, si bien existieron capacidades muy diferenciadas según los países de la región, es posible señalar que, en términos generales, se lograron resultados en términos de impacto en la calidad de vida de los hogares latinoamericanos a pesar de limitaciones burocráticas estructurales más o menos pronunciadas según los países.

Esta aseveración se asienta en la constatación de que la agenda de políticas públicas que se consolidó en el periodo post-crisis del 2000 tendió a fortalecer al Estado como actor central del nuevo ciclo político, con grados de intervención acrecentados en la esfera económica, y con preocupaciones sociales mayores (que en el ciclo anterior habían quedado relegadas, primero por el imperativo del ajuste, luego por la necesidad de esperar los frutos del "chorreo" económico). A medida que mejoraba la situación económica y se incrementaban los márgenes de maniobra fiscal de los Estados, emergió una nueva agenda social, que si bien fue primero impulsada por gobiernos del reformismo práctico, luego se convirtieron en patrimonio de la mayoría de los gobiernos de la región, independientemente de su orientación política.

De esta forma, la mayoría de los países de la región apostaron abiertamente por implementar, consolidar y finalmente ampliar, mecanismos de transferencias directas condicionadas a hogares. Estos programas se han convertido en uno de

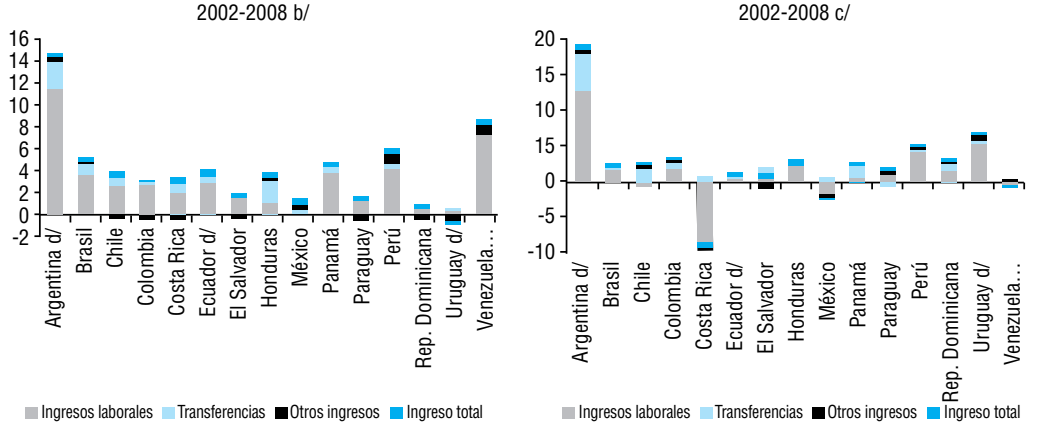
3 La CEPAL y la Secretaría General Iberoamericanaenfatizan en la necesidad de construir visiones y estrategias de largo plazo, señalado que "durante mucho tiempo se postergó en los países de la región el ejercicio fundamental de construir el futuro, con todas sus complejidades y dificultades"(CEPAL y Secretaría General Iberoamericana. 2011)

los principales instrumentos activos que tienen los gobiernos de la región para combatir la pobreza y se han consolidado como nuevos derechos adquiridos por los ciudadanos latinoamericanos. En la actualidad, según datos de la CEPAL, operan en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias, es decir alrededor de 113 millones de personas. Los programas de Brasil y México son los más grandes de la región con 11 y 5 millones de personas inscritas respectivamente. Este nuevo tipo de políticas sociales contribuyó en algo a que el crecimiento económico que conociera la región en los años 2000 tuviera mayor capacidad de reducción de pobreza e incluso –aunque en mucha menor medida– de desigualdad que en los años noventa (cf. brecha de recuperación de rezagos sociales).

Aun cuando el gasto social ha sido un instrumento clave en la disminución de la pobreza y del impacto de la crisis 2008-2009, las políticas sociales siguen siendo insuficientes y presentando vacíos en la protección social y el acceso al bienestar y la equidad, particularmente en los países que más lo necesitan. Más aún, todavía queda un largo camino por recorrer en la necesidad de articular las políticas económicas y las políticas sociales en la región para reducir de forma sostenida la desigualdad. En su informe 2011, la CEPAL vuelve a colocar el acento sobre la necesidad de mejorar la distribución primaria del ingreso y de velar por la calidad del crecimiento económico. Lo anterior en la medida en que se mantiene la rigidez de las brechas productivas y la poca movilidad de los sectores de baja productividad. Esto se ve reflejado en la distribución desigual de la fuerza laboral, donde el sector que genera la menor proporción del producto (sector informal) representa el 50% del empleo.

En conclusión, las políticas de transferencias condicionadas han contribuido a mejorar los indicadores sociales en la región, pero no llegan a alterar las condiciones estructurales en las cuales se asientan la pobreza y la desigualdad.

América Latina(15 países): Variación anual del ingreso total por persona y de cada fuente en los hogares pobres a/, 2001-2008 y 2008-2010 (en porcentaje)

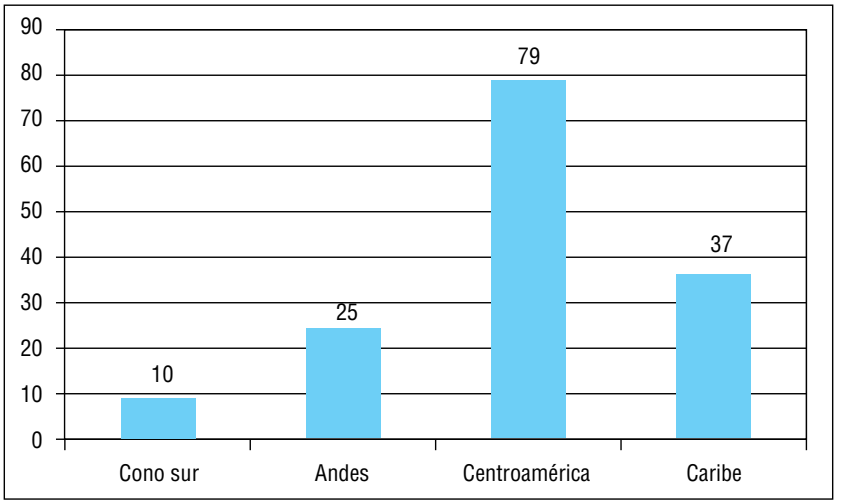


Fuente: elaboración y datos de la CEPAL. Panorama Social de América Latina 2011.

En relación a las políticas implementadas en los distintos países de la región para enfrentar los desafíos planteados por la crisis económica internacional, dos variables definieron capacidades de respuesta diferenciada desde los actores estatales. Por un lado, la capacidad fiscal de los Estados, determinada tanto por el tipo de agenda de política pública que se consolidó en el periodo post–crisis y el grado en que esta tendió a fortalecer de manera efectiva al Estado como actor central del nuevo ciclo político, como por la capacidad de los actores políticos, económicos y sociales para lograr avances concertados –o unilaterales– en la presión fiscal. Por el otro, una cierta tendencia a asemejar el "gobernar para las mayoría" con "gobernar en función de las encuestas", más o menos pronunciada en distintos actores gubernamentales. Una cierta propensión a navegar sobre el rumbo que trazan los estudios de opinión, limita la gestión política a un camino de respuestas de corto plazo, provocando una confusión entre la acción pública y la política pública. Bajo este marco, los líderes políticos pueden ser más renuentes a tomar decisiones políticas consideradas impopulares, y en este sentido, menos propensos a construir nuevos imaginarios y proponer nuevas vías, una práctica que restringe la perspectiva de largo plazo y que limita la consolidación de políticas de Estado.

Por último, los resultados de la Ronda Delphi realizada a más de 250 analistas políticos latinoamericanos a fines de 2009, muestra diferencias subregionales importantes en cuanto hace a las capacidades nacionales de respuesta.

¿Cómo calificaría el impacto de la crisis económica internacional en el país hasta este momento? Aquí sólo "muy grave" y "grave"



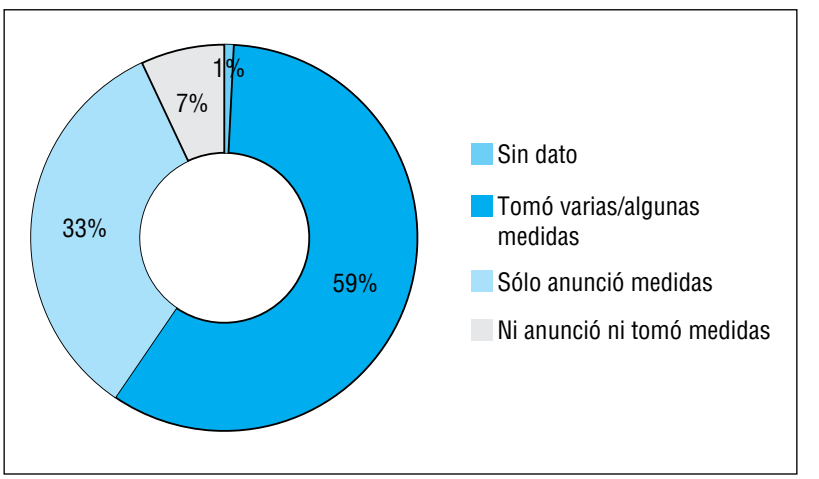
Fuente: Ronda de consulta PAPEP, septiembre de 2009.

Primero, en relación al impacto que tuvo la crisis económica internacional en los países. Si el 55% de los analistas consultados opinaba que el impacto era

"moderado", y se circunscribía a las esferas económica y social sin llegar a tener impactos en la esfera política, el 80% de los analistas centroamericanos opinaba, por el contrario, que el impacto de la crisis en sus países era "grave" o "muy grave", y que tenía el potencial de traducirse en tendencias de debilitamiento de las instituciones, radicalización de la protesta social y una mayor fragilidad de los partidos políticos.

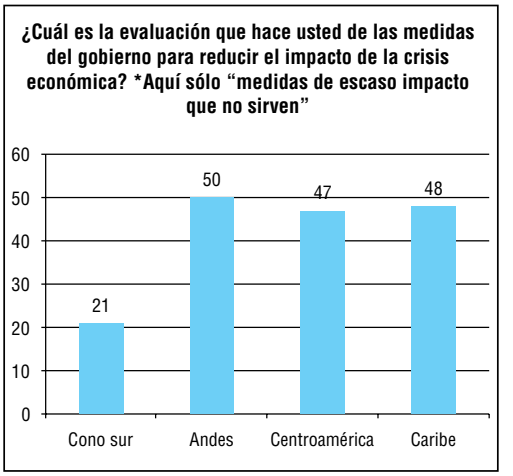
Segundo, en relación al nivel de importancia que le otorgaron los gobiernos a la necesidad de adoptar medidas concretas para encarar el desafío de enfrentar, prevenir o reducir los impactos de la crisis económica. Si bien, todos los analistas coincidieron en señalar que se trataba de un tema central de la agenda pública, sólo 60% señaló que hubo una capacidad de respuesta efectiva en la medida en que los discursos políticos se plasmaron en una o varias medidas concretas. Estas respuestas tendieron a concentrarse en los países del Cono Sur y en menor medida en el área andina. Para cuatro de cada diez consultados, este interés se quedó simplemente en el plano discursivo como anuncios de medidas que no se implementaron, esencialmente en diversos países de Centroamérica.

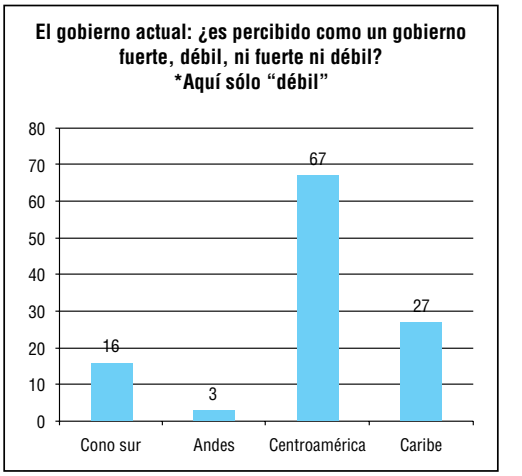
¿El gobierno ha tomado o anunciado medidas para enfrentar /prevenir o reducir los impactos de la crisis económica internacional?



Ronda de consultas PAPEP, septiembre 2009.

Finalmente, en relación a la pertinencia de las medidas adoptadas (esto es si se trata de medidas que ayudan, que perjudican o si tendrán escaso impacto) y a la capacidad de implementación de esas mismas medidas por los gobiernos de la región (esto es si se trata de gobiernos fuertes que controlan la situación y pueden tomar iniciativas, si se trata de gobiernos débiles con poca capacidad para tomar y sostener decisiones difíciles o si se trata de gobiernos ni fuertes ni débiles).





Fuente: Ronda de consultas PAPEP, septiembre 2009.

Una lectura transversal de los datos, permite configurar un panorama subregional altamente diferenciado. En los países del Cono Sur, los analistas consultados coincidieron en señalar que los impactos de la crisis económica internacional en sus países era "moderado", que las medidas implementadas eran "razonables" impulsadas por gobiernos relativamente "fuertes" y respaldados si no por la "mayoría de los partidos", al menos por el "partido de gobierno y sus aliados". Los analistas del área andina, si bien compartían el diagnóstico sobre un impacto moderado de la crisis en sus países, tendían a poner en duda la efectividad de las medidas adoptadas y las percibían como diseñadas "sólo por el partido de gobierno", pero no cuestionaban la capacidad de gobiernos "fuertes" para implementarlas. Los analistas de países caribeños, que tendían a calificar la situación de "grave", situaban las medidas anti-crisis en el plano discursivo y como el hecho de "algunos políticos", dudando por tanto de su efectividad. Finalmente, en los países centroamericanos, la preocupación por un impacto "grave" o "muy grave" en distintas esferas de la sociedad, se acompañaba de una visión moderadamente crítica sobre las medidas implementadas, tanto por su "escaso impacto", como por el hecho de ser percibidas como iniciativas del "partido de gobierno" y su ejecución dependiente de gobiernos considerados "débiles".

De esta forma, en algunos países parecieron combinarse no sólo mayores niveles de vulnerabilidad externa sino también menores capacidades de respuesta, mientras que en otros tendieron a combinarse menores niveles de vulnerabilidad externa con mayores capacidades de respuesta, definiendo caminos diferenciados para las democracias latinoamericanas y caribeñas.

2013

Documento informativo

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

Tres décadas de crecimiento desigual e inestable

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Resumen ejecutivo

1. Situación económica de América Latina y el Caribe en 2013

Se estima que el crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe en 2013 será similar al de 2012, de un 3%

Se estima que en 2013 la tasa de crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe será similar a la registrada en 2012, del 3%, frente a una tasa del 3,5% estimada por la CEPAL en abril. El resultado regional se explica en parte por el menor dinamismo que ha presentado el crecimiento económico del Brasil y de México. Asimismo, en varios países que venían creciendo a tasas elevadas (Chile, Panamá y Perú) se observa una desaceleración de la actividad económica. Ante el escaso dinamismo de la demanda externa, la principal fuente de crecimiento continúa siendo el aumento del consumo, aunque con un dinamismo menor en 2013 que en el año anterior, mientras el aporte de la inversión se estaría reduciendo aún más y el aporte negativo de las exportaciones netas (es decir, restado el valor de las importaciones) estaría aumentando. Estas tendencias ponen de manifiesto problemas de bajo crecimiento de la mayor parte de las economías de la región y justifican plantear la necesidad de ampliar y diversificar sus fuentes de crecimiento, como se propone en la segunda parte de este *Estudio Económico*.

Este desempeño moderado de la región está vinculado a un crecimiento de la economía mundial que en 2013 se estima que será similar al de 2012 (2,3%), aunque las perspectivas para el próximo año son de un mayor ritmo de crecimiento económico. Pese a la sostenida recesión que se registra en 2013 en las economías de la zona del euro, se espera que los países en desarrollo continúen siendo los impulsores del crecimiento económico mundial, si bien se considera que las políticas adoptadas por los Estados Unidos y el Japón contribuirán a que estas economías repunten y también favorezcan un mayor crecimiento económico en el mundo.

Se prevé un debilitamiento desigual de los términos de intercambio, un crecimiento moderado de las exportaciones y un aumento del déficit de la cuenta corriente

Durante el primer semestre de 2013 descendieron los precios de varios productos de exportación de la región, en especial minerales y metales, petróleo y algunos alimentos, tendencia que —además de asociarse a la recesión en la zona del euro— se vincula principalmente a cierta desaceleración del crecimiento de China, que estaría transitando hacia una trayectoria de crecimiento más dependiente de la expansión del consumo y menos dependiente de la expansión de la inversión, en contraste con el pasado reciente. Para América Latina y el Caribe en su conjunto se proyecta que los términos de intercambio se mantendrán en un nivel cercano al observado en 2012, pero con una incidencia variable en los países, dependiendo de su estructura exportadora. Se estima que el mayor deterioro de los términos de intercambio se está produciendo en los países exportadores de minerales y metales (Chile, Perú y Suriname) y que, en segundo lugar, se registra también cierto deterioro, con variaciones, en los exportadores de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Venezuela (República Bolivariana de) y Trinidad y Tabago) y de alimentos (Argentina y Paraguay), mientras que en los importadores netos de alimentos y de combustibles, concentrados en Centroamérica y el Caribe, posiblemente se producirán mejoras de sus términos de intercambio. No habría cambios muy significativos en este sentido en México y el Brasil, en parte debido a su estructura exportadora más diversificada.

Una de las consecuencias más directas del crecimiento moderado de la economía mundial ha sido la desaceleración del crecimiento de las exportaciones de América Latina y el Caribe. Se espera que en 2013 el valor de las exportaciones de la región se expanda alrededor del 4%, tasa algo superior a la registrada en 2012 (1,5%), al mismo tiempo que el valor de las importaciones previstas para el año registre un aumento mayor, del 6%. El escaso dinamismo de las exportaciones de la región previsto en 2013, después de tasas de crecimiento superiores al 20% en 2010 y 2011, está fuertemente influido por la disminución de las exportaciones de algunos países sudamericanos —en especial la Argentina, el Brasil, Colombia y el Perú— durante los primeros meses de 2013. Esto se explica principalmente por la recesión en los países de la zona del euro, que son un destino importante de

las exportaciones de estos países, y por cierto deterioro de los precios de productos que representan una proporción alta de sus exportaciones totales.

Por otra parte, persiste la contracción de las remesas provenientes de Europa, a diferencia de las que proceden de los Estados Unidos (salvo en el caso de México, posiblemente por una reversión de sus flujos de migración). Al mismo tiempo, los flujos de turismo presentan un menor dinamismo, que sería el resultado combinado de un menor crecimiento económico de los países desarrollados y de aquellos de la propia región, ya que durante los últimos años ha crecido en forma significativa el turismo intrarregional. El conjunto de estos factores se estaría traduciendo en un deterioro de la balanza comercial de bienes y servicios de la región, así como de la cuenta corriente. El déficit de esta última aumentaría al 2,0% del PIB en 2013 (frente al 1,8% del PIB registrado en 2012), alcanzando el nivel más alto en términos relativos desde 2001.

Se mantiene el acceso al financiamiento externo, no obstante la volatilidad financiera

En 2013 también aumentó la inestabilidad financiera internacional, lo que se reflejó en variaciones considerables de los tipos de cambio en varios países de la región. Dada la trayectoria reciente de la tasa de desempleo y las señales positivas que ha dado el crecimiento económico en los Estados Unidos, el Presidente de la Reserva Federal de ese país, Ben Bernanke, anunció en junio el posible fin del programa de estímulos monetarios a mediados de 2014. El anuncio favoreció la apreciación del dólar, produjo la caída de las principales bolsas del mundo y de América Latina, y dio lugar a importantes ventas en los mercados, especialmente de renta fija, así como a la ampliación de la prima de riesgo de las deudas soberanas de una gran parte de los países del mundo. Ello sugiere que el retiro de los estímulos monetarios redundará en la volatilidad de los mercados de dinero y accionarios, lo que plantea un serio desafío a las autoridades de la región.

Sin embargo, en la región se mantiene el acceso al financiamiento externo para cubrir el mayor déficit de la cuenta corriente a pesar de la volatilidad financiera internacional y de una dinámica de percepción de riesgos influida por reacciones de corto plazo de inversionistas financieros muy susceptibles frente a los anuncios de posibles cambios en la política monetaria de los Estados Unidos y ante información sobre las perspectivas de crecimiento de la economía mundial. Durante los primeros meses de 2013 continuaron creciendo los flujos netos de inversión extranjera directa y de inversión de cartera, así como los flujos de corto plazo de depósitos transfronterizos y créditos bancarios. Particularmente importante ha sido la emisión de bonos corporativos durante los primeros cinco meses de 2013, que ya en ese período superaban con creces la mitad de la emisión del año anterior, así como la emisión de bonos soberanos por parte de países de la región que se sumaron a las colocaciones realizadas por aquellos países más integrados a los mercados financieros internacionales.

El crecimiento del empleo y de los salarios se desacelera

Como consecuencia del bajo crecimiento económico de la región, no se espera un aumento significativo de la demanda de mano de obra durante 2013. El desempleo disminuyó moderadamente, del 6,9% al 6,7%, durante el primer trimestre de 2013 debido fundamentalmente a una reducción de la tasa de participación laboral, equivalente a una menor oferta de trabajo. Con una dinámica de la oferta laboral similar a la del año anterior, la tasa de desempleo no se hubiera reducido. A su vez, en el menor crecimiento del consumo regional observado en 2013 ha incidido la desaceleración del crecimiento de los salarios reales, que aumentaron menos que el año pasado en los países de la región, con la excepción de Chile y Colombia, donde se incrementaron más.

La inflación crece ligeramente

En los primeros cinco meses de 2013 la inflación regional aumentó ligeramente con relación a la registrada a diciembre de 2012, aunque con diferencias notorias entre países. En mayo de 2013, la inflación regional acumulada de los últimos doce meses era de un 6%, frente a un 5,5% registrado en diciembre de 2012 y un 5,8% en mayo de 2012. El aumento de precios a un nivel de dos dígitos, en países como la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de), o su incremento más reciente en otros países de la región, significaría que el espacio para aplicar medidas monetarias (contracíclicas) orientadas a promover un mayor dinamismo del crecimiento sería inexistente o se estaría reduciendo en varios casos.

Se aprecian políticas monetarias y fiscales cada vez más diferenciadas

La creciente incertidumbre originada por los efectos de los flujos financieros internacionales vinculados a los anuncios monetarios realizados en las economías desarrolladas, en especial en los Estados Unidos, y los temores ante una eventual caída de la actividad económica frente al lento crecimiento de la demanda externa, junto con las crecientes presiones inflacionarias que se han producido en algunas economías de la región, han dado lugar a prioridades cambiantes y a respuestas diferenciadas por parte de las autoridades monetarias de la región. Como consecuencia, durante 2013 en algunos países de la región se ha seguido una política monetaria más restrictiva (Brasil, Guatemala y Uruguay), en contraste con una política de mayor estímulo en otros (Colombia, Costa Rica, Guyana, México y República Dominicana), aunque en un número mayor de países la orientación de la política monetaria no ha cambiado en forma significativa. En general, el crédito muestra cierta desaceleración en la región en su conjunto, si bien el dinamismo del crédito para el consumo se mantiene y en general no se han producido variaciones bruscas del monto de reservas internacionales que mantienen los países de la región.

Para 2013 se anticipa un menor dinamismo de la recaudación fiscal en la mayor parte de los países, principalmente como consecuencia de un menor crecimiento del consumo y de la reducción de los precios de los productos básicos de exportación que son fuente de ingresos públicos. Las respuestas de los gobiernos ante esta situación también han sido diferenciadas. Algunos países han moderado el gasto y otros lo han aumentado, dentro de ciertos límites. Puede distinguirse entre países que tienen reglas estructurales o que están aplicando impulsos contracíclicos o neutros (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú) y países cuyas normas se orientan más bien a cumplir metas fiscales anuales, independientes del ciclo macroeconómico. Finalmente, existen varios países que en los últimos años han reducido su deuda pública y que tienen acceso a recursos financieros para hacer frente a sus déficits, por lo que cuentan con espacio fiscal para impulsar políticas contracíclicas.

2. Tres décadas de crecimiento económico desigual e inestable

Se han producido transformaciones económicas profundas

En América Latina y el Caribe, tuvo lugar un crecimiento económico desigual durante las últimas tres décadas, que se refleja en un aumento del PIB per cápita en general bajo, a pesar de un mayor crecimiento durante la tercera década, y en el hecho de que pocos países lograron reducir la distancia respecto de los países más desarrollados. No obstante, incluso en esos casos el desempeño fue bastante menor que el exhibido por países de Asia en que el crecimiento se aceleró significativamente.

Por otro lado, durante la década de 1980 los indicadores de desigualdad y pobreza se deterioraron, en algunos casos en forma muy pronunciada. Debieron transcurrir varios años para que en la década de 2000 estos indicadores comenzaran a mejorar, favorecidos por el mayor crecimiento, avances en el mercado de trabajo y la aplicación de políticas sociales. No obstante, persisten elevados grados de desigualdad y pobreza en varios casos.

Como parte de los cambios observados en la región se verificaron importantes modificaciones de su inserción macroeconómica externa. Actualmente en la gran mayoría de los países existe una mayor incidencia del comercio exterior y de la inversión extranjera directa, lo que evidencia un mayor grado de interacción productiva con el resto del mundo que hace 30 años. La contrapartida de estos cambios y del proceso de desendeudamiento externo es un menor peso de los intereses pagados y mayores rentas devengadas por la inversión extranjera, si bien una proporción considerable de estas rentas se reinvierte. Además, las remesas se convirtieron en una fuente relevante de recursos para la región, inicialmente en el caso de países del Caribe y en forma posterior de países de Centroamérica y América del Sur.

A lo largo de estas tres décadas también se introdujeron en la región, en diversos grados según los países, profundos cambios en los regímenes macroeconómicos y, en particular, un fortalecimiento de las políticas monetarias y fiscales, que contribuyeron a reducir la inflación y a mejorar las cuentas fiscales, lo que favoreció un mejor desempeño ante la crisis financiera mundial. Sin embargo, no todos los cambios han favorecido el crecimiento y es posible observar tres fuentes de debilidad en la región: el posible fin del auge de precios de los principales productos

básicos exportados, un insuficiente aumento de la inversión y, vinculado a lo anterior, un aumento de la productividad laboral desigual y todavía precario.

Pese a la favorable evolución de los términos de intercambio, la acumulación de capital ha sido insuficiente y la productividad laboral ha tenido un progreso limitado

En primer lugar, el aporte de los términos de intercambio al crecimiento del ingreso ha sido en particular alto durante la última década, pero está en riego de disminuir. Este aporte, si bien fue negativo en la década de 1980, se recuperó parcialmente en la década de 1990 y aumentó en forma significativa a partir de 2003, con mayor intensidad en aquellas economías más especializadas en la producción y exportación de materias primas, donde explica por lo menos un tercio del crecimiento del ingreso nacional disponible en los últimos años. El crecimiento del ingreso permitió asimismo una expansión importante de la demanda interna en la última década y en este comportamiento incidieron tres factores: el mayor aporte del consumo tanto público como privado, la evolución procíclica de la inversión y el aporte negativo y persistente de las exportaciones netas[1]. De hecho, la contribución al crecimiento del PIB no exportado (es decir, la suma de consumo e inversión, concepto conocido como absorción) fue algo mayor en la última década que en el período anterior y el consumo se convirtió en el componente de la demanda que generó un mayor aporte al crecimiento, especialmente en el contexto de desaceleración de los últimos años.

La creciente importancia del consumo como determinante del crecimiento está asociada a aumentos de la masa salarial derivados de mejoras en el mercado de trabajo, políticas de redistribución implementadas particularmente en la última década y el aumento del crédito de consumo. Se ha producido un aumento gradual de la participación en el PIB del excedente de explotación (que puede asociarse al concepto de ahorro corporativo), con mayor intensidad en la última década, en detrimento, en la mayor parte de los países, de la participación de la remuneración de los asalariados y en algunos casos en detrimento de los impuestos. No obstante, en varios países de la región este aumento del excedente de explotación se ha traducido en incrementos del ahorro público, como resultado de los mayores ingresos públicos derivados del alza de los precios internacionales de las materias primas. Con ello, estos países han podido ejecutar políticas públicas redistributivas que han tendido a compensar parcialmente el efecto concentrador del incremento de la participación del excedente de explotación. Esta es una de las causas por las que los coeficientes de Gini de concentración del ingreso tendieron a mejorar en la mayor parte de los países durante la última década.

En segundo lugar, se constata una menor expansión de la acumulación de capital, a diferencia de la expansión del consumo. La inversión se mantuvo por largos períodos en un nivel inferior al 20% del PIB. Ello se explica por las caídas de la inversión pública que siguieron a los programas de ajustes de los años ochenta y por el insuficiente estímulo a la inversión privada que se derivó de la inestabilidad de los años noventa, si bien se observó una recuperación parcial desde los bajos niveles exhibidos durante la llamada década perdida. En la década de 2000, se produjo un aumento de la inversión y el ahorro, al que contribuyeron el incremento del ingreso nacional disponible, como consecuencia en algunos casos del alza de los precios de las exportaciones, junto con la mejora de las expectativas de crecimiento que estimulaban las expansiones del gasto en países desarrollados, y el crecimiento de China. En particular, el ahorro nacional se expandió a mayor velocidad que la inversión, lo que dio lugar a una reducción del ahorro externo, mitigando la vulnerabilidad externa de varios países de la región ante los choques que sobrevendrían con la eclosión de la crisis financiera internacional aunque, como se anotó previamente, la inversión no alcanzó los niveles de otros países emergentes, como los de Asia.

La evolución de la demanda agregada y el propio crecimiento económico, por la vía del denominado efecto acelerador, explican en buena parte la evolución de la inversión. La correlación negativa entre la brecha del PIB y el crecimiento de la inversión en la región y la correlación positiva entre la tasa de crecimiento del PIB y el coeficiente de inversión permiten concluir que existe un vínculo estrecho entre inversión, capacidad utilizada y expectativas de crecimiento. Los resultados obtenidos mediante un análisis de causalidad indican que una aceleración de la tasa de

[1] Las exportaciones netas corresponden a las exportaciones totales menos las importaciones totales. Cuando el volumen importado de bienes y servicios es mayor que el volumen exportado de bienes y servicios, significa que parte del crecimiento de la demanda interna es suplido con importaciones, de modo que el dinamismo del PIB es menor.

crecimiento del PIB precede a cambios en las tasas de inversión, lo que confirma que los aumentos de la tasa de inversión han estado vinculados a presiones de la demanda agregada.

En tercer lugar, la productividad laboral aumentó durante la última década, pero de manera desigual, sobre la base del aumento de la inversión junto con una creciente calificación de la mano de obra. El aumento más reciente de la productividad laboral contrasta con su disminución durante la década de 1980, cuando se redujo la inversión, y con su desempeño mediocre durante la década siguiente, cuando la inversión creció de manera muy limitada.

El comportamiento de la productividad estuvo condicionado por la evolución de la inversión

El aporte de la inversión a la productividad estuvo condicionado por dos hechos, vinculados entre sí. Por una parte, en varios países apreciaciones cambiarias y precios altos de las materias primas, entre otras variables, habrían favorecido el aumento de la inversión en los sectores no transables y en la explotación de recursos naturales, sin que se registrara un crecimiento equivalente —o superior— en el resto de los sectores transables. Ello también estuvo acompañado por un crecimiento de la productividad laboral en los sectores no transables menor que en el resto de los sectores transables. Lo anterior habría contribuido a que los aumentos de la productividad fueran menores que aquellos que se podrían haber alcanzado mediante un proceso más balanceado y de inversión más elevada. Además, como parte de esta orientación de la inversión, el aumento de la productividad laboral que tuvo lugar durante la última década fue resultado principalmente de una mayor reasignación de recursos dentro de las ramas de actividad, en comparación con el aumento de la productividad que se origina de la reasignación de recursos desde ramas de actividad de menor productividad hacia aquellas de mayor productividad.

A su vez, la naturaleza predominantemente interindustrial del patrón de especialización de América Latina, que se fortaleció sobre la base del aumento del comercio con China durante la última década en particular, ha tendido a ser menos favorable para la difusión y aprendizaje tecnológico que procesos de especialización intraindustrial que han caracterizado la relación comercial y productiva de otras regiones (por ejemplo, en Asia), con lo que su aporte al aumento de la productividad ha sido menor. Por otra parte, la participación de los países de América Latina y el Caribe en cadenas de valor internacionales, especialmente en las etapas de mayor productividad y aprendizaje, aunque creciente, todavía es limitada.

El fortalecimiento de las políticas macroeconómicas aumenta su posibilidad de contribuir al crecimiento económico en el futuro

El reconocimiento del gradual fortalecimiento de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias observado en las últimas décadas permite suponer que el aporte de estas políticas macroeconómicas al mayor crecimiento con igualdad puede ser decisivo en el futuro. Por una parte, con posterioridad a la crisis de la deuda de los años ochenta se logró reducir el peso de la deuda y estabilizar las expectativas de los agentes productivos, aunque algunos países del Caribe todavía exhiben coeficientes de deuda muy elevados. También se avanzó con la implementación de políticas fiscales contracíclicas durante períodos de contracción del ciclo económico, especialmente en 2009, si bien en varios países todavía persisten dificultades para implementar estas políticas en momentos de auge. Además, la inversión pública se ha recuperado en forma parcial y se ha fortalecido el apoyo del gasto social y de la política fiscal al crecimiento con igualdad.

Por otra parte, se ha consolidado de manera gradual la contribución de la política monetaria y cambiaria a la disminución de la volatilidad nominal y real, inicialmente mediante su aporte a la caída de la inflación a niveles muy bajos en la mayoría de los países, lo que también permitió reducir las tasas de interés, y luego mediante políticas contracíclicas que contribuyeron a reducir la volatilidad del crecimiento económico durante la crisis financiera internacional. El establecimiento de regímenes de cambios flexibles, con grados variables de regulación, amplió en varios países los márgenes de acción de la política monetaria, así como lo hizo la acumulación de reservas internacionales, que se transformó en un mecanismo de aseguramiento frente a la inestabilidad financiera internacional.

Se justifica un apoyo estratégico de las políticas macroeconómicas a la inversión en los sectores transables

Ante la importancia de la inversión y de la calificación de la mano de obra como fuentes de productividad y crecimiento, y frente al fortalecimiento —aún desigual— de las políticas macroeconómicas en la región, se justifica otorgar una atención estratégica al impulso de la inversión, además de la calificación de la mano de obra, contribuyendo además a crear las condiciones para la diversificación de la estructura productiva. Existen cuatro razones para justificar esta atención estratégica de la política macroeconómica al impulso de la inversión en la región, particularmente en los sectores transables[2]:

i) el probable fin del auge de precios de los productos básicos de exportación asociado a la expansión de China aconseja diversificar la estructura productiva e impulsar nuevos ejes de crecimiento sostenible en un contexto de incertidumbre en que la coordinación de inversiones, públicas y privadas, puede dar lugar a externalidades importantes;
ii) la dependencia creciente del dinamismo del PIB respecto de la expansión del consumo observada en los últimos años, en contraste con el aporte decreciente de la inversión y el aporte negativo de las exportaciones netas, respalda la necesidad de otorgar prioridad al aumento de la inversión;
iii) el papel clave de la inversión como uno de los canales fundamentales para incorporar progreso tecnológico, aumentar la productividad y favorecer el cambio estructural, la convierte en una condición necesaria para asegurar un crecimiento sostenible, y
iv) el aumento de la inversión en los sectores no transables (de menor productividad) que se ha producido en los últimos años en varios países sin un aumento equivalente —o mayor— en los sectores transables (de mayor productividad) requiere ser revertido para dar lugar a un aumento equivalente o mayor de las inversiones en los sectores transables. Ello contribuiría a impulsar un proceso de cambio estructural más balanceado y dotado de más eslabonamientos, en que la producción de bienes y servicios, al originar exportaciones netas, contribuya a alejar el peligro de eventuales restricciones de origen externo al crecimiento.

Se requiere una institucionalidad sólida para favorecer la inversión: hacia pactos sociales para la inversión

El papel de la política macroeconómica para impulsar el crecimiento y la productividad por la vía del estímulo a la inversión y mediante el aumento de la calificación de la mano de obra tiene una dimensión institucional y una de políticas de corto y de largo plazo. Por una parte, se requiere de un entorno institucional que favorezca sinergias entre políticas macroeconómicas, industriales, ambientales y laborales para otorgar una orientación común y sostenida a la acción pública, que incluya acuerdos o pactos tácitos o explícitos entre el Estado, los empresarios, los trabajadores y las organizaciones sociales en general a fin de avanzar en una misma dirección. Para incrementar la inversión privada generalmente se requiere que estén dadas las condiciones económicas, institucionales y sociales que posibiliten una perspectiva de rentabilidad atractiva en el largo plazo, lo que podría facilitarse mediante pactos sociales para la inversión.

Serían clave procesos de concertación que involucraran al sector público y privado de cada país para contribuir a la creación compartida de visiones y arreglos institucionales de largo plazo tendientes a reducir el grado de incertidumbre en que se realiza la toma de decisiones en el ámbito de las inversiones, con políticas macroeconómicas que aseguren la existencia de precios relativos, financiamiento, inversión pública y concesiones en infraestructura (de energía, transporte y telecomunicaciones) y gestión de la demanda adecuados, junto con políticas laborales, sociales, ambientales, regulatorias y sectoriales o industriales que den sostenibilidad al proceso. Además de estas acciones, un crecimiento incluyente posibilita la sostenibilidad social del proceso de inversión. En general, esto se facilita con un marco político e institucional que cuente con amplia legitimidad y que ofrezca los espacios para que las opiniones e intereses se puedan expresar y los conflictos que surjan (laborales, sociales, ambientales o de otro tipo) se canalicen hacia una solución.

[2] Al favorecer mediante estímulos especiales los sectores transables, se privilegiaría a los sectores exportables e importables frente a los sectores no transables. Sin embargo, entre los primeros se incluyen los sectores productores de recursos naturales que, por contar con ventajas absolutas y generar rentas, no requieren estar sujetos a instrumentos de política, como los subsidios, para favorecer inversiones, en comparación con lo que ocurre en otros sectores, sino que estarían sujetos a otro tipo de políticas, incluidas las políticas tributarias orientadas a la captación de sus rentas. Es por ello que en esta propuesta se plantea favorecer mediante subsidios las inversiones en los sectores transables en un sentido más acotado, que tome en cuenta sus eslabonamientos (hacia adelante y hacia atrás), sin incluir a los sectores productores de recursos naturales.

Se requieren políticas macroeconómicas estabilizadoras y contracíclicas

Para asegurar un crecimiento sostenido de la inversión, tomando en cuenta las relaciones positivas entre el grado de utilización de la capacidad instalada, la inversión y el crecimiento, sería necesario implementar en el corto plazo políticas contracíclicas y de estabilización macroeconómica que evitaran la existencia de capacidad ociosa, contribuyeran a impedir grandes fluctuaciones del crecimiento y previnieran crisis. En primer lugar, teniendo presente que la existencia de capacidad ociosa desincentiva la inversión, sería necesario alcanzar y mantener niveles de actividad correspondientes a un grado de utilización alto y sostenible de las capacidades productivas mediante una adecuada gestión de la demanda agregada. Una política macroeconómica conducente a un alto grado de utilización de esas capacidades se caracteriza por traducirse en una tasa de interés real que no desestimule la inversión real, niveles inflacionarios en rangos socialmente tolerables, tipo de cambio real sin desviaciones sostenidas respecto de su tendencia de largo plazo, finanzas públicas y externas sostenibles, niveles de desempleo bajos y sistemas financieros sólidos y estables, que promuevan la intermediación y la diversificación del riesgo, según las características productivas y los mercados laborales de cada país.

En segundo lugar, debido a los efectos negativos sobre la inversión que se derivan de caídas del nivel de actividad económica, es necesario desarrollar capacidades contracíclicas con el fin de contrarrestar o reducir disminuciones del nivel de actividad originadas en choques externos e internos. Las economías latinoamericanas y caribeñas han tenido una larga experiencia marcada por choques tanto internos como externos, de origen económico, social o político, o bien derivados de eventos extremos o desastres naturales, que han originado fluctuaciones pronunciadas y pérdidas de nivel de actividad, que mediante su efecto negativo sobre la inversión afectan el crecimiento. Por ello, para lograr un elevado grado de utilización de la capacidad productiva, se justifica la aplicación de políticas contracíclicas transitorias que permitan moderar las fluctuaciones derivadas de esos choques.

En tercer lugar, más allá de las fluctuaciones originadas en choques transitorios, la política macroeconómica, por medio de la promoción de balances internos y externos sostenibles en el tiempo, debe contribuir a prevenir crisis nacionales que conduzcan a períodos recesivos, bajo crecimiento y capacidad productiva ociosa. En América Latina y el Caribe se han producido en las décadas recientes diversas crisis cuyo origen estuvo en la insostenibilidad en el largo plazo de las finanzas (tanto públicas como privadas, internas y externas) junto con un profundo deterioro de la competitividad de sus sectores transables.

Para asegurar la consistencia en el largo plazo, impulsando la reducción de deuda en períodos de auge y aceptando un mayor déficit en períodos de menor crecimiento, para así contribuir a estabilizar el crecimiento del PIB y de la inversión, las reglas macrofiscales de segunda generación deben contar con un objetivo de saldo estructural de mediano plazo, cláusulas de excepción y de transitoriedad y algún margen de maniobra para afrontar eventos catastróficos o situaciones recesivas persistentes.

Las reglas macrofiscales de segunda generación requieren de un sustancial desarrollo de las instituciones, especialmente de aquellas capacidades que permitan transformar los análisis de sensibilidad y la construcción de escenarios prospectivos en procedimientos presupuestarios, lo que es necesario para asegurar una adecuada programación presupuestaria plurianual, cláusulas de excepción y algún tratamiento explícito de los ingresos transitorios. Además, como parte de un marco institucional más amplio, las políticas contracíclicas, para ser efectivas, deben abarcar acciones en múltiples ámbitos, incluidos aquellos de las políticas monetaria, macroprudencial, laboral (incluidas políticas salariales) y productiva.

Se debe eliminar el sesgo favorable a la inversión en los sectores no transables e impulsar políticas fiscales y financieras que favorezcan el cambio estructural

Para estimular la inversión en el mediano y largo plazo se requiere eliminar posibles sesgos favorables a la inversión en los sectores no transables e impulsar políticas fiscales, financieras, cambiaria y de empleo que apoyen el cambio estructural, es decir, la reasignación de recursos y mano de obra desde sectores no transables de menor productividad hacia sectores transables (no primarios) de mayor productividad. En principio, se puede favorecer la inversión en los sectores transables mediante tipos de cambio reales elevados y estables, y se pueden establecer

mecanismos financieros que permitan coberturas cambiarias y a la vez intervenir en el mercado para reducir la volatilidad cambiaria, o facilitar la inversión en el exterior de recursos de fondos de pensiones o de fondos soberanos.

Sin embargo, la capacidad de la política cambiaria para favorecer la inversión en sectores transables puede estar limitada por la maleabilidad de los flujos financieros, que dificulta su control completo y duradero, y por los costos cuasifiscales (costos de oportunidad de acumular reservas internacionales y costos de esterilización, en particular). En la medida en que exista un sesgo de precios relativos contrario a la inversión en sectores transables (no primarios), como consecuencia de tipos de cambio sobrevaluados que resulta difícil nivelar, se justifica la aplicación de otros instrumentos de política, que no tengan efectos contractivos, para corregir este problema.

La política fiscal, y en particular la política financiera, está llamada a favorecer este cambio estructural, impulsado mediante inversiones en los sectores transables, por medio de tres orientaciones. Primero, sería conveniente concentrar la inversión pública o público-privada en infraestructura (sector no transable complementario) con el fin de reducir los costos logísticos y de transporte asociados al suministro de bienes y servicios transables, buscando así compensar lo que puede ser una relación poco favorable de precios relativos como consecuencia de un tipo de cambio sobrevaluado (o bien fortalecer una relación más favorable de precios relativos como consecuencia de un tipo de cambio subvaluado). Ello puede reforzarse mediante la orientación de la política financiera del conjunto de la región para que los bancos públicos nacionales, regionales e internacionales concentren sus recursos en atender esta necesidad, partiendo del reconocimiento general de que existen brechas y rezagos considerables en esta área.

Segundo, se podrían canalizar subsidios (incluidos en el presupuesto, para facilitar su evaluación y transparencia) destinados a favorecer tanto complementariedades (externalidades) entre diversos proyectos de inversión privada, como procesos de cambio estructural asociados a inversiones en los sectores transables con mayores eslabonamientos, tomando en cuenta su sostenibilidad ambiental.

Tercero, resulta tan importante diseñar los incentivos adecuados como mejorar las capacidades públicas para implementar estas medidas y coordinar las inversiones públicas y privadas. La transparencia fiscal, que debiera extenderse con particular atención al conjunto de subsidios otorgados, debe cumplir un papel fundamental como elemento de disuasión frente a los posibles abusos en la aplicación de estos instrumentos.

Deben fortalecerse los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación para favorecer el cambio estructural

Por otro lado, como parte de las políticas de empleo de largo plazo correspondería facilitar el proceso de inversión en sectores transables de mayor valor agregado, es decir, facilitar el cambio estructural. Particular atención requiere el desarrollo de sistemas nacionales de formación profesional y capacitación, en que se debe enfatizar tres aspectos: i) la formación técnica inicial de jóvenes, orientada a la demanda del aparato productivo, ii) la capacitación permanente que permita a los trabajadores actualizar sus conocimientos y habilidades a lo largo de su vida laboral, y iii) la capacitación de trabajadores ocupados en sectores de baja productividad, a fin de facilitar su movilidad hacia sectores de productividad más elevada, para lo cual muchos requieren adquirir calificaciones adicionales.

Los retos de la capacitación están frecuentemente relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones, que representan un componente creciente en muchas inversiones. Además, los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación deben tomar en cuenta las necesidades de las pequeñas y medianas empresas, que en muchos casos enfrentan grandes problemas para conseguir mano de obra calificada, lo que se transforma en un obstáculo para su expansión mediante nuevas inversiones.

América Latina y el Caribe: tasas de variación del producto interno bruto total, 2010-2013
(En porcentajes sobre la base de dólares a precios constantes de 2005)

País	2010	2011	2012	2013[a]
Argentina	9,2	8,9	1,9	3,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4,1	5,2	5,2	5,5
Brasil	6,9	2,7	0,9	2,5
Chile	5,8	5,9	5,6	4,6
Colombia	4,0	6,6	4,0	4,0
Costa Rica	5,0	4,4	5,1	3,0
Cuba	2,4	2,8	3,0	3,0
Ecuador	2,8	7,4	5,0	3,8
El Salvador	1,4	2,0	1,6	2,0
Guatemala	2,9	4,2	3,0	3,0
Haití	-5,4	5,6	2,8	3,5
Honduras	3,7	3,7	3,3	3,0
México	5,3	3,9	3,9	2,8
Nicaragua	3,6	5,4	5,2	5,0
Panamá	7,5	10,8	10,7	7,5
Paraguay	13,1	4,3	-1,2	12,5
Perú	8,8	6,9	6,3	5,9
República Dominicana	7,8	4,5	3,9	3,0
Uruguay	8,9	6,5	3,9	3,8
Venezuela (República Bolivariana de)	-1,5	4,2	5,6	1,0
Subtotal de América Latina	**5,7**	**4,4**	**3,0**	**3,0**
Antigua y Barbuda	-7,1	-2,8	2,3	2,4
Bahamas	1,0	1,7	1,8	3,0
Barbados	0,2	0,6	0,2	0,7
Belice	3,9	2,3	5,3	2,7
Dominica	1,2	1,0	-1,5	1,4
Granada	-0,4	1,0	-0,8	1,2
Guyana	4,4	5,4	4,8	4,8
Jamaica	-1,5	1,3	-0,3	0,5
Saint Kitts y Nevis	0,2	1,7	-1,1	2,5
San Vicente y las Granadinas	-3,4	-0,7	1,5	1,1
Santa Lucía	0,2	1,4	-3,0	2,7
Suriname	4,1	4,7	4,4	4,5
Trinidad y Tabago	0,2	-2,6	1,2	2,0
Subtotal del Caribe	**0,2**	**0,1**	**1,2**	**2,0**
América Latina y el Caribe	**5,6**	**4,3**	**3,0**	**3,0**
Centroamérica incluye Cuba, Haití y la República Dominicana	**4,2**	**4,5**	**4,2**	**3,5**
Centroamérica	**4,1**	**5,2**	**5,0**	**4,0**
América del Sur (10 países)	**6,1**	**4,6**	**2,5**	**3,1**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
[a] Proyecciones.

RESUMEN

Perspectivas Económicas de América Latina 2012

Transformación del Estado para el Desarrollo

NACIONES UNIDAS
CEPAL
OCDE
CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DEVELOPMENT CENTRE

Resumen Ejecutivo

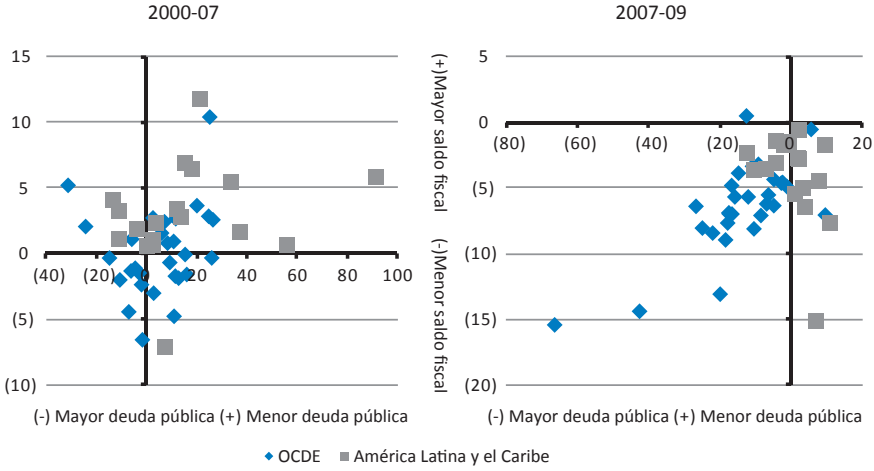
El sólido crecimiento de la economía de América Latina desde 2003 hace posible que los países de la región consideren ambiciosas agendas de políticas públicas para mitigar riesgos y aprovechar las actuales oportunidades para su desarrollo. Pese a la gran diferencia en la dinámica económica entre América del Sur, por un lado, y Centroamérica, México y el Caribe, por otro, en conjunto la sostenida demanda externa (especialmente de economías emergentes como China), en combinación con vigorosas demandas internas, han permitido que la región alcance un crecimiento anual promedio de casi 5% en el período 2003-08.[1] Este buen desempeño fue también inducido por una adecuada gestión macroeconómica que, en muchos casos, creó el espacio fiscal para afrontar los efectos de la crisis financiera global, sin poner en peligro la solvencia fiscal (gráfico 1). Entre 2000 y 2007, los países latinoamericanos redujeron en promedio su deuda pública en 15 puntos porcentuales del PIB, y pasaron de un déficit fiscal de 2,4% del PIB a un superávit de 0,4%. El manejo macroeconómico y el incremento de los precios de los productos primarios exportados fortalecieron la estabilidad macroeconómica, proveyeron recursos para que los gobiernos implementaran políticas para mitigar la pobreza y facilitar el acceso a los servicios básicos, y posibilitaron que la crisis fuese menos profunda y la recuperación más acelerada que en los países de la OCDE. Mientras que se espera que el crecimiento en las economías avanzadas continúe siendo lento,[2] se estima que América Latina crecerá 4,4% en 2011 y 4,1% en 2012.[3] En este cuadro, están dadas las condiciones para que los países latinoamericanos diseñen y pongan en marcha políticas públicas para aprovechar sus oportunidades de desarrollo de largo plazo, al tiempo que reducen los riesgos de corto y mediano plazo.

La región debe fortalecer su capacidad de respuesta macroeconómica para enfrentar los riesgos derivados de la incertidumbre en la economía global y la volatilidad de los mercados internacionales de capitales. La economía internacional continúa siendo la principal fuente de incertidumbre para América Latina y el Caribe. La fuerte entrada de capitales, debida a los grandes diferenciales de tasas de interés entre la región y las economías desarrolladas, y las presiones inflacionarias y cambiarias son factores a los que debe prestar especial atención y que han sido protagonistas del debate en la primera mitad de 2011. Los problemas fiscales en la zona euro podrían causar serios problemas en el sistema financiero internacional, incluyendo los mercados emergentes, y una

1 CEPAL (2010a) discute la importancia relativa ambos factores.
2 OECD (2011a).
3 CEPAL (2011).

reversión de los flujos de capitales podría generar grandes fluctuaciones en los tipos de cambio con efectos disruptivos sobre la economía real. El comercio de la región con China, que más que se triplicó entre 2000 y 2009, fue uno de los factores que coadyuvó a su rápida recuperación. Sin embargo, también implica una mayor sensibilidad a una potencial desaceleración del crecimiento chino, trasmitida tanto por una menor demanda por productos latinoamericanos como por su efecto sobre los precios de las materias primas. Ambos fenómenos tendrían un fuerte impacto sobre las cuentas fiscales de muchas economías de la región. Como consecuencia de los importantes estímulos fiscales y monetarios, varias economías de la región se encuentran en la fase expansiva del ciclo económico donde una política fiscal contracíclica ayuda a fortalecer la capacidad de respuesta y mitigar los riesgos de una reversión del ciclo. Instrumentos como fondos de estabilización y reglas fiscales creíbles (suficientemente flexibles para adaptarse a circunstancias económicas excepcionales) pueden ser herramientas efectivas para reconstruir el espacio fiscal.

Gráfico 1. Las economías latinoamericanas ganaron espacio fiscal que utilizaron para enfrentar la crisis financiera y reducir la pobreza, pero aún son vulnerables a nuevos shocks.



Fuente: CEPALSTAT (Estadísticas de Finanzas Públicas) para América Latina y el Caribe y OCDE (2011a) para el resto de países.

Nota: Cada punto representa un país. Los paneles incorporan los países de la OCDE y 19 países de América Latina y el Caribe.

Las políticas macroeconómicas también deben ser coherentes con las necesidades de largo plazo ligadas a los cambios económicos y demográficos en curso. Si bien el principal objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también deben resolver restricciones y problemas macroeconómicos y estructurales que limitan las posibilidades de la región de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Así,

si bien mayores flujos de inversión extranjera son, en principio, buenos para las economías latinoamericanas, acarrean varios desafíos: mayor volatilidad del tipo de cambio, "enfermedad holandesa" – cuando la apreciación de la moneda nacional daña la competitividad internacional de las exportaciones de los bienes diferentes a las commodities – y expansiones potencialmente insostenibles del crédito. Los gobiernos deben utilizar los instrumentos que estén a su alcance para contrarrestar la excesiva volatilidad, la presión a la apreciación cambiaria no basada en los fundamentos económicos y la inflación. En circunstancias extraordinarias, los controles de capitales pueden ser una parte del conjunto de medidas efectivas para frenar las presiones cambiarias; la introducción de controles a los flujos de capital o de impuestos a las transacciones financieras de corto plazo pueden ser un instrumento efectivo para lograr este objetivo, especialmente si la regulación financiera prudencial es insuficiente para garantizar la estabilidad financiera. Estas medidas permiten no solo reducir la volatilidad del ciclo económico, sino también remueven obstáculos a la diversificación de la economía y brindan cierta predictibilidad para facilitar la inversión en nuevas tecnología y la estabilidad de las finanzas públicas, elementos que permiten implementar políticas de largo plazo para crecer más y mejor. Todo esto en un contexto en el que el crecimiento demográfico y otros cambios estructurales –entre ellos, las aspiraciones de las incipientes clases medias – implican que los Estados necesitarán un mayor margen de maniobra fiscal para proveer los servicios requeridos.

Los países latinoamericanos deben aprovechar las oportunidades para remover restricciones al desarrollo y dar un salto cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios públicos. Pese a los avances logrados en la región durante el auge en materia de reducción de la pobreza – de 44% de la población en 2002 a 33% en 2008 – y, en menor medida, de la desigualdad, aún se mantienen importantes brechas por cerrar y desafíos por enfrentar. Ante todo, la región debe aumentar sus esfuerzos para reducir las desigualdades sociales. Uno de cada tres latinoamericanos vive debajo de la línea de pobreza – 180 millones de personas – y 10 economías de la región continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo. Las políticas de transferencias condicionadas han sido exitosas para reducir la pobreza, pero la falta de redes de protección social más amplias continúa siendo un problema grave para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos. Otro aspecto clave es que no es fácil diseñar los mecanismos e incentivos para crear una economía con base en el conocimiento y la innovación que permita mejorar los niveles de productividad y diversificar la estructura productiva, cuando existen señales, como el tipo de cambio, que fortalecen la rentabilidad y la expansión de los sectores basados en recursos naturales. En definitiva, los países latinoamericanos deben crear ahora los cimientos para un desarrollo sostenible aun si se revierten algunas de las condiciones externas favorables. En este sentido, en las economías intensivas en recursos naturales los gobiernos deben considerar utilizar parte de las rentas incrementales asociadas para fomentar la diversificación y competitividad del resto de la economía, mediante la inversión en educación, infraestructuras e innovación. Si no se actúa ahora, sus exportaciones continuarán concentradas en productos primarios de bajo valor agregado y con mercados oligopólicos que traban la entrada de nuevas empresas, y que no facilitan la redistribución del ingreso y la inclusión social. En un contexto tal, más hogares, incluso los que no se encuentran

en la pobreza o la indegencia (por ejemplo, las incipientes clases medias[4]), serían vulnerables a los shocks adversos como las enfermedades o los desastres naturales. Estos magros resultados en materia de desarrollo podrían, a su vez, agudizar conflictos sociales y debilitar las instituciones. Por ello, las apuestas en el debate de política sobre la transformación del Estado para el desarrollo son altas.

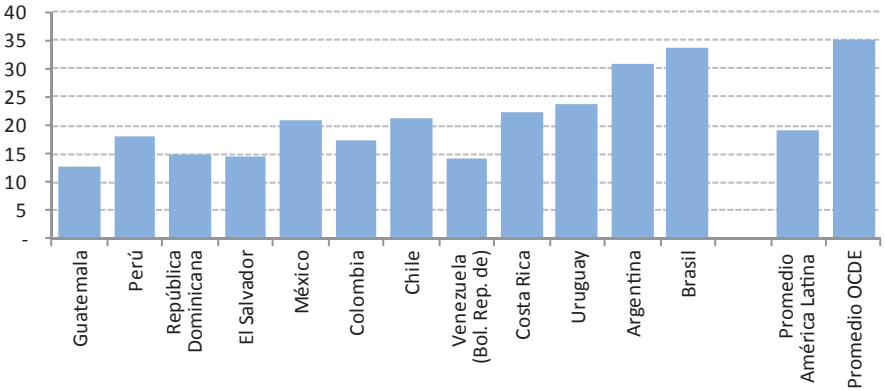
Reformas fiscales: elemento decisivo para aumentar los recursos disponibles del Estado

Para construir Estados que puedan responder a las necesidades del desarrollo, es necesario llevar a cabo reformas fiscales tendientes a reducir la enorme brecha entre las necesidades y los recursos disponibles. En las dos últimas décadas, incluso durante la reciente crisis, la solidez de las finanzas públicas en la región ha sido destacable. El nivel de deuda pública se ha reducido (desde un endeudamiento cercano al 80% del PIB a principios de los años noventa a valores en torno al 30% en la actualidad) gracias, en parte, al aumento de los ingresos fiscales. A su vez, los gastos públicos se han tornado más eficaces desde la perspectiva del crecimiento, la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso; tales son los casos de la inversión pública y del gasto social, que también se han incrementado. También se han reducido la rigidez y ampliado los espacios fiscales. Sin embargo, para satisfacer las expectativas de los ciudadanos la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con menos recursos por habitante que sus pares en el mundo desarrollado, e incluso que muchos países emergentes. Esta es la verdadera limitante que enfrentan los Estados en la región para responder a las demandas de las sociedades.

La recaudación tributaria en América Latina no solamente es baja, sino que las bases imponibles son pequeñas y están sesgadas hacia impuestos no progresivos. Con la excepción de algunos países en el Cono Sur, como Argentina, Brasil y Uruguay, que tienen una recaudación en torno al 30% del PIB – similar al promedio de países de la OCDE –en su conjunto la carga tributaria en la región es baja (gráfico 2). A su vez, se observan menores niveles en la imposición a la renta de las personas físicas, más deducciones y exoneraciones tributarias que en otros países, y estructuras concentradas en impuestos indirectos. Los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, debido a la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias. Se debe entonces reforzar la capacidad de la administración tributaria, y ampliar la base del impuesto sobre la renta, así como explorar otros tipos de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos e iniciativas para educación fiscal para los ciudadanos para aumentar la moral fiscal. Estos bajos ingresos fiscales de América Latina y el Caribe impiden a los Estados gastar lo suficiente en áreas como la educación, las infraestructuras y el desarrollo productivo que, como la salud y la protección social, son claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social.

4 OCDE (2010a).

Gráfico 2. La recaudación impositiva en América Latina es baja.
(Ingresos públicos tributarios como porcentaje del PIB, 2008)



Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de Revenue Statistics in Latin America, CEPAL-CIAT-OCDE.

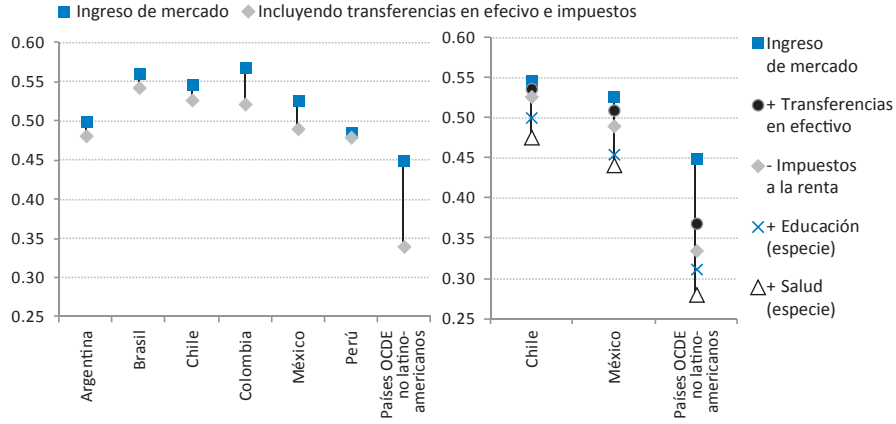
Notas: a) Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela (Rep. Bolivariana de); gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) la recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

Las bases impositivas se ven también limitadas por la extensión de gastos tributarios: deducciones y exenciones. Los gobiernos deben considerar eliminar varios de estos gastos tributarios, en particular los más regresivos y distorsionadores. Los Estados deben proveer más información, ser más transparentes y realizar estudios que muestren los efectos de los gastos que realizan. En particular, basándose en evaluaciones técnicas sobre la efectividad de los gastos tributarios existentes, los gobiernos deben considerar transformar los gastos tributarios con objetivos sociales y redistributivos en transferencias y políticas de gasto más transparentes. A la hora de evaluar la eficacia de diferentes instrumentos (gastos tributarios versus subsidios directos) también hay que considerar la capacidad relativa de las administraciones tributarias en comparación a la capacidad de gestión de las agencias ejecutoras del gasto.

La política fiscal tienen un impacto redistributivo poco significativo en América Latina, debido a los bajos niveles de impuestos directos personales y de gasto público social, unidos a su insuficiente focalización. Esto explica las diferencias significativas en la efectividad para reducir la desigualdad con lo observado en los países de la OCDE (gráfico 3). La diferencia en la efectividad de las transferencias en especie (educación y salud) en reducir la desigualdad no es tan significativa como en el caso de las transferencias monetarias. Para revertir esta situación, se han de fortalecer los programas de transferencias de ingresos para los ciudadanos de menores recursos, y los pilares solidarios en los

sistemas de protección social, en particular en materia de pensiones (teniendo especial atención en dirigir los incentivos para que tales políticas no aumenten la informalidad o incentiven a la renuncia a participar en la fuerza laboral). A su vez, las grandes diferencias entre los niveles de gasto social entre los países de la región (desde un 7% del PIB en Guatemala a un 25% del PIB en Brasil) reflejan importantes contrastes en los esquemas de protección social, especialmente en materia de pensiones y servicios de salud, pero también significativas diferencias en la cobertura de la población en servicios como salud, educación y prestaciones por desempleo.

Gráfico 3. La política fiscal hace poco para disminuir la desigualdad en América Latina.
(Índices de Gini)



Fuente: OCDE (2008*a*) para los países de la OCDE no latinoamericanos, OCDE (2008*b*) para Argentina, Brasil Colombia y Perú y estimaciones con base en encuestas de hogares para Chile y México.

Un uso de recursos efectivo, eficiente y transparente

En este sentido, la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental.[5] El éxito de las reformas fiscales depende de que tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y la ciudadanía identifique los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de impuestos. Las reformas tributarias progresan cuando: (i) sus cimientos están sólidamente fundados con análisis previos y evaluaciones ex post, transparentes y con un enfoque global; (ii) se han adaptado al país en especial en lo relativo a los periodos de transición que requiere su puesta en marcha; (iii) cuentan con un claro liderazgo y soporte por amplios sectores de la población. Los pactos fiscales – acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos

5 CEPAL (1998) planteó de manera pionera la necesidad de un nuevo acuerdo sobre los impuestos y los gastos.

y políticos relevantes – pueden ser generales, o centrarse en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurarse en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. El poder legislativo tiene un papel clave en la construcción de este pacto, y su articulación con el presupuesto, y la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos.

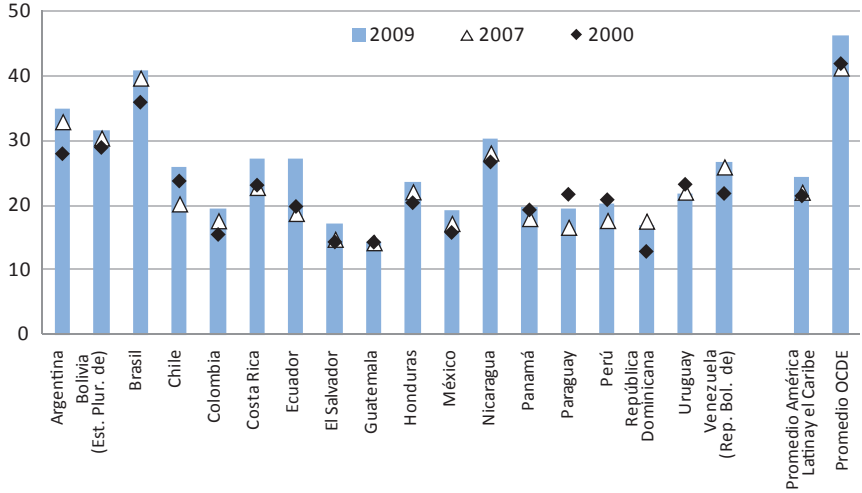
Más allá de mayores recursos financieros, el Estado también debe transformarse para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y gestionar los recursos de manera más eficiente, transparente y eficaz. El Estado es un actor fundamental de las sociedades modernas – y las economías de América Latina y el Caribe no son una excepción. La consolidación de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo de sistemas de bienestar, la urbanización y la globalización impulsaron una constante expansión de las funciones del Estado y los recursos que las sustentan. Si bien el gasto público como porcentaje del PIB – un indicador del tamaño del Estado – ha aumentado en algunos países de la región en los últimos años, es aún significativamente menor en comparación con la OCDE (gráfico 4). Muchos gobiernos latinoamericanos no cuentan con las herramientas necesarias para identificar las oportunidades de desarrollo claves e implementar acciones de políticas.

Por ello, deben incrementar sus capacidades de gestión y fortalecer sus recursos humanos: la profesionalización del servicio civil es así uno de los principales desafíos de la reforma de la gestión pública en América Latina. A su vez, el Estado requiere herramientas eficaces de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos para cumplir un rol transformador. Se debe reforzar la institucionalidad con base en reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente, y contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública.

La eficiencia es crucial para enfrentar los desafíos del desarrollo. Entregar y producir más con los mismos recursos, o hacer lo mismo con menos, liberaría recursos que se podrían canalizar hacia otras prioridades. Las mejoras de eficiencia también ayudarían a ganar el apoyo de los ciudadanos para realizar las reformas necesarias: si ven que el Estado usa los recursos de manera eficiente y son beneficiados por los servicios o actividades que brinda, le reconocerán más legitimidad y estarán dispuestos a pagar más impuestos. Una mayor eficacia de las acciones del sector público requiere que los responsables de la formulación e implementación de políticas definan instrumentos de planeamiento y una eficaz coordinación entre las diferentes políticas, programas y proyectos.

Por otra parte, una mayor transparencia en la gestión pública refuerza la eficiencia y la eficacia del gasto, en particular, políticas y acciones para reducir la corrupción deben basarse en un mayor acceso a la información y la participación ciudadana en las políticas públicas. Las nuevas tecnologías (por ejemplo, el uso del Internet para el gobierno electrónico o más recientemente la idea de "abrir los datos" disponibles en las instituciones públicas) pueden ayudar, pero son las propias instituciones públicas las que deben cambiar su funcionamiento, y adaptarse para aprovechar plenamente su potencial.

Gráfico 4. El gasto público es menor en América Latina que en la OCDE.
(Porcentaje de PIB)



Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de OCDE Government at a Glance (OCDE, 2011a).

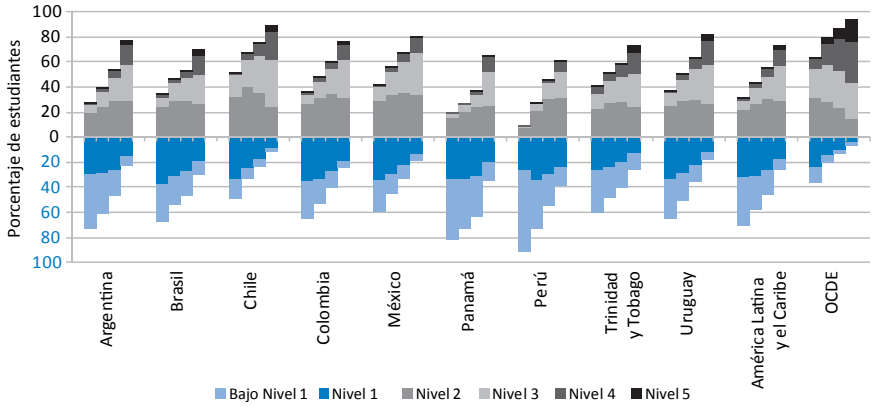
Nota: Las estadísticas se refieren a gobierno general en el caso de Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú y gobierno central en Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Un crecimiento sostenible e inclusivo necesita compromiso en la educación, infraestructura e innovación

La transformación del Estado no puede limitarse a hacer mejor, y de manera más transparente, lo que ha venido haciendo hasta ahora, sino que tiene que identificar nuevas estrategias para definir y alcanzar objetivos prioritarios. Hay tres áreas claves para apoyar un crecimiento sostenible e inclusivo: educación, infraestructuras, y desarrollo productivo e innovación. La identificación de estrategias es clave para superar las barreras estructurales al desarrollo que afectan a los países de la región y alcanzar el objetivo de desarrollo con equidad. Por ello, más allá de mayores recursos, eficacia y transparencia en la gestión de la administración pública, y eficiencia en la implementación de las políticas, es necesario identificar áreas prioritarias de acción y generar estructuras de gobernanza para articular los diferentes programas. Ampliar la cobertura del sistema educativo e incrementar la calidad de la educación, incrementar la densidad y el acceso a las infraestructuras, y aumentar la inversión en desarrollo productivo e innovación son factores cruciales para transformar y diversificar la estructura productiva de las economías latinoamericanas, incrementar el contenido tecnológico de sus exportaciones y mejorar su posicionamiento en las cadenas globales de valor. Estos elementos son claves para dinamizar la productividad, generar empleos de calidad y desarrollar sistemas económicos más equitativos.

La cobertura y el gasto en educación han mejorado de manera sostenida en las últimas décadas en América Latina. Sin embargo, su calidad continúa siendo baja y el acceso desigual. Mientras que en educación primaria los países de la región han alcanzado niveles de cobertura similares a los de la OCDE, en educación secundaria y terciaria la región presenta, en promedio, importantes rezagos en la tasa de matriculación: 82% frente a 99% en secundaria y 43% frente a 76% en educación terciaria, respectivamente. Aunque la calidad de la educación ha mejorado, las brechas aún son elevadas. Los estudiantes de América Latina tienen un desempeño inferior al de sus pares de la OCDE en las pruebas internacionales como la PISA. Por ejemplo, en lectura más de 48% de los estudiantes de América Latina no alcanza los niveles mínimos aceptables, mientras que en el promedio de la OCDE esta proporción es menor al 19%. Al mismo tiempo, las diferencias en desempeño por áreas (urbanas y rurales), por género, por tipo de escuela (pública o privada) y por estatus socio-económico no sólo se mantienen elevadas sino que incluso han aumentado (gráfico 5). Por ejemplo, en Argentina, México y Panamá la brecha de desempeño entre escuelas urbanas y rurales es mayor a 45 puntos, después de corregir por estatus socio-económico, lo que equivale a una diferencia cognitiva de más de un año de educación.

Gráfico 5. Los jóvenes latinoamericanos de 15 años de edad rinden menos en las pruebas de lectura que sus pares en la OCDE y las diferencias socioeconómicas pesan más sobre el desempeño de los estudiantes en América Latina.
(Distribución del desempeño en la prueba PISA de lectura, según Índice de estatus socioeconómico y cultural de los hogares, 2009)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos de la Prueba PISA 2009.

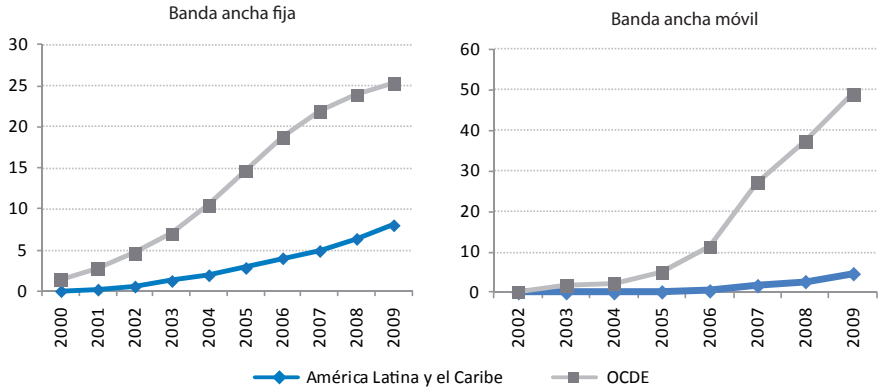
Nota: La distribución de niveles de desempeño de América Latina y de la OCDE se refiere al promedio simple de los niveles medios de logro ponderados a nivel nacional de los países participantes en la Prueba PISA 2009.

En la gestión de servicios educativos, destacan dos tendencias: una creciente descentralización en su provisión y el incremento de la participación del sector privado en la formación terciaria. Si bien los niveles regionales y/o estaduales y municipales han adquirido mayores responsabilidades en la provisión de servicios educativos, en muchos países de la región este proceso no ha sido acompañado de una inversión adecuada en capacitación en gestión en todos los niveles de gobierno, ni de un financiamiento adecuado. En la educación terciaria – donde la transición demográfica ha llevado a los incrementos más significativos de la demanda – la participación del sector privado en la matriculación sobrepasa el 50%, lo que explica, en parte el fuerte incremento del gasto privado en educación en la región, que se ha más que duplicado entre 2003 y 2009, pasando de 1% a 2% del PIB.

Las infraestructuras son un importante cuello de botella para la sostenibilidad del crecimiento, la competitividad e incluso la equidad en América Latina. La región presenta brechas elevadas (que, en algunas áreas, como el acceso a Internet en banda ancha, se han incrementado en los últimos años) con respecto no sólo a los países de la OCDE, sino también a economías emergentes de Asia y otras regiones del mundo. La región necesita invertir más y mejor para cerrar este déficit. En la primera mitad de la década de 2000, América Latina mostraba un déficit en infraestructuras de transporte (kilómetros de carretera por kilómetro cuadrado) de 85% con respecto a las economías del sudeste asiático y una brecha en el sector energía (medida como megavatios por mil habitantes) de casi 60%. En el sector de telecomunicaciones, donde hay avances importantes en telefonía, la brecha en acceso a servicios de Internet de banda ancha ha aumentado considerablemente, debido al menor ritmo de crecimiento del número de subscriptores por habitantes en América Latina con respecto a los países de la OCDE. La brecha entre América Latina y países de la OCDE en acceso a banda ancha fija pasó de 1% en 2000 a 17% en 2009 y de 5% en 2005 a 44% en 2009 para la banda ancha móvil (gráfico 6).

América Latina necesita mejorar el marco normativo para fortalecer los procesos de planificación y gestión de la inversión en infraestructura con una visión de largo plazo. En el sector transporte la priorización y planificación de proyectos debe maximizar la rentabilidad social con base en un adecuado proceso de análisis de pre-factibilidad, que requiere un equilibrio entre los nuevos proyectos y el mantenimiento de los ya existentes. En transporte el principio de la comodalidad (entendida como el uso de un modo o combinación intermodal para un viaje o grupo de viajes, de personas o mercancías, que maximiza la eficiencia del trayecto) debería guiar la acción pública. En telecomunicaciones, por su parte, el marco regulatorio tiene que ser adaptado a la convergencia tecnológica y las regulaciones deben estar orientadas a mejorar la gestión de los recursos controlados por el Estado, tales como nombres de dominio, asignación del espectro electromagnético, o numeración, entre otros.

Gráfico 6: La brecha en banda ancha de América Latina es grande y creciente.
(Porcentaje de suscriptores de banda ancha respecto a la población total)



Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha ORBA en base a datos de la UIT.
Nota: Promedios regionales simples.

A su vez, es fundamental perfeccionar los incentivos y las normas que regulan la participación del sector privado en la inversión, gestión y provisión de infraestructuras. En el sector transporte, es de especial importancia seguir un proceso de selección adecuado para la participación privada. Un buen diseño en los contratos de concesiones, que minimice las renegociaciones, reduciría considerablemente los costos fiscales encubiertos. En Perú, Colombia y Chile, 50 de 60 concesiones viales firmadas hasta 2010 fueron renegociadas, generando costos de USD 7 000 millones. En el sector de telecomunicaciones, en especial para expandir el acceso a Internet de banda ancha, los gobiernos deben establecer mecanismos e incentivos a las inversiones (públicas o privadas) deseables desde el punto de vista social en zonas donde el servicio no sea rentable desde el punto de vista privado. Para ello, el papel de las agencias de regulación es fundamental, así como la generación de espacios de concertación entre distintos actores en la toma de decisiones.

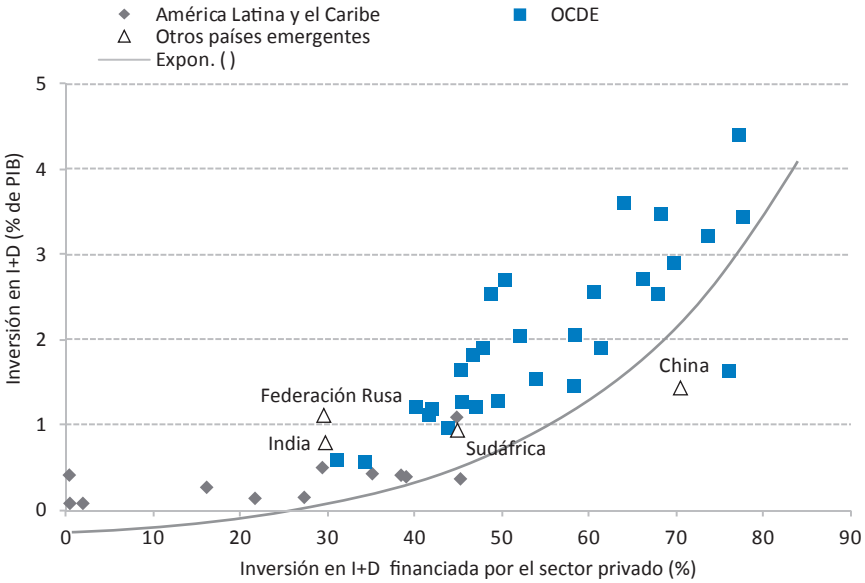
La brecha de productividad es un problema persistente que refleja la baja diversificación de las economías de la región, su especialización en sectores no intensivos en tecnología y la escasa inversión en investigación y desarrollo y en innovación. La brecha en la productividad laboral entre América Latina y Estados Unidos es persistente y en algunos sectores se ha ampliado. La productividad laboral de los sectores intensivos en tecnología de América Latina pasó de representar el 18% de la productividad de los mismos sectores en Estados Unidos en 1990, al 12% en 2007, lo que está asociado a un magro cambio estructural[6].

6 CEPAL (2010b)

Los sectores intensivos en recursos naturales siguen representando el 60% del valor agregado manufacturero total en América Latina, mientras que en Estados Unidos son los sectores intensivos en conocimiento los que representan el 60% del valor agregado del sector de manufacturas. Al mismo tiempo, los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representan más del 50% de las exportaciones de América Latina. Consecuentemente, la región invierte escasos recursos en investigación y desarrollo (I+D); la inversión I+D en relación al producto interno bruto (PIB pasó de 0,5% en 2004 a 0,6% en el 2008, mientras que en los países de la OCDE pasó de 2,2% a 2,3% en el mismo lapso. Con respecto a quién realiza los mayores esfuerzos en la materia, a diferencia de lo que se observa en los países desarrollados, el sector privado invierte poco en I+D y las firmas en la región concentran sus actividades científicas y tecnológicas en la adquisición de maquinarias y equipos (gráfico 7).

En la última década, se han fortalecido las instituciones para la formulación de estrategias de innovación, pero aún se requieren políticas enfocadas al fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación y un mayor apoyo financiero para viabilizar la implementación de las agendas de innovación. La creación de ministerios y agencias para la formulación de estrategias de innovación muestra el creciente interés de varios países de la región por el tema. Por ejemplo, en Argentina se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007; en Chile se ha instituido el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2005) y el Comité Gubernamental (ministerial) de Innovación para la Competitividad (2007), y en Brasil se ha implementado, a partir de 2008, una política de desarrollo productivo con fuerte participación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la que fue actualizada en agosto de 2011. Sin embargo, es necesario aumentar la sincronización entre la estrategia de desarrollo productivo y la política de innovación (por ejemplo mediante fondos sectoriales, como en Argentina, Brasil y México), mejorar la capacidad de planificación y superar la tendencia a la asignación de recursos con base en evaluaciones de corto plazo, y diseñar políticas enfocadas en los resultados (número creciente de empresas exportadoras, número de doctorados empleados en el sector productivo, introducción de nuevos procesos productivos y/o servicio en el mercado, etc.), más que en los "insumos" (gasto en I+D, número de matriculados en cursos de doctorado, etc.).

Gráfico 7. El desafío de América Latina: movilizar la inversión empresarial en I+D.
(Inversión en I+D como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), véase [http://www.uis.unesco.org/pages/default.aspx] Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), véase [http://ricyt.org], y Main Science and Technology Indicators (MSTI) Database de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Nota: Las cifras corresponden al año 2002 para Bolivia; 2004 para Suiza; 2005 para Panamá y Paraguay y 2006 para Australia, China, Israel y Sudáfrica.

Modernización de los sistemas de gestión de políticas públicas

Educación, infraestructura, y desarrollo productivo e innovación son tres áreas claves para alcanzar los objetivos de competitividad, desarrollo económico e inclusión social. En cada una de ellas, se requieren políticas públicas activas, planificación estratégica y una gestión más eficiente y eficaz por parte del Estado. Al pacto fiscal diseñado para alcanzar metas de desarrollo específicas, se debe sumar la modernización de los sistemas de gestión de las políticas públicas en cinco áreas prioritarias, teniendo en cuenta que en la región hay modelos institucionales de diferente complejidad y distinta frecuencia de las interacciones entre los actores:

1. **Adoptar sistemas de gestión y mecanismos de planificación enfocados en resultados.** La capacidad institucional para gestionar recursos debe incrementarse así como deben adaptarse planes plurianuales para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos. En paralelo hay que buscar alianzas con el sector privado que fortalezcan la viabilidad e implementación de las estrategias de desarrollo nacionales. Diseñar políticas con una visión de largo plazo y priorizar entre las diferentes reformas es fundamental. Por ejemplo, es importante equilibrar los objetivos de cobertura educacional (por ejemplo, mediante inversiones en infraestructura) con los objetivos de calidad e inclusión (por ejemplo, la capacidad del sistema educativo de reducir las disparidades entre áreas rurales y urbanas) y los objetivos de competitividad (apoyo a la inserción productiva de los recursos humanos calificados). Un enfoque que prioriza los resultados, en vez de los "insumos", también facilita la evaluación de las políticas, lo que permite aprender de su implementación y ajustarlas para incrementar su eficacia y eficiencia.

2. **Crear incentivos y mecanismos para la coordinación (vertical y horizontal) entre niveles de gobierno y entre los sectores público y privado.** Esto requiere de invertir en inteligencia estratégica en la administración pública – recursos humanos especializados y capacitados – y crear espacios de diálogo para instaurar mecanismos de confianza entre los actores públicos y privados, al tiempo de incrementar las capacidades de control y regulación del Estado. Por ejemplo, la falta de coordinación entre los actores es la principal debilidad de las políticas de infraestructura en América Latina, lo que tiene importantes implicancias sobre la productividad, competitividad y posibilidades de acceso. Los principales obstáculos para una coordinación efectiva son la falta de incentivos institucionales para la cooperación y una arquitectura institucional apropiada. Es necesario diseñar incentivos para favorecer la coordinación entre agencias de un mismo nivel de gobierno, entre agencias de diferentes niveles de gobierno, y entre actores públicos y privados. También es fundamental la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno. En la provisión de servicios de educación, por ejemplo, es importante que los gobiernos centrales mantengan ciertas atribuciones como la definición de estándares, el diseño básico curricular y el manejo de los estatutos docentes, que definen las condiciones de empleo y desarrollo profesional de los mismos. A su vez, la profesionalización de la carrera docente, relacionándola de manera más cercana al desempeño y mejores estructuras de capacitación dentro de las escuelas, debería involucrar a los directores de las escuelas y a diferentes niveles de la administración pública. También en las otras áreas, es fundamental avanzar con esquemas de contratación que estimulen la profesionalización, especialización y el desarrollo de una carrera civil independiente del ciclo político y con capacidad de uso de herramientas avanzadas de planificación, seguimiento y evaluación.

3. **Definir estándares claros y mecanismos de reglamentación que permitan la implementación de los acuerdos alcanzados.** Un marco regulatorio claro y que facilite la articulación entre el sector público y el sector privado es determinante tanto para la inversión en infraestructura como para la innovación. Por ejemplo, en telecomunicaciones los regímenes jurídicos de la mayoría de

los países de la región continúan orientados hacia una regulación por servicios, lo que no se adapta a la convergencia tecnológica. Es necesario modificar las regulaciones de los servicios de telecomunicaciones de forma general, evitando medidas segmentadas que ocasionen asimetrías y distorsiones regulatorias, lo que en definitiva dañaría al consumidor del servicio. En la educación terciaria es importante contar con marcos regulatorios con mecanismos de evaluación y acreditación de instituciones claros que permitan garantizar y elevar la calidad de la oferta educativa.

4. **Invertir en el fortalecimiento institucional y en la formación de capacidades en la gestión pública.** Es necesario que la atribución de responsabilidades a las regiones y/o estados y municipios se acompañe de recursos fiscales adecuados y de capacidad de gestión a nivel local. La provisión de servicios educacionales, así como los servicios de infraestructura de transporte, requiere de una articulación entre los niveles de gobierno, para lo cual es fundamental invertir en la formación de gestores de políticas públicas a nivel subnacional. Asimismo, al tiempo que se diseñan nuevos instrumentos e introducen nuevos criterios para la asignación presupuestal es necesario invertir en la formación de gestores de políticas públicas, para lo cual los gobiernos deben destinar recursos tendientes a facilitar la cooperación a nivel local, nacional o regional.

5. **Generar información, indicadores e instituciones para la toma de decisiones de políticas públicas.** Es necesario definir y generar los sistemas de información que permitan realizar la evaluación del desempeño de las acciones gubernamentales. Varios países han invertido en generar unidades dedicadas a la recopilación y difusión de indicadores, tanto en educación como en innovación. Este avance se apoya en una amplia modernización de los sistemas informáticos de los ministerios y agencias públicas que han incrementado la transparencia y accesibilidad a sus datos. Esto se registra tanto en economías grandes, como Argentina y Brasil, como en pequeñas, como Costa Rica y Panamá. Al mismo tiempo, es necesario generar los incentivos para la utilización de los datos e información en la evaluación y en el rediseño de las políticas públicas. A diferencia de los países de la OCDE, los de América Latina están aún en una fase incipiente en la creación de instituciones para el análisis de políticas. En el área de innovación, el país más avanzando es Brasil, donde tanto el IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada), afiliado a la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, como el CGEE (Centro de Gestión de Estudios Estratégicos), afiliado al Ministerio de Ciencia y Tecnología, constituyen espacios institucionales para análisis de impacto y retroalimentación de las políticas públicas.

En síntesis, a pesar de la crisis financiera global, la situación de las economías de América Latina ha mejorado sustancialmente en los últimos años. Los gobiernos de la región deben aprovechar esta oportunidad para diseñar e implementar mejores políticas públicas que permitan transitar por senderos de desarrollo de largo plazo más inclusivos y sostenibles. Si bien el objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido

por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también tienen que resolver algunas restricciones y problemas estructurales que limitan a las economías de la región en sus posibilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar la provisión de servicios públicos, generar más oportunidades e impulsar la diversificación productiva son los objetivos más relevantes. Una mayor eficiencia de la administración pública es clave, ya que permitiría liberar recursos para otras medidas de política que impulsen el desarrollo e incrementaría el apoyo ciudadano para gestionar e implementar las reformas necesarias. Pero una mayor eficiencia no basta: los Estados deben también ser más eficaces en lograr los objetivos. Esto solamente puede conseguirse mediante una reforma fiscal diseñada para conseguir los recursos necesarios para alcanzar las metas claves del desarrollo económico. Muchos gobiernos de la región han identificado tres áreas prioritarias para invertir recursos adicionales por su potencial contribución al incremento de la competitividad y la inclusión social: educación, infraestructura e innovación. En cada una, se requiere una gestión más eficiente y una acción estratégica más eficaz por parte del Estado.

Referencias

CEPAL (1998), "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos", Libros de la CEPAL, No 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile.

CEPAL (2010*a*), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2010, (LC/G.2480-P), CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010*b*), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir.* Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010, (LC/G.2432 (SES.33/3)), CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2011), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, División de Desarrollo Económico, Documento Informativo, CEPAL, Santiago de Chile.

OCDE (2008a), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, París.

OCDE (2008b), *Perspectivas Económicas para América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

OCDE (2010*a*), Perspectivas Económicas para América Latina 2011, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

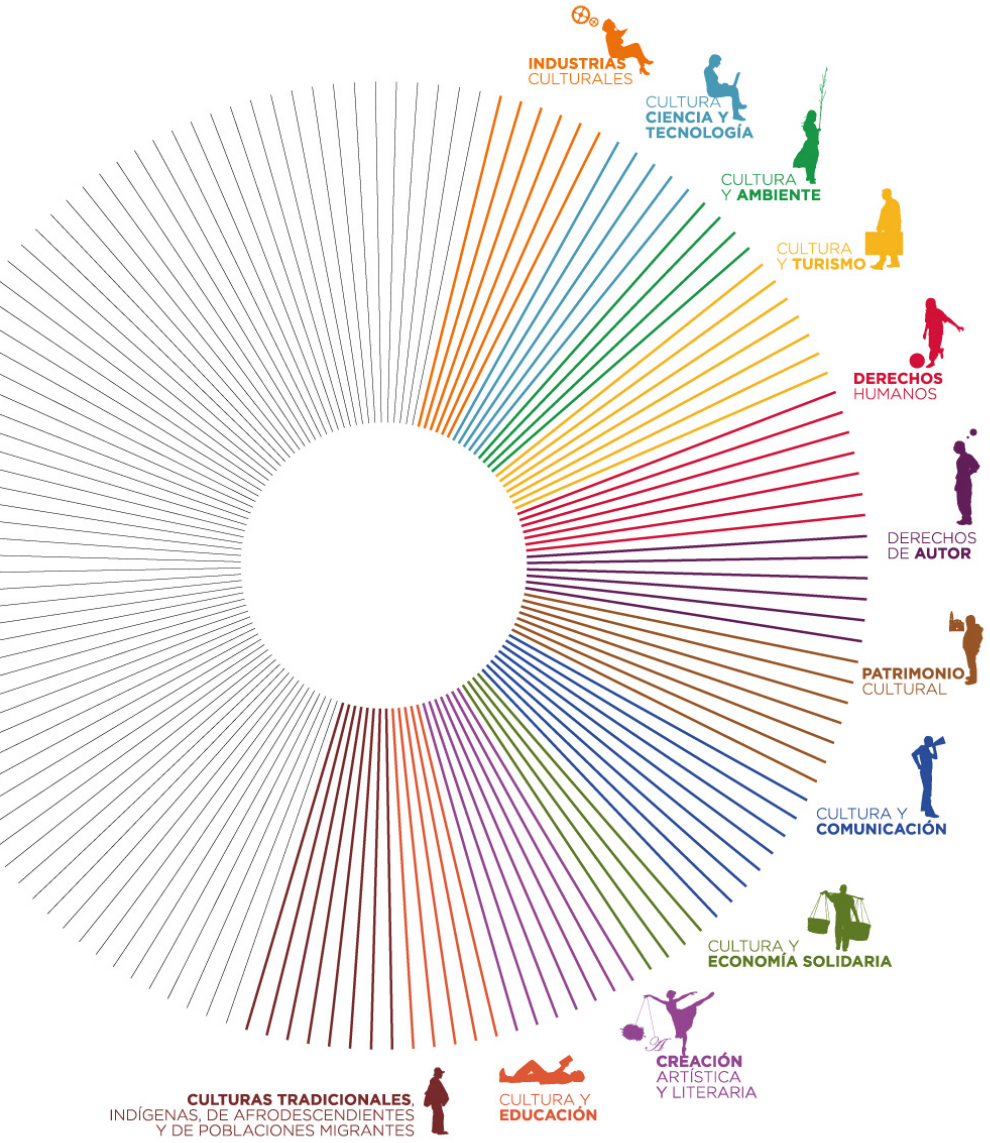
OCDE (2010*b*), "Pisa 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes". Volume 2. OECD, Paris.

OCDE (2011*a*), *Government at a Glance*, OCDE, París.

OCDE (2011*b*), *Main Science and Technology Indicators*, OCDE, París.

AVANZAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO CULTURAL COMPARTIDO

DESARROLLO DE LA CARTA CULTURAL IBEROAMERICANA



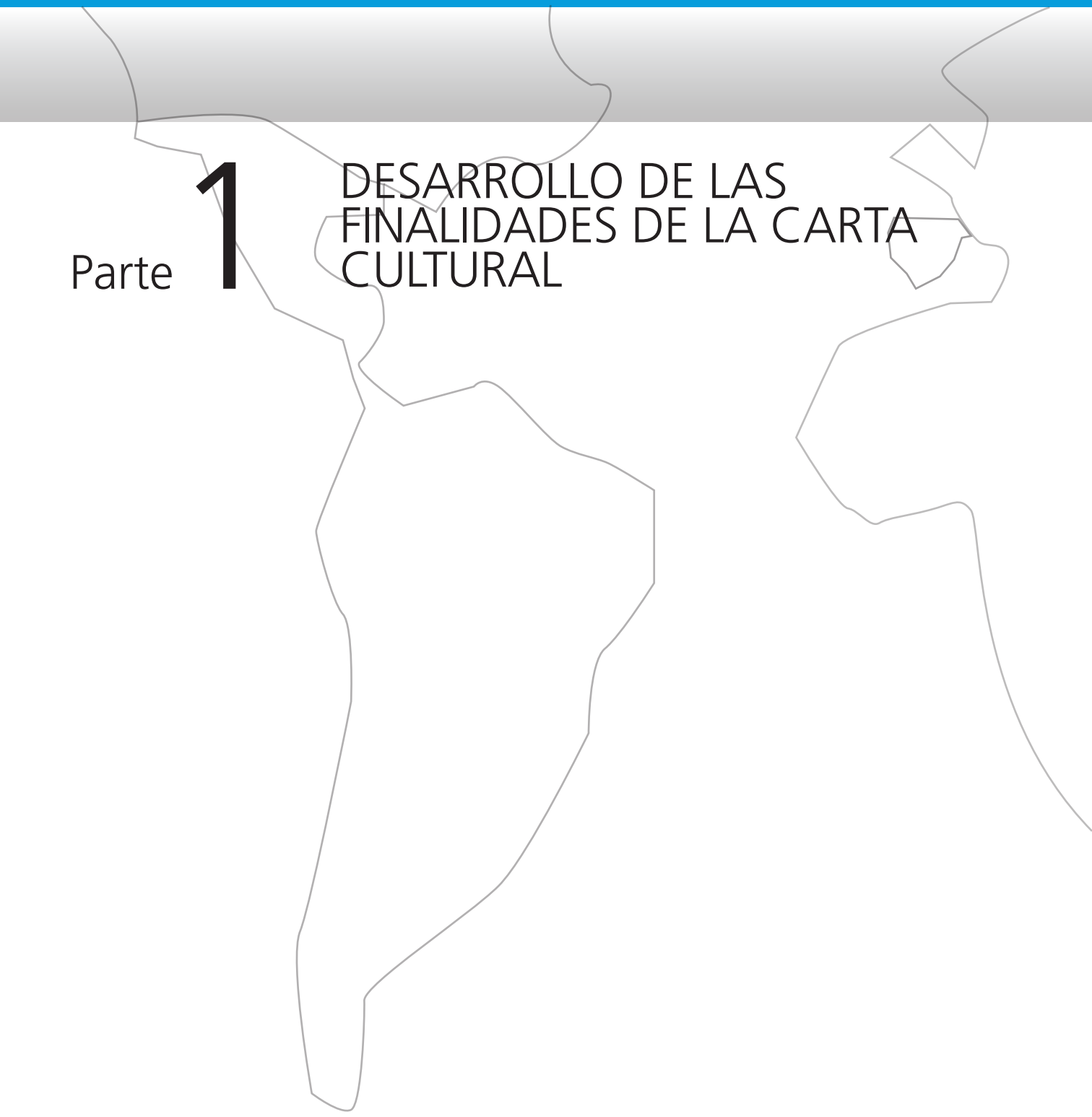
Naciones Unidas
CEPAL

Organização dos Estados Ibero-americanos
Para la Educação, a Ciência e a Cultura

Organización de Estados Iberoamericanos
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura

AVANZAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO CULTURAL COMPARTIDO

Desarrollo de la Carta Cultural Iberoamericana



Parte 1 DESARROLLO DE LAS FINALIDADES DE LA CARTA CULTURAL

Capítulo 1

AFIRMAR EL VALOR CENTRAL DE LA CULTURA

Sabemos que nuestras sociedades y nuestra región tienen potencialidades y limitaciones económicas y también culturales. Nuestra imaginación acerca de quiénes somos, es decir, nuestras identidades como naciones y regiones, así como nuestras perspectivas acerca de cómo podemos ser en el futuro, están basadas en nuestras culturas.

Resulta necesario asumir plenamente este lugar central de la cultura. Reconocer esto implica dejar atrás cualquier concepción de la cultura, de la política cultural y de los derechos culturales como dimensiones decorativas anexas de otras políticas públicas que son las que se consideran realmente importantes. Construir planes para el desarrollo, el crecimiento y la creación de sociedades más justas y democráticas es una acción cultural en sí. No se trata tan solo de agregar el "capítulo cultural" –lo cual obviamente es necesario–, sino de asumir que nuestras concepciones sobre las sociedades que somos y que deseamos ser en los próximos años son necesariamente procesos y eventos culturales.

El valor central de la cultura se asume cuando se la concibe como una condición, un medio y un fin para el desarrollo social.

¿Por qué es una condición? De modo general, se acepta que el nivel de alfabetización y la calidad de los "recursos humanos" que tiene un país es una variable económica determinante en su potencial. Ahora, tenemos que instituir en nuestras sociedades que los valores, los sentimientos, los significados que pueden tener el trabajo, la esfera pública, la democracia, la participación cívica y las comunidades son cuestiones constitutivas de una sociedad y que esta solo puede emprender de manera sólida el camino del desarrollo sobre la base de lo que ella es o puede imaginar ser en una coyuntura específica.

¿Por qué es un medio de desarrollo? Cada vez contamos con más datos precisos que indican que la cultura es un instrumento válido para el desarrollo económico y social, así como para el desarrollo integral de las localidades, las ciudades y países. De acuerdo con estos datos, el porcentaje del PIB dedicado a cultura se está incrementando de manera general en diferentes zonas. Hoy resulta indiscutible que la cultura es relevante para generar empleo en todos nuestros países y en sus principales ciudades. En ese sentido, la cultura es una extraordinaria herramienta para hacer frente a los efectos de la exclusión y la desigualdad y para mitigarlos.

Ciertamente, no se debe cometer el error de *culturalizar* excesivamente los procesos sociales creyendo que todas las soluciones podrían pasar por la cultura. La producción cultural no puede sustituir a la producción de bienes o servicios. Sin embargo, sí debe reconocerse que la cultura es un medio crucial para el desarrollo cuando se articula con otros medios.

¿Por qué la cultura es un fin del desarrollo? El célebre antropólogo Marshall Sahlins planteaba que era necesario saber si se concibe la cultura como un mero instrumento de un desarrollo pensado en el sentido del progreso material o si, por el contrario, se piensa como el objetivo y la finalidad del desarrollo, entendido este como la realización de la vida humana bajo sus múltiples formas y de forma integral. Es decir, de lo que se trata es de aceptar que las nociones sobre el desarrollo implican valores culturales y que algunas nociones de desarrollo humano o desarrollo integral incluyen y articulan dimensiones económicas, sociales y también culturales.

Concebir el desarrollo cultural como una finalidad tiene que ver con el proceso que incrementa la autonomía y la libertad de los seres humanos; este tipo de procesos requiere de bases materiales y simbólicas. Es decir: se trata de entender que la cultura es la finalidad de la construcción de una autonomía cada vez mayor de nuestros países, ciudades, regiones, de los movimientos culturales, de las instituciones de la sociedad civil, de la libertad, de la posibilidad de acceso e intervención en los procesos de producción cultural.

Reducir la cultura a un medio del desarrollo es concentrarse en la producción de mercancías para promover un incremento de los recursos; de este modo se descuida el hecho de que la cultura entendida como finalidad se vincula especialmente a los derechos culturales. Incrementar la autonomía es un fin en sí mismo. Ahora bien: ¿autonomía en qué sentido? En el mundo de la cultura, las concentraciones de poder reducen diferentes autonomías: las de los países, las de las ciudades y las de las regiones respecto de fuerzas, poderes y actores transnacionales, así como las autonomías de grupos, las de sectores sociales y las de ciudadanos, todas las cuales muchas veces se reducen cuando los poderes de los medios de significación tienden a concentrarse. El Estado debe procurar incrementar la autonomía nacional, regional y urbana en el contexto global; la de cada uno de los grupos y personas que participan de la producción cultural; la de los ciudadanos frente a las opciones culturales.

Es necesario reconocer que existe una tensión entre la noción antropológica de cultura y la noción cultural de Estado. Al fin y al cabo, mientras para los Estados la cultura es un sector específico –un área de la administración–, para las ciencias sociales no hay acciones humanas ni políticas públicas que no contengan en sí mismas dimensiones culturales constitutivas. Así como actualmente cuestiones como la diversidad cultural y la igualdad de género se concentran en áreas específicas de las políticas públicas (ya que hay políticas concretas para promoverlas), en el futuro será necesario concebir dichas cuestiones como elementos transversales que atañen a las políticas educativas, de salud, vivienda, infraestructura, comunicación, etc.

Aumentar la institucionalidad cultural contribuirá a que las políticas públicas que necesariamente intervienen en los significados de los territorios, en la configuración de los espacios urbanos, en los sentidos del cuerpo y en las identidades culturales de los ciudadanos puedan contar con un "presupuesto cultural". Un presupuesto cultural implica un dispositivo conceptual y normativo que establezca puntos de equilibrio adecuados para considerar los impactos de todas las políticas en la ciudadanía, la participación, la democracia y la esfera pública.

Ya la Unesco ha señalado el riesgo de establecer una división del trabajo en la cual el Estado se encargue de las artes clásicas y el folclore, y el mercado, por su parte, asuma las industrias culturales y las culturas de masas. Por ese camino, sería difícil evitar la reproducción de desigualdades culturales persistentes. En ese sentido, una mayor institucionalidad también será clave para que el Estado avance en la asunción de responsabilidades sobre el conjunto del proceso cultural.

Afirmar el rol insustituible de los Estados iberoamericanos en el reconocimiento de los derechos culturales y el derecho a las culturas

Ante los intereses divergentes y notables que despiertan la diversidad, la producción, la circulación y el acceso a la cultura en todas sus formas, resulta imprescindible reafirmar el lugar del Estado como promotor y regulador de los intereses generales, del establecimiento de reglas claras que promuevan una creciente democratización de la cultura. Esto incluye como capítulos centrales reconocer los derechos culturales, entre los que se destaca el derecho de cada grupo, colectividad o persona a la diferencia cultural.

Incentivar la participación ciudadana mediante Consejos Locales, Regionales y Nacionales de Cultura, afirmados por la ciudadanía

Es necesario construir mecanismos eficaces para ampliar progresivamente la participación ciudadana, para que los diferentes puntos de vista puedan construir consensos específicos y viables sobre las prioridades locales, regionales y nacionales, de modo tal que se aumente el compromiso de la ciudadanía, de las organizaciones sociales y de los diferentes niveles del Estado con los derechos culturales, la democratización y los cambios culturales democráticamente decididos.

Promover el reconocimiento creciente de las libertades y los derechos culturales como nueva dimensión de los derechos fundamentales

Es parte del consenso internacional que la violación de los derechos culturales provoca graves injusticias, situaciones de violencia social y guerras. También forma parte de dicho consenso que es necesario tener en cuenta la dimensión cultural de los derechos humanos que están reconocidos actualmente. Por ello, respetar la diversidad cultural y los derechos culturales es crucial para la legitimidad y la cohesión de un desarrollo humano sostenible. Aun cuando es crucial tener en cuenta las desigualdades históricas entre sociedades y culturas –lo cual plantea un escenario con inequidades que todavía no se han superado–, una concepción universal de los derechos culturales es la única alternativa genuinamente democrática a las perspectivas particularistas y del relativismo cultural extremo. Los derechos de las personas a elegir su propia identidad, a que se respete su cultura, a la preservación y acceso al patrimonio cultural –además de los derechos educativos, de la información y de la comunicación– son parte central de los derechos humanos fundamentales.

Capítulo **1:** AFIRMAR EL VALOR CENTRAL DE LA CULTURA

Difundir la idea de que los Estados son los principales responsables de la defensa de los derechos humanos y culturales, de las libertades fundamentales y de la democracia

Para ello, se deben poner en escena y fortalecer los preceptos desarrollados en los convenios y tratados internacionales sobre el tema. Además, se debe generar una plataforma teórica que sustente las ideas y conceptos que subyacen a estos convenios y tratados internacionales y que se orientan a los actores sociales.

Debemos intentar fortalecer una cultura de la democracia y los derechos humanos en la que se incorpore la centralidad de los derechos culturales. A lo largo del siglo xx, las sociedades y culturas iberoamericanas han sufrido en diferentes momentos las consecuencias del autoritarismo, de la restricción de libertades, de la represión política y de la búsqueda de mecanismos de homogeneización cultural forzosa. La estabilidad democrática actual –que, para la mayoría de los países de Iberoamérica, es la más extensa de su historia– constituye una base sólida que permite asumir colectivamente nuevos desafíos. Reafirmar el lugar del Estado, en todos sus niveles, como protagonista de la defensa y la promoción de los derechos humanos es un objetivo que la región comparte, así como una de sus contribuciones a los debates sobre una cultura global de los derechos humanos. En su diversidad y a partir de sus historias particulares, las sociedades iberoamericanas asumen como un valor propio y como un objetivo en el que se hace necesario profundizar que cada uno de los habitantes de la región, que cada uno de sus ciudadanos y grupos, pueda disfrutar del conjunto de los derechos humanos consagrados internacionalmente en los tratados y convenios de manera integral.

Para conseguir todo esto es necesario incorporar a los diferentes actores sociales en dos dimensiones: como sujetos de dichos derechos y como sus promotores y garantes. Una cultura de los derechos humanos solo puede edificarse sobre el protagonismo de la sociedad y de sus diversos líderes y agrupamientos cívicos.

Esto implica trabajar por la construcción de nuevos sentidos comunes, para lo cual es necesario desplegar políticas institucionales sostenidas en el tiempo. Evidentemente, la educación formal cumple un papel de gran relevancia, pero también lo hace la promoción de debates ciudadanos en niveles locales, regionales o nacionales, así como la circulación informal de símbolos, relatos, rituales e imágenes. Una cultura afirmada es la mejor garantía para el futuro de nuestras sociedades, ya que, cuando un sentido común favorable a los derechos humanos se expande e instituye, otorga continuidad a las normativas, a las políticas y a las prácticas cívicas.

Una sociedad que es intolerante con las desigualdades extremas necesita proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales. Eso puede requerir que se hagan cambios jurídicos, que se apliquen las leyes vigentes, o que se creen o modifiquen instituciones públicas. A la vez, es necesario consolidar un sentido común y una cultura para que todos los habitantes del país se apropien de esos recursos.

En el futuro será conveniente profundizar en la creación de una plataforma teórica iberoamericana sobre la base de la diversidad de experiencias desarrolladas en la región y en el mundo.

Fortalecer la Institucionalidad Cultural Iberoamericana

Para favorecer la coordinación regional en torno a los objetivos de esta Carta, es deseable procurar un cierto grado de homogeneidad en el área (cultura) y en su nivel o rango. Institucionalizar la cultura en el máximo nivel ministerial requiere de acciones complementarias: una mayor coordinación multilateral para acentuarla como tendencia regional, una definición específica y transversal de las competencias, así como una mejora de los niveles de formación y profesionalización de esas áreas de gobierno. Estas dimensiones se aplican a los diferentes niveles del Estado con las especificidades que sean propias de cada uno.

Para definir las competencias no se puede, simplemente, sumar las áreas de los viejos conceptos de cultura a las nociones contemporáneas. En realidad, tales nociones, plasmadas en esta Carta, dan cuenta de la necesidad de incluir competencias transversales que permitan una interacción ágil, dinámica y productiva con las otras áreas de gobierno.

Para avanzar en la calificación de los recursos humanos involucrados en la gestión pública de la cultura se establecerán planes nacionales y también mecanismos regionales de cooperación, con el objetivo de que, dentro de pocos años, se disponga de personal con formación específica en las principales áreas culturales del gobierno. Además, se instrumentarán mecanismos para ampliar la cantidad y calidad de dichas calificaciones y para facilitar estancias en distintos países de la región, de tal modo que las fortalezas de cada uno en determinados temas o subáreas supongan una aportación a una red de formación de recursos humanos.

Propiciar la comprensión de la cultura como factor de inclusión social y de gobernabilidad

Para conseguir difundir esta idea de cultura, será preciso llevar a cabo acciones institucionales y de formación.

- **Acciones conjuntas por parte de instituciones que generan opinión pública para trabajar el concepto de cultura**

  Para poner en marcha una noción expandida de cultura como la señalada antes, que despliegue su productividad educativa y social en diferentes ámbitos vinculados a los temas prioritarios de cada sociedad –desde el trabajo y la producción hasta la vida familiar, los espacios educativos o los centros de salud– resulta clave articular una red con las diversas organizaciones de la sociedad civil, que tenga en cuenta las particularidades de cada nación. Una estrategia de ese tipo permitirá dar cuenta de la relevancia de las actividades específicamente culturales, así como de la consideración cultural que otras actividades puedan tener, sin perder de vista la heterogeneidad y complejidad de los distintos entramados sociales.

- **Realizar actividades para formar e informar a los funcionarios responsables de esas instituciones**

  Resulta decisivo que los educadores, los agentes de salud, los planificadores de vivienda social, los ingenieros que diseñan infraestructuras que modifican los territorios habitados, los urbanistas que trabajan en el espacio público y las fuerzas policiales y de seguridad incorporen la dimensión cultural a su comprensión de los fenómenos, a su planificación y a su actividad cotidiana. En un contexto democrático y de respeto por la diversidad,

la efectividad de sus prácticas y el cumplimiento de sus objetivos dependen de la cultura mucho más de lo que actualmente se supone. Esto es así porque cuando desempeñan sus cometidos, interactúan con los distintos aspectos de la heterogeneidad y la complejidad cultural. Si vivimos en sociedades multi- e interculturales y si los significados del cuerpo, del espacio y del desarrollo personal y colectivo varían entre los diferentes grupos, zonas y géneros, resulta evidente que la comprensión de la dimensión cultural es una condición necesaria para que la acción del Estado, de sus instituciones y funcionarios sea efectiva, inclusiva y democrática.

Para comprender esta dimensión, es necesario superar dos desafíos ambiciosos. En primer lugar, hay que establecer planes de formación cultural para las distintas áreas del Estado y para sus funcionarios. En segundo lugar, es preciso generar alianzas entre el sector cultural y aquellos sectores del Estado que se muestren más abiertos a incorporar de manera expedita este aspecto en su planificación y acción. Estamos afirmando que, a largo plazo, debemos asumir que el Estado solo podrá cumplir sus propios objetivos en la medida en que incorpore la cultura como una parte constitutiva de sus políticas, sus normativas y sus prácticas. A la vez, a corto plazo, y partiendo de la base de que se trata de un proceso, se considera relevante comenzar a desplegar esa actividad transversal junto a diferentes instituciones y áreas en función de las distintas realidades de los países.

Promover la inclusión de la cultura en los planes de desarrollo económico y social de cada país

Si entendemos que todas las sociedades desean un mayor desarrollo económico, social y cultural, es preciso enfatizar que los beneficios del crecimiento y del aumento de la producción, por un lado, y la inclusión social y la equidad distributiva, por otro, son condiciones necesarias –aunque no suficientes– para lograr que la libertad y la autonomía aumenten en el seno de nuestras sociedades. Para alcanzar de manera efectiva estos objetivos, es necesario incluir en las agendas la necesidad de articular los aspectos económicos, sociales y culturales. Serán las sociedades que valoren los derechos humanos, los derechos a la diversidad y los derechos culturales las que potenciarán los avances y desarrollos locales, regionales y nacionales.

Es sabido que, en épocas pasadas, cuando la democracia no ocupaba el lugar central en los valores sociales que tiene en la actualidad, había modos de imaginar y planificar el desarrollo que consideraban que la diversidad y la heterogeneidad eran obstáculos que había que superar. Durante estas épocas, en muchas ocasiones, se consideró que la función cultural del Estado era civilizadora y homogeneizante; en este modelo, las peculiaridades culturales se percibían como problemas. Actualmente, cada sociedad considera que sus diversidades son parte de su capital, parte de la convivencia no solo de valores, perspectivas o rituales, sino también de saberes y formas de conocimiento. Al mismo tiempo, en todas las sociedades quedan resabios –a veces aún intensos– de discriminación racial, nacional, de género o religiosa. Sin embargo, los Estados parten de la base del respeto a la diversidad y llegan incluso a reconocer y fortalecer sus posibilidades. Por lo tanto, asumen como uno de sus principales desafíos hacer frente a la xenofobia y atacar las raíces y manifestaciones de racismo y sexismo, así como todas las formas de discriminación.

El nuevo desafío consiste en articular procesos productivos y tecnológicos con dimensiones sociales y culturales. La creatividad artística y cultural de las sociedades es una muestra de que la imaginación social tiene una capacidad abarcadora que implica tanto nuevos emprendimientos económicos e institucionales como nuevas formas de consolidar y multiplicar los lazos y las redes sociales. Resulta evidente que dicha articulación no se da por sí sola, no es de ningún

modo automática; al contrario, es un desafío de los Estados, de los organismos multilaterales y de los agentes sociales que puedan participar en la construcción de esos horizontes.

En ese marco, se hace patente la necesidad de entrelazar las formas de inclusión social y las de inclusión cultural, los procesos de reconocimiento simbólico y los de inserción efectiva en los procesos económicos. Para un ciudadano o para una comunidad, "ser parte", "estar dentro" o "sentirse incluido" es un proceso simultáneamente material y cultural. Las nociones de inclusión y exclusión se definen por un espectro amplio de asuntos: desde las cuestiones relativas al empleo hasta las que tienen que ver con la disponibilidad de las nuevas tecnologías; desde el acceso a los sistemas de salud hasta la posibilidad de participar en procesos comunicativos; desde la calidad de las viviendas hasta el reconocimiento oficial de rituales específicos y particularidades culturales. Como no hay política social que carezca de una dimensión simbólica, es necesario promover el entrelazamiento de las políticas sociales y culturales como parte de la construcción de ciudadanía, como parte de su inclusión y su participación.

Fortalecer los marcos jurídicos y legales en el ámbito de la cultura

Desarrollar y profundizar en los conceptos de interculturalidad, multiculturalidad, biodiversidad y descolonización cultural

- **Propiciar un Convenio sobre el Tráfico Ilícito con el Patrimonio**

  Todos los consensos que puedan lograrse serán pasos sólidos para fortalecer una perspectiva regional sobre la cultura. No obstante, está claro que existen zonas en las que alcanzar dicho fortalecimiento es más sencillo que en otras. En ese sentido, es necesario construir una agenda para avanzar hacia acuerdos que permitan –en los ámbitos en que sea factible– armonizar la legislación cultural y que promuevan –donde no sea factible lo anterior– conversaciones, debates y estudios que puedan proveer avances específicos.

- **Consolidar el diálogo intercultural entre las naciones y las subregiones de Iberoamérica**

  Aún hoy resulta llamativo el desconocimiento que las diferentes regiones de Iberoamérica tienen unas de otras, la circulación desigual de la producción cultural y la existencia de preconceptos que ahondan la incomprensión de muchos fenómenos locales y nacionales. El diálogo intercultural es una necesidad urgente que solo puede darse si, en el ámbito regional, se generan condiciones equitativas para que las naciones, las subregiones y las culturas se conozcan unas a otras. Ese diálogo parte de la base de que la diversidad es una fuente de enriquecimiento, siempre y cuando se dirija a explotar su potencial creativo y se rija por un sentido de la equidad. En las condiciones actuales, resulta crucial que los Estados regulen el diálogo para garantizar que no haya conflictos que terminen en situaciones de violencia de ningún tipo; también es vital que reconozcan desigualdades históricas que es imprescindible mitigar para que el conocimiento, el reconocimiento, el aprendizaje y los cambios culturales que es preciso emprender sean genuinos y duraderos.

Crear espacios para el diálogo intercultural o favorecer iniciativas ciudadanas en esa dirección para avanzar en el conocimiento, el entrelazamiento y el reconocimiento creativo de la diversidad son tareas que merecen multiplicarse en todos los niveles de intervención en que sea posible.

- **Enfatizar la participación activa, crítica, democrática y pluralista, cuya naturaleza se manifieste y encarne en el sentimiento de pertenencia a un proyecto común**

  El sentimiento de pertenencia a un proyecto común será el fruto de un conocimiento genuino, equitativo, pluralista y profundamente democrático. Las identidades compartidas solo pueden crearse y potenciarse si se generan unas condiciones sociales, culturales y políticas para que los ciudadanos se perciban como parte activa y crítica de las mismas. En este sentido, los avances en el respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos de todos los países de la región proveerán una base sólida. Asimismo, es indispensable promover activamente la circulación de ideas, personas y productos culturales.

Fortalecer el compromiso de los Estados iberoamericanos para valorar el sector cultural dentro de las prioridades de desarrollo de la región en la sociedad del conocimiento

Todos los aspectos desarrollados en este capítulo nos remiten, nuevamente, a la importancia de comprender el valor central de la cultura para un desarrollo humano sostenible. Como hemos señalado, la cultura es una condición, un medio y un fin del desarrollo. Por ello, a lo largo de los siguientes capítulos se especificarán análisis, acuerdos y tareas que contribuirán a comprender el impacto que la cultura tiene en el desarrollo de los países y de la región.

Capítulo 3

CONSOLIDAR EL ESPACIO CULTURAL IBEROAMERICANO

Uno de los fines de la Carta Cultural Iberoamericana es "consolidar el espacio cultural iberoamericano como un ámbito propio y singular, con base en la solidaridad, el respeto mutuo, la soberanía, el acceso plural al conocimiento y a la cultura y el intercambio cultural".

El espacio cultural es un entramado de aspiraciones comunes, redes, bloques subregionales, sistemas de coordinación y de encuentro, que se unen en torno a la creación, circulación y apropiación social de la cultura. Está compuesto de subespacios, circuitos y flujos no siempre formales, así como de acuerdos, convenios e instituciones. Sin embargo, lo importante del espacio cultural iberoamericano son los procesos que lo conforman y los actores que los llevan a cabo.

El sentido político del espacio cultural iberoamericano está construido sobre las ideas y el ejercicio de la democracia, la convivencia pacífica, el significado de la esfera pública, la importancia de la participación social y la equidad. Pensar que, mediante la cultura, es posible la integración de una región que supera los seiscientos millones de habitantes forma parte de un ideal político. Al fin y al cabo, esto solamente es posible si se parte de la configuración de un bloque común, con memorias, tradiciones históricas, prácticas culturales y formas de organización emparentadas y que coexisten con particularidades y diferencias. Como señala Manuel Antonio Garretón (2008), "la cultura pasa a ser el cemento de las sociedades".

Y si la integración es uno de los propósitos políticos más urgentes para la región, la integración cultural es una de sus manifestaciones más importantes.

Antes de alcanzar la integración económica y política, Iberoamérica ha estado unida por sus lenguas, sus tradiciones comunes, la proximidad de sus prácticas de consumo cultural y la cercanía de expresiones artísticas que, como la música y la danza, el teatro y el cine, forman parte de sus lazos más comunes y sentidos. En la cultura se confirma que la integración no es solamente un problema de los Estados, sino también una tarea de las sociedades. Desde hace décadas y no siempre de manera formal, numerosos creadores, gestores culturales, instituciones y organizaciones culturales de las sociedades civiles de Iberoamérica han venido realizando esta tarea.

Capítulo **3:** CONSOLIDAR EL ESPACIO CULTURAL IBEROAMERICANO

En este espacio perviven diferentes opciones políticas, todas unificadas alrededor de la importancia que se les concede a las culturas como vehículos de expresión de las identidades, la diversidad cultural y la interculturalidad, por un lado, y como lugares de la creación, la persistencia viva de las tradiciones y los desafíos de la innovación y el cambio, por otro.

Este sentido político de la cultura se manifiesta en la vitalidad que la democracia conoce en nuestros países, hasta el punto de que hoy se habla insistentemente de ciudadanías culturales y se resaltan los derechos culturales dentro del contexto general de los derechos humanos. Los derechos culturales, base de la ciudadanía cultural y garantía de la participación de los ciudadanos en la vida cultural, se concretan en la conservación y el reconocimiento social de las lenguas; el estímulo de las capacidades creativas y artísticas de todos los ciudadanos; la visibilidad e inclusión de las diversas manifestaciones culturales de una sociedad; el acceso al disfrute de la cultura y el conocimiento; la circulación de las manifestaciones culturales en los ámbitos local, regional e internacional; y la conservación y apropiación social del patrimonio material e inmaterial, entre otros grandes asuntos.

No cabe duda de que cuando se afirman las expresiones culturales locales, frente a los intentos de estandarización, y cuando se reconocen sujetos y organizaciones sociales invisibles, frente al protagonismo de las grandes corporaciones mediáticas y del entretenimiento, se pone en juego un sentido político de la cultura. La política se revela también en la circulación plural y diversa de los bienes y servicios culturales, frente a la concentración de la distribución, y en la ampliación del acceso de los ciudadanos a dichos bienes, frente a su tratamiento como productos de elite.

Como señala la propia Carta Cultural Iberoamericana, "se reconoce, asimismo, la conveniencia de adoptar acciones afirmativas para compensar asimetrías y asegurar el ejercicio de la plena ciudadanía". También es importante insistir en que la cultura contribuye al respeto y a la promoción de los otros derechos fundamentales.

En la región, son numerosos los creadores, los grupos y colectivos, las asociaciones, organizaciones no gubernamentales y los movimientos culturales que forman parte del dinamismo de la participación popular. Expresan sus opciones políticas desde las prácticas culturales, las artes, la apropiación social del patrimonio, las lenguas, las fiestas o las nuevas tecnologías. Muchos de estos nuevos actores son grupos y comunidades que habían sido excluidos de la participación social y política. Entre ellos se puede mencionar a grupos étnicos, pobladores pobres de las ciudades y el campo, comunidades indígenas o grupos religiosos, así como movimientos de afirmación identitaria, de resistencia sociocultural o que tienen como objetivo principal la defensa de libertades culturales fundamentales.

La mayor parte de la sociedad y la población iberoamericanas está compuesta por jóvenes. Por tanto, el espacio cultural iberoamericano es un espacio de juventud con todo lo que ello significa: dificultades laborales y proyectos aplazados, tensiones educativas y exclusiones. Pero, también y sobre todo, es un espacio preñado de fuerza cultural, de iniciativas múltiples de creación, de participación en el consumo cultural, de nuevos comportamientos simbólicos y de diálogo abierto con los cambios culturales que vive la sociedad y que en muchos casos se hacen realidad a partir de la iniciativa y el compromiso de la juventud. Los jóvenes están haciendo lo que las políticas culturales apenas prometen. Como escribe Néstor García Canclini, las nuevas generaciones plantean estrategias creativas, redes sociales y culturales para crear empleos y formas de inserción en nichos de creatividad y sociabilidad. Por eso, son fundamentales políticas culturales que faciliten que estos jóvenes canalicen sus propuestas de producción audiovisual; sus

emprendimientos innovadores en áreas culturales estratégicas como el diseño, la música, la animación o las empresas de contenidos digitales, y que hagan posible el fortalecimiento del consumo cultural y la interacción entre los nuevos modos de creación digital, las artes y el patrimonio.

La cultura está estrechamente relacionada con asuntos centrales de la agenda política iberoamericana, como son la pobreza, las desigualdades, las distintas formas de violencia y la exclusión, aun cuando, está claro, ella no es el único factor –ni siquiera el más importante– que interviene en su superación. Cada vez es más frecuente la articulación de la cultura con los procesos de desarrollo humano sostenible, así como con la autonomía, la cohesión social y la construcción de sociedades más justas.

Si la integración es uno de los propósitos políticos más urgentes para la región, la integración cultural es una de sus manifestaciones más importantes y uno de sus retos más sentidos.

Incentivar el desarrollo conceptual y la reflexión sobre el concepto "espacio iberoamericano" en un sentido político

Es fundamental incentivar el desarrollo conceptual y la reflexión sobre el espacio cultural iberoamericano, ya que este se caracteriza precisamente por su capacidad de transformación y de constante adecuación a los nuevos contextos y realidades sociales, económicas y políticas.

Una de las primeras iniciativas para lograr la consolidación del espacio cultural iberoamericano es favorecer la participación de todos los países en los programas IBER. Estos han demostrado tener un potencial de convocatoria, de organización institucional, de promoción de la creación local, de formación y de intercambio cultural muy significativo. Los programas IBER constituyen una afirmación real de la existencia de este espacio cultural, ya que estimulan la creación de redes y favorecen las relaciones entre países, creadores y grupos culturales en los campos del cine, la música, el teatro, los archivos, las bibliotecas, los museos y la educación artística. Estos programas unifican esfuerzos, promueven la transferencia de conocimientos, fortalecen el apoyo mutuo y producen continuidad en las acciones.

Cada programa IBER –como Ibermedia, Iberescena, Iberarchivos, Ibermuseos, Iberbibliotecas, además de la Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos y la televisión educativa iberoamericana– es una contribución al desarrollo del espacio cultural iberoamericano. Por ejemplo, el programa Iberarchivos promueve la memoria, el reconocimiento de la historia de nuestros países, el cuidado y la difusión del patrimonio documental y el libre acceso de los ciudadanos a la información pública. Por su parte, desde su fundación en 1995, Ibermedia se propuso la creación de un espacio audiovisual iberoamericano que contribuyera al fortalecimiento de la identidad, los imaginarios y los sentidos compartidos de los iberoamericanos, mediante el apoyo a la industria del cine y la televisión, la formación de creadores audiovisuales, la generación de públicos, el intercambio de profesionales del sector y la promoción de coproducciones, tanto de cine como de televisión. Si no tuviéramos la posibilidad de imaginar y narrar lo que somos a partir del mundo de las imágenes, el espacio cultural iberoamericano no sería siquiera concebible. El programa Iberescena busca el desarrollo escénico en los campos del teatro y la danza contemporánea; Ibermuseos, a su vez, promueve los museos como instituciones vivas y de encuentro intercultural, lugares de la memoria con vocación formativa y de respeto a la diversidad

cultural. Finalmente, el programa Iberbibliotecas se propone fortalecer las bibliotecas públicas de Iberoamérica, así como democratizar el acceso de todos los ciudadanos a la información, la lectura y el conocimiento.

Es necesario que la ejecución de los programas IBER contribuya a crear simetrías en el desarrollo de las diferentes manifestaciones culturales de la región. Uno de los aspectos que pueden ayudar a lograr más igualdad es aplicar cuotas diferenciadas para las naciones más desfavorecidas de la región y brindar una atención preferente a los contextos y condiciones que viven estos países para buscar su inserción activa y efectiva en la vida de estos programas.

Para que exista un espacio cultural es necesario que se hagan visibles los supuestos comunes, es decir, lo que nos une y nos identifica en el mundo simbólico. Esto debe hacerse, eso sí, desde las particularidades, los tonos y matices propios y las historias culturales de cada país. Iberoamérica posee un rico acervo de expresiones del patrimonio material e inmaterial, además de una gran diversidad de manifestaciones artísticas y de prácticas culturales. Distintos creadores iberoamericanos se han expresado en movimientos estéticos y culturales de manera diferente.

Además de identificar lo que nos es común, es fundamental su conocimiento e intercambio. La memoria, recopilación y registro de la creación audiovisual, los catálogos musicales, los archivos patrimoniales, los fondos editoriales, las redes museográficas… son un material invaluable para crear un espacio cultural a partir del intercambio. Con todo, aún existe un aislamiento y desconocimiento profundos de todo este conjunto de manifestaciones artísticas, culturales y patrimoniales y una debilidad institucional para lograr su difusión, valoración y reconocimiento social.

Las lenguas son fundamentales para la existencia de un espacio cultural común. El español cohesiona, junto con el portugués, desde hace siglos, la existencia de una comunidad histórica, puesto que facilita la narración, la representación y el intercambio, no solo de lo que nos es más específicamente propio, lo que nos diferencia, sino también de aquello que nos acerca y nos une. Para la construcción de un espacio cultural iberoamericano es fundamental la difusión, formación, ampliación y recreación del español y de portugués, así como el reconocimiento de sus mezclas e hibridaciones, producidas por los flujos migratorios, el contacto con las tecnologías o las estrategias de identificación de subculturas dinámicas, muchas de ellas urbanas. En el español y en el portugués convergen la creatividad y las contribuciones de las diferentes maneras de hablarlo, de imaginarlo y de sentirlo que existen en todos los países que componen el espacio cultural iberoamericano. Su vitalidad reside precisamente en ser un punto de confluencia cultural.

Al mismo tiempo, el espacio cultural iberoamericano es un espacio rico en lenguas vernáculas, algunas de gran amplitud como el quechua o el guaraní, y otras, menos difundidas, pero no menos importantes. A las lenguas americanas nativas se suman las criollas o las habladas por grupos con identidad propia, como sucede con los gitanos y la lengua romaní. Una lengua es siempre la expresión de una historia, de un modo de ser, de un mundo simbólico y social complejo. Tras cada una de las lenguas que conforman el rico acervo lingüístico de la región, hay pueblos, memorias, culturas y relaciones sociales. Defender y difundir las lenguas es una posibilidad que la cultura tiene para contribuir a crear sociedades más multiculturales, pluralistas e inclusivas y, al mismo tiempo, para conservar e impulsar las manifestaciones culturales habladas (oralidades) o escritas en esas lenguas como la poesía, la música, el pensamiento, la narrativa. Las políticas culturales de las lenguas, más que políticas lingüísticas, lo son de revitalización social de las lenguas. La tarea de promoverlas es una conjunción de esfuerzos de las comunidades, que han de contar con el apoyo de las organizaciones sociales, la sociedad civil y los Estados.

Uno de los signos del desarrollo contemporáneo de la cultura es su carácter intersectorial. Cada día son más importantes los lazos tendidos entre las diferentes áreas de la vida social y los diversos campos de la gestión pública. Y cada vez se valora más la contribución que la cultura puede hacer a sectores de la sociedad que en el pasado se veían desligados de ella.

Entre esos lazos están los de la cultura con la educación, el medio ambiente, la seguridad ciudadana, la ciencia, el bienestar social y la economía. En este sentido, una de las relaciones mas destacadas es la de la cultura con las políticas y los programas medioambientales. La idea de "sostenibilidad cultural" empieza a abrirse camino en las reflexiones conceptuales que tratan de ir más allá de nociones como las de responsabilidad social empresarial, filantropía o inversión social. La sostenibilidad cultural se refiere a la contribución que la cultura, en todas sus manifestaciones y niveles, puede hacer a la sostenibilidad general del planeta, a la preservación activa del medio ambiente y a la resolución creativa de los graves retos que tiene el mundo en este ámbito. Muchas son las acciones positivas que se desprenden de esta relación. En el caso de Iberoamérica, la relación entre patrimonio cultural y natural, entre cultura y medio ambiente, es estratégica. Al fin y al cabo, en las mismas regiones en que existe y peligra la biodiversidad, también habitan grupos y comunidades que mantienen sus tradiciones y creaciones culturales con enormes dificultades y precariedad. Las actuaciones –positivas o negativas– respecto a la diversidad cultural o la biodiversidad repercuten unas sobre otras, ya que están inextricablemente unidas.

Muchas son las acciones positivas que se desprenden de esta relación. Entre ellas se pueden mencionar la generación de una cultura de la sustentabilidad incorporada en los ideales culturales de niños, jóvenes y adultos y la necesidad de responder individual y socialmente por un planeta cuyo futuro pueda ser asegurado para todos. Durante siglos, nuestras culturas ancestrales han tenido un gran respeto por la naturaleza y consideraban que la relación del ser humano con ella era una parte fundamental de sus cosmovisiones, sistemas de creencias y formas de vida. Así pues, existe un gran potencial pedagógico, simbólico y político en el conjunto de saberes, prácticas y conocimientos de las comunidades ancestrales sobre las relaciones que se debe tener con la naturaleza para respetar su equilibrio, su desarrollo y su conservación integral. Este potencial debe ponerse al servicio de la mencionada cultura de la sustentabilidad como un ejemplo perdurable.

Las diversas manifestaciones estéticas, así como la educación artística, pueden ser socios invaluables de las políticas y las realidades medioambientales. Es mucho lo que pueden hacer a este respecto los creadores audiovisuales y digitales, los compositores e intérpretes de música, los diseñadores y los escritores, los grupos de teatro, entre otros.

En las últimas décadas se ha acrecentado la importancia de la diversidad cultural unida a la diversidad natural. No se debe ahondar la diferencia tradicional entre naturaleza y cultura, sino que, por el contrario, es preciso encontrar puentes que las unan de forma más efectiva y creativa. La diversidad natural se transforma en cultural, puesto que se relaciona directamente con la actividad humana, ya sea para adaptarla, transformarla e incluso destruirla. Es importante generar espacios de trabajo y reflexión conjuntos para las administraciones públicas iberoamericanas responsables de cultura y de medio ambiente y promover la participación en esta tarea de instituciones privadas, fundaciones, colectivos, movimientos culturales y ecologistas y organizaciones no gubernamentales. El espacio cultural iberoamericano se constituye a partir de estas y otras experiencias intersectoriales, que van conformando tejidos sociales y culturales mucho más densos y participativos.

Capítulo **3:** CONSOLIDAR EL ESPACIO CULTURAL IBEROAMERICANO

Estimular el diálogo cultural entre los bloques regionales existentes en el espacio iberoamericano

Un espacio cultural no es la mera suma de los territorios físicos y administrativos. Es el diálogo, la interacción y el intercambio entre las diferentes instancias políticas, sociales, económicas y culturales que lo componen. De esta manera, un espacio cultural es un gran tejido de relaciones, de conversaciones, de búsqueda de acuerdos, así como de tensiones e incluso de conflictos.

En este gran tejido existen diversos niveles: desde los bloques subregionales y las instituciones políticas, económicas, culturales y sociales regionales hasta las redes de creadores y gestores culturales, los intercambios entre entidades públicas y privadas de la cultura, los nexos de la diplomacia cultural, los flujos de movimientos sociales y ciudadanos que atraviesan las fronteras de los países.

Para propiciar este diálogo cultural es conveniente emprender iniciativas mediante encuentros, foros, infraestructuras virtuales y redes sociales, que permitan la interacción fructífera de expertos, líderes sociales y culturales, especialistas y académicos. Una labor clave sería la detección de prioridades e intervenciones necesarias en el campo cultural. En este sentido, sería muy interesante integrar esta iniciativa con las funciones del Observatorio que más adelante se propone.

Se considera fundamental la creación de un instrumento de coordinación y articulación, tanto de las instituciones de la cultura como de los otros mecanismos de integración y cooperación subregionales que existen en Iberoamérica. Esta es una necesidad que se expresa de manera constante y con carácter urgente en las más diversas reuniones de cultura. Solo existirá un espacio cultural iberoamericano cuando se articulen las diferentes instancias, cuando se coordinen políticas y se integren programas e intervenciones y cuando haya un diálogo fluido entre los diferentes organismos de integración y cooperación. Todo ello, por supuesto, debe hacerse respetando las especificidades de cada misión y las identidades de actuación propias.

Para ello es necesario realizar un relevamiento de los acuerdos e instrumentos jurídicos que generan los distintos bloques subregionales dentro del espacio iberoamericano. Conocerlos, sistematizarlos y armonizarlos es una primera parte de esta tarea; al mismo tiempo, es indispensable encontrar mecanismos de aplicación conjunta, de evaluación y de seguimiento de sus repercusiones. Hay que pasar de una gran cantidad de disposiciones jurídicas –que a veces se desconocen y no se aplican– a un reconocimiento de las que existen y a una articulación de su acción, en la medida de lo posible. De esta manera, las actuaciones serán más consecuentes y posiblemente más efectivas. Con frecuencia, los países reciben propuestas de diferentes intervenciones desde diversas fuentes institucionales; probablemente, estas serían mucho más eficientes si se realizaran de manera armónica y consensuada.

La cooperación cultural es uno de los componentes centrales del espacio cultural iberoamericano. Esta ha de ser una cooperación simétrica, de socios, que no genere dependencias sino que estimule la proactividad. Se deben valorar los procesos, las estrategias, las experiencias y las acciones de las estructuras regionales y subregionales de cooperación entre los Estados. Existen casos muy interesantes de cooperación cultural sur-sur, de cooperación cultural bilateral entre países de la región, así como entre bloques que cada vez le conceden más importancia, por ejemplo, a las relacio-

nes entre cultura y desarrollo. Es necesario conocer las buenas prácticas de cooperación, las condiciones y contextos en que se han dado éxitos, los actores culturales que han participado, así como los resultados concretos que se han obtenido en las comunidades que se han beneficiado con esas acciones de cooperación.

Valorar las experiencias y acciones de las estructuras regionales y subregionales de cooperación entre los Estados

Desde hace años, varios organismos internacionales que pertenecen al espacio cultural iberoamericano tienen entre sus objetivos la promoción y el desarrollo de la cultura en la región. Para ello han creado instancias de dirección, programas y mecanismos para cumplir con sus objetivos. Es muy importante dar continuidad a estas experiencias y estrategias de cooperación internacional llevadas adelante por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

En este ámbito, la Carta Cultural Iberoamericana es un documento ejemplar no solo en el contexto regional, sino también en el ámbito mundial. Logró generar un acuerdo sobre la cultura sustentado en fines, principios y ámbitos de aplicación muy concretos. Por eso, es un instrumento privilegiado para reforzar la cooperación entre los países y para disponer de un marco común de iniciativas y programas compartidos.

De forma relativamente reciente, la cooperación cultural ha logrado reconocimiento, visibilidad y legitimidad en el mundo de la cooperación internacional. Aun así, se requieren esfuerzos para fortalecer su incorporación como uno de los grandes asuntos de la agenda internacional; ello se puede llevar a cabo profundizando en sus procesos y estrategias, haciendo un seguimiento de sus experiencias, sistematizando sus logros y renovando las dimensiones que forman parte de ella.

X.- Anexo

ACUERDOS Y COMPROMISOS ADOPTADOS EN LAS REUNIONES DEL FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

FORO	ACUERDOS / COMPROMISOS
I Foro Parlamentario Iberoamericano, Bilbao, España, 30 Septiembre y 1 de octubre de 2005.	• Asegurar una mayor implicación de los parlamentos en el sistema de Cumbres Iberoamericanas, pero no solo en la celebración de las propias cumbres sino también en su seguimiento y puesta en práctica en lo acordado. • Elaborar una base de datos para conocer las iniciativas de interés común promovidas por todos los parlamentos iberoamericanos, enriqueciendo así el debate a nivel nacional y fortaleciendo la cooperación. • Fortalecer los partidos políticos para transmitir planes realistas de gobierno. • Fortalecer la equidad de género para la imprescindible inclusión de la mujer en la vida política. • Fortalecer la inversión extranjera para el desarrollo de América Latina. • Promover políticas de respeto a los derechos humanos de los migrantes, la integración familiar y la estimulación del retorno voluntario. • Renegociar las deudas externas de los Estados miembros como exigencia ineludible para favorecer el desarrollo de la región. • Fortalecer los procesos de integración regional y subregional para hacer frente a los retos y problemas comunes. • Promover sistemas tributarios progresivos que puedan ser instrumentos de lucha para la inclusión. • Impulsar la educación básica (secundaria y técnica) como medio para el desarrollo equitativo de nuestras sociedades. • Garantizar que los poderes públicos otorguen garantías a los migrantes para invertir en sus países de origen, avanzando en la reducción de sus tasas y tarifas. • Promover la creación de políticas prioritarias para la lucha en contra de la violencia de las mujeres. • Establecer un Grupo de Trabajo que avance mediante dos reuniones de trabajo entre la XV y la XVI Cumbres Iberoamericanas, en la articulación de propuestas para encauzar la participación de los parlamentarios en el proceso de consolidación de la Comunidad

ACUERDOS Y COMPROMISOS ADOPTADOS EN LAS REUNIONES DEL FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

FORO	ACUERDOS / COMPROMISOS
	Iberoamericana.
II Foro Parlamentario Iberoamericano, Montevideo, Uruguay, 25 y 26 de septiembre de 2006.	• Impulsar nuevas políticas integradas, distintos procesos y acciones que habiliten una mejor comprensión del fenómeno migratorio. • Desarrollar políticas de inclusión e integración social que garanticen el ejercicio de la ciudadanía, incluyendo la posibilidad de acceso a la nacionalidad o a la doble nacionalidad. • Fomentar políticas de inclusión e integración social de los emigrantes evitando la discriminación, asegurando a la vez, el mismo trato que a los nacionales, de acuerdo con la legislación del país acogida y los acuerdos bilaterales y multilaterales. • Desarrollar políticas migratorias que incorporen la cuestión y el enfoque de género. • Desarrollar políticas migratorias que además respondan a las necesidades de las poblaciones indígenas en un marco de respeto y promoción de su identidad. • Seguir promoviendo acuerdos de seguridad social por los que se asegure el reconocimiento de los años de trabajo y el disfrute de las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia que correspondiere. • Impulsar a través de acuerdos bilaterales y multilaterales de migración iberoamericanos el ingreso, residencia y la plena integración laboral actuando contra la economía sumergida y el tráfico y explotación de los seres humanos.
III Foro Parlamentario Iberoamericano, Valparaiso, Chile, 11 y 12 de septiembre de 2007.	• Promover la plena consolidación de los objetivos sociales de la cohesión social en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, a partir de la creación de un nuevo paradigma de desarrollo enfocado hacia los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el respeto irrestricto de los derechos humanos y las Convenciones Internacionales ratificadas por los Estados miembros que reduzcan las asimetrías en la capacidad de los Estados de dar respuesta a las necesidades insatisfechas de nuestras sociedades y avanzar en pactos sociales que nos permitan profundizar la democracia y reducir las desigualdades sociales y económicas existentes

ACUERDOS Y COMPROMISOS ADOPTADOS EN LAS REUNIONES DEL FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

FORO	ACUERDOS / COMPROMISOS
	entre nuestros países. • Promover el acceso a empleos de calidad para acceder al bienestar social. • Impulsar legislaciones que impidan eficazmente las discriminaciones sociales, étnicas, de género y generacionales y cualquier otra discriminación, a manera de reforzar el acceso a ingresos sociales básicos para todas las familias y la protección social frente a la enfermedad, el desempleo y la vejez. • Instar a los parlamentos Iberoamericanos a promover leyes específicas sobre seguridad alimentaria, con el objeto de coadyuvar en la lucha contra el hambre y la extrema pobreza. • Multiplicar los esfuerzos de modernización del Estado que permitan aumentar la transparencia y fortalecer y hacer más eficaces, eficientes, probos y profesionales los servicios públicos que requieren y merecen los ciudadanos. • Elaborar reformas tributarias como instrumentos que aseguren la eficiencia y el equilibrio en la recaudación de los recursos, que hagan posible una acción efectiva del Estado para reducir las brechas sociales existentes. • Elaborar e implementar indicadores que permitan hacer seguimiento a los compromisos en materia de cohesión social. • Impulsar políticas efectivas de participación ciudadana para garantizar pleno acceso a la ciudadanía a la información del Estado y asegurando el principio de publicidad en los actos de Administración. • Promover la descentralización y la inclusión en la distribución de las competencias y medios de acción a nivel local. • Luchar para reducir la brecha digital en América Latina e incorporar a las tecnologías de la información como instrumentos para disminuir la desigualdad social. • Redoblar esfuerzos en la lucha contra la violencia de género, generando mecanismos de evaluación y seguimiento de trabajo legislativo y ejecutivo. • Promover el desarrollo de políticas y acciones en materia de vivienda, servicios básicos y entornos

ACUERDOS Y COMPROMISOS ADOPTADOS EN LAS REUNIONES DEL FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

FORO	ACUERDOS / COMPROMISOS
	libres de contaminación y protección del hábitat. • Fortalecer y garantizar el pluralismo político y la libertad de expresión y la libertad de expresión de nuestros pueblos en todas sus formas.
IV Foro Parlamentario Iberoamericano "Juventud y Desarrollo", San Salvador, El Salvador, 11 y 12 de septiembre de 2008.	• Orientar políticas y priorizar la inversión de los recursos para lograr el conocimiento de la situación social, económica y cultural de los jóvenes. • Promover la participación directa de las y los jóvenes en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales, y que las instituciones dispongan de los mecanismos suficientes para hacer posible y efectiva esta participación. • Incentivar y elevar la inversión a través de los poderes públicos, a fin de que las nuevas tecnologías sean una herramienta de desarrollo integral que beneficien a toda la población, y los avances tecnológicos un complemento de los procesos educativos, democratizando el acceso a la tecnología y garantizando su universalización a bajos costos para evitar la brecha digital. • Crear una agenda iberoamericana en materia de educación, ciencia y tecnología, que permita compartir las mejores prácticas conocidas, que se sustenten en la solidaridad entre los pueblos y en la agenda de cada país. • Motivar la participación política de las y los jóvenes y, en particular, apoyar la creación de parlamentos de jóvenes representados a nivel local, regional, nacional e internacional. • Crear estructuras organizativas y procedimientos decisorios que garanticen la presencia de jóvenes en los partidos y sus candidaturas electorales y su implicación creciente en la toma de decisiones en los mismos. • Promover en los Parlamentos instancias que analicen las temáticas de los jóvenes, garantizando el enfoque de género y generacional en la discusión y aprobación de las leyes. • Estimular la creación de organizaciones juveniles, políticas y sociales, el apoyo del Estado a sus actividades y la garantía de su participación en la definición de las políticas nacionales. • Propiciar el trabajo en la juventud, dotar a los

ACUERDOS Y COMPROMISOS ADOPTADOS EN LAS REUNIONES DEL FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

FORO	ACUERDOS / COMPROMISOS
	jóvenes de mayores oportunidades de desarrollo como personas y contribuir así al progreso de sus familias y sus sociedades.
V Foro Parlamentario Iberoamericano. "Innovación y Conocimiento", Lisboa, Portugal, 23-24 noviembre de 2009.	• Apoyar el desarrollo de la cooperación Iberoamericana sobre la base de los principios del diálogo, la solidaridad, la defensa de los derechos humanos y la democracia. • Incentivar la coordinación de programas de cooperación que favorezcan la participación de los ciudadanos en la construcción de un espacio económico, social y cultural más cohesionado en las regiones iberoamericanas. • Estimular la ejecución correcta y eficaz de los programas, iniciativas y proyectos aprobados en las sucesivas Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno que se traducirán en acciones concretas beneficiosas para toda la comunidad. • Defender la construcción de un Banco Interamericano de Buenas Prácticas que resulte en una cooperación horizontal, triangular y sur-sur más eficaz. • Instar a los Parlamentos integrantes de este Foro Iberoamericano a ratificar el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social. • Reiterar el compromiso con los "Objetivos de Desarrollo del Milenio", principal instrumento de la comunidad internacional en la lucha contra la pobreza. • Apelar a los Parlamentos y a sus miembros para que utilicen plenamente las "Tecnologías de la Información y la Comunicación" (TIC) al servicio de los Parlamentos modernos para que mejoren la racionalidad, la eficacia y la transparencia de sus actividades; y para que desarrollen las relaciones y la cooperación interparlamentarias a nivel bilateral y multilateral y reforzar, así, la democracia y la diplomacia parlamentaria. • Impulsar la realización de iniciativas comunes a través de la reciprocidad de delegaciones parlamentarias; del intercambio de documentos y de textos legislativos. • Reforzar las partidas de cooperación técnica interparlamentaria, destacando los proyectos de

ACUERDOS Y COMPROMISOS ADOPTADOS EN LAS REUNIONES DEL FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

FORO	ACUERDOS / COMPROMISOS
	implementación de nuevas estructuras tecnológicas e informáticas. • Incluir proyectos de cooperación técnica de plataforma electrónica para intercambio de información, investigación y documentación parlamentaria. • Propiciar la creación de organismos de interacción ciudadana que permitan la consulta de la generación de propuestas legislativas.
VI Foro Parlamentario Iberoamericano, "Acceso, Permanencia y Obligatoriedad en el Sistema Educativo", Buenos Aires, Argentina, 11y 12 de noviembre de 2010.	• Promover la inclusión de políticas de Estado para el acceso a y la permanencia en el sistema educativo. • Dotar a las familias de la región iberoamericana con las condiciones necesarias para soportar el aumento progresivo de la obligatoriedad escolar de 10 a 14 años. • Atender la situación de jóvenes que provienen de contextos socioeconómicos desfavorables que no se encuentran insertos ni en el sistema educativo ni en el sistema laboral. • Avanzar en la inclusión de minorías en el sistema educativo, revalorizando la función pedagógica y definiendo nuevos perfiles educativos a fin de atender las diversas realidades sociales en las que se encuentran. • Crear una conciencia plena en la sociedad de que la educación es un medio de movilidad social, promover un mejoramiento en la calidad de la misma y trabajar con compromiso para lograr una mayor retención de estudiantes. • Migrar hacia una visión tecnológica al servicio de los procesos educativos. En este sentido, es inevitable la integración de herramientas, elementos tecnológicos y saberes específicos relacionados con el uso y aprovechamiento de las TIC por parte de los jóvenes e infantes. • Promover el ejercicio del derecho a la educación básica obligatoria –inicial, primaria y secundaria- de calidad.
VII Foro Parlamentario Iberoamericano, "Transformación del Estado y el Desarrollo", Asunción, Paraguay, 24 de octubre de 2011.	• Apoyar el debate de proyectos que impulsen planes y políticas de cambio estructural en la gestión pública. • Discutir el rol de los Estados nacionales en la regulación del mercado, con el fin de asegurar el

ACUERDOS Y COMPROMISOS ADOPTADOS EN LAS REUNIONES DEL FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

FORO	ACUERDOS / COMPROMISOS
	normal desenvolvimiento de las economías nacionales. • Contribuir al establecimiento de espacios de deliberación y concertación nacional para establecer pactos sociales y fiscales que hagan posible la transformación del Estado y alcanzar metas de desarrollo sostenible que favorezcan el gasto y la inversión pública y promuevan una mayor equidad y una lucha eficaz contra la pobreza. • Proponer el estudio permanente de los distintos métodos y modos de reforma del sector público. • Asegurar la participación plena de la ciudadanía en los procesos de transformación del Estado, promoviendo el ejercicio permanente de sus derechos de gobierno de su propia comunidad. • Reforzar los mecanismos de control eficiente de la gestión política y administrativa del Estado.
VIII Foro Parlamentario Iberoamericano, "Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz", Cádiz, España, 25 y 26 de octubre de 2012	• Seguir construyendo la cooperación política, económica y social sobre una base de cultura, lenguas, visiones del mundo y valores compartidos. • Atender a las pequeñas y medianas empresas que están aprendiendo a internacionalizarse y a competir en el mundo globalizado de hoy. • Crear políticas de crecimiento económico basadas en el acercamiento constructivo entre gobiernos y empresas. • Proponer políticas fiables y reglas claras y predecibles como única vía para crear las condiciones necesarias para la generación de empleo y bienestar de los ciudadanos. • Utilizar infraestructura desarrollada en función de una planificación estratégica, como herramienta de crecimiento económico, de cohesión social y territorial y de integración regional, en un contexto sostenible y de respeto al medio ambiente. • Promover el fortalecimiento institucional que permita la existencia de instituciones bien gestionadas sobre la base de los principios de eficacia, eficiencia, buen gobierno, transparencia y colaboración administrativa. • Lograr una relación más equilibrada entre América Latina y la Unión Europea, basada en un

ACUERDOS Y COMPROMISOS ADOPTADOS EN LAS REUNIONES DEL FORO PARLAMENTARIO IBEROAMERICANO

FORO	ACUERDOS / COMPROMISOS
	mejor conocimiento mutuo. • Avanzar en la senda iniciada por el Foro Parlamentario Iberoamericano de manera que permita construir políticas eficaces en asuntos de interés común, con el objeto de superar los retos actuales del mundo globalizado.