Crisis y cambio en América latina

Escenarios políticos prospectivos

3

CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

siglo veintiuno editores

Librería García Cambeiro

El presente título pertenece a la colección de trabajos *Cuadernos de Gobernabilidad Democrática*, una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los temas abordados en esta serie incluyen los documentos conceptuales y metodológicos del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), los documentos de trabajo del Observatorio Regional del proyecto, los estudios nacionales llevados adelante en la Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay, y los análisis internacionales realizados en Brasil, México, Centroamérica, Europa y los Estados Unidos.

www.undp.org
www.papep.org

Librería García Cambeiro

CRISIS Y CAMBIO EN AMÉRICA LATINA

Escenarios políticos prospectivos

Cuaderno de Gobernabilidad Democrática 3

Fernando Calderón
(coordinador)

PNUD

siglo veintiuno editores

Librería García Cambeiro

Índice

Prólogo 11
FERNANDO CALDERÓN

1. Argentina: recuperación sostenida con incertidumbre sobre el futuro institucional 15
ISIDORO CHERESKY
1. La salida de la crisis 15
2. Percepciones y expectativas ciudadanas sobre las instituciones, los políticos y el presidente 29
3. Espacio público: convivencia social y participación política 38
4. Escenarios futuros 45

2. El segundo tiempo de Lula: Brasil entre incertidumbres y posibilidades 49
MARCO AURELIO NOGUEIRA
1. Una victoria incuestionable 51
2. Dificultades políticas 57
3. El juego social: hipermodernidad periférica 61
4. Una agenda para el próximo ciclo 63
5. Incertidumbres y posibilidades 75

3. De "la Suiza de América" a "el paisito": escenarios y prospectivas de Uruguay en la tercera ola de la democracia 81
CONSTANZA MOREIRA
1. Diagnóstico y contexto social, político y económico 83
2. Prospectiva política del Uruguay "progresista" 102
3. Síntesis: hacia un ensayo de prospectiva 113

4. Bolivia: de la crisis y la inflexión a la gestión del cambio 117
ANTONIO ARANÍBAR
1. Introducción 117
2. Una coyuntura larga de crisis, inflexión y cambio (2002-2006) 119

Librería García Cambeiro

3. Expectativas y orientaciones asociadas al proceso de cambio 130
4. Conclusiones 149

5. Perú a seis meses de la segunda presidencia de Alan García: marco político y perspectivas de corto y mediano plazo 153
DIEGO ACHARD, ANTONIO ARANÍBAR, FERNANDO CALDERÓN, LUIS E. GONZÁLEZ
1. Presentación 153
2. El contexto económico y social 156
3. La política antes de las elecciones de 2006 164
4. La construcción de liderazgos 181
5. La construcción del futuro 200

6. Honduras: los escenarios posibles (2006-2009) 219
DIEGO ACHARD Y LUIS EDUARDO GONZÁLEZ
1. Los problemas socioeconómicos e institucionales 219
2. La insatisfacción creciente 221
3. El futuro a corto plazo, tal como lo veían las elites hondureñas a principios de 2005 222
4. Los escenarios probables entre 2006 y 2009 226

7. Nicaragua: escenarios de corto y mediano plazo 231
JUAN ENRIQUE VEGA
1. Diseño general del trabajo 231
2. Antecedentes 232
3. Los principales actores 235
4. La coyuntura actual 238
5. Elementos centrales de una caracterización estructural 242
6. Espacios y límites de los escenarios futuros 245
7. Señales (I) 246
8. Señales (II) 250
9. Algunas hipótesis 282
10. Esbozo de escenarios de corto plazo preelectorales 285
11. A modo de conclusión 287

8. Panamá: escenarios sociopolíticos de mediano plazo 289
ARMANDO ORTUÑO
1. Introducción 289
2. Rasgos estructurales del desarrollo panameño: dualismo socioeconómico y fragilidad institucional 292

Librería García Cambeiro

3. El futuro de Panamá: el riesgo de la "oportunidad perdida" 308
4. Cuatro escenarios de mediano plazo para Panamá 315

Conclusiones 325
DIEGO REYNOSO
1. Los casos analizados 327
2. Las dimensiones de los escenarios 329
3. Conclusión 334

Los autores 337

Librería García Cambeiro

Prólogo

Fernando Calderón*

Desde 2000, la región latinoamericana ha ido experimentando un momento de inflexión y cambio tanto en el plano de la democracia como en el del desarrollo. Esto ha dado inicio a un ciclo de transformaciones y desafíos políticos y económicos que ha redefinido los ámbitos de la gobernabilidad democrática en la región.

El proceso que atraviesa América Latina se manifiesta a través de experiencias nacionales disímiles que, a su vez, poseen algunos rasgos comunes, entre los que sobresalen el agotamiento de las reformas estructurales y de las formas de inserción en la globalización –especialmente en los mercados financieros–, y el fin de la transición democrática y el comienzo de un panorama político más abierto y heterogéneo. En este último aspecto se observa el surgimiento de, al menos, cuatro orientaciones políticas –reformismo práctico, modernización conservadora, indigenismo neodesarrollista y nacionalismo popular–, que al mismo tiempo se contraponen y se complementan y que han ido construyendo una compleja red de relaciones e intereses en el plano internacional y nacional. En esta red, el papel y el liderazgo de Brasil se proyectan más allá de la región y, como consecuencia, ese país ha pasado a convertirse en un actor global.

Aunque hay importantes avances en varios planos de la integración social y de la participación política, en la mayoría de los países no se ha

* Fernando Calderón, Coordinador del PAPEP (2004-2008).

Librería García Cambeiro

modificado la estructura económica. Es decir, el patrón de desarrollo centrado en una "competitividad espuria", analizado por Fernando Fajnzylber, se mantiene. Como señala Ocampo (2009), las principales exportaciones siguen siendo productos básicos –e.g. *commodities*–, y el crecimiento económico de principios de siglo XXI no ha sido aprovechado para diversificar las economías.[1] América Latina aún no ha logrado incorporar a la economía las nuevas tecnologías ni el "informacionalismo".

Por su parte, los principales problemas socioeconómicos y político-institucionales, asociados, principalmente, con la equidad y el nuevo orden institucional, no han sido plenamente superados. Más aún, es probable que dichos problemas se agudicen, producto de la crisis financiera global desatada en 2008. Los acontecimientos recientes han demostrado que la teoría del desacople entre América Latina y la crisis es errada,[2] ya que, con diferentes velocidades e intensidad, sus efectos han comenzado a sentirse en la región. Es posible que el impacto de la crisis global en América Latina dependa del grado de institucionalidad política y social de cada país, así como de la fortaleza política de los gobiernos y de las reservas monetarias de los sistemas económicos. En este sentido, entender cuáles son las fortalezas y las debilidades estructurales de cada país resulta fundamental.

Conviene, entonces, preguntarse si podrá el ciclo iniciado con el nuevo siglo y con la actual crisis financiera convertirse en una oportunidad que permita empezar un genuino proceso de desarrollo económico y consolidación del sistema democrático.

Este tercer volumen de los *Cuadernos de gobernabilidad democrática* presenta los momentos de inflexión de ocho países –Argentina, Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay–. Cada estudio busca reflejar el inicio de un nuevo tiempo de cada uno de ellos y, a la vez, poner de manifiesto la heterogeneidad de la región. Este volumen –que complementa al *Cuaderno 2 de gobernabilidad democrática*– constituye una contribución del PAPEP para comprender la realidad política y plantear una serie de escenarios de mediano plazo de América Latina que ayuden a pensar mecanismos de mejora de la gobernabilidad democrática.

En este sentido, el estudio sobre la Argentina, de Isidoro Cheresky, analiza la evolución política –de las instituciones y del espacio público– con especial atención a: i) la forma en que se ha salido de la crisis de 2001, y ii) los dilemas actuales en momentos en que ese formato de salida de la crisis parece agotado. En el caso de Bolivia, Antonio Araníbar indaga en

[1] Para mayor detalle véase Ocampo, J. A. (2009), *La crisis financiera mundial y su impacto sobre América Latina*, mimeo.

[2] Véase Ocampo, J. A. (2009), *op. cit.*

Librería García Cambeiro

las condiciones políticas, sociales y económicas necesarias para consolidar tendencias en la inflexión que sean progresivas en términos de desarrollo humano y gobernabilidad democrática. Por su parte, Marco Aurelio Nogueira analiza el contexto político y social en el que tuvo lugar la reelección de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil y los principales desafíos a enfrentar en este segundo mandato presidencial. En Honduras, Diego Achard y Luis Eduardo González realizan un diagnóstico sobre la situación presente y elaboran escenarios sobre las perspectivas futuras del país. A continuación, Juan Enrique Vega describe y analiza los principales problemas de Nicaragua y evalúa los posibles escenarios que podían derivarse de las últimas elecciones presidenciales. Para el caso de Panamá, Armando Ortuño realiza un ejercicio de prospectiva política y social, con énfasis en el proyecto de ampliación del Canal, que tiene como objetivo contribuir al debate sobre los futuros deseables y posibles para el desarrollo humano de ese país. En cuanto al Perú, los autores analizan el contexto económico-político del país a la luz de las elecciones presidenciales de 2006, ganadas por Alan García, y elaboran escenarios de corto y mediano plazo. Por último, Constanza Moreira ofrece un diagnóstico de la situación política y social del Uruguay, y muestra los escenarios prospectivos surgidos a partir de dos hechos: la crisis económica de 2002 y el triunfo electoral del Frente Amplio en las elecciones nacionales de 2004.

A modo de epílogo, Diego Reynoso realiza una breve comparación entre las diferencias y similitudes de los países estudiados por el PAPEP y describe, mediante ejemplos concretos, la metodología empleada para la construcción de los escenarios. Este epílogo se vincula con el acuerdo celebrado entre la FLACSO y el PAPEP, que se ha traducido en cursos virtuales y presenciales destinados a difundir la información y las metodologías del proyecto.

Desearía terminar este prólogo mencionando que este libro presenta el primer mapa político que produce el PAPEP sobre la situación y las perspectivas de la gobernabilidad democrática en la región, entendida como la capacidad política de las sociedades y sus instituciones para enfrentar y gestionar la complejidad del cambio social y global.

El trabajo no ha sido fácil, y su realización ha sido posible gracias al compromiso de los investigadores con sus realidades nacionales y al apoyo de las autoridades del PNUD, muy especialmente de los Representantes Residentes de los países donde se realizó el estudio. Los subproductos nacionales fueron variados y múltiples y, en su elaboración, hemos vivido e incluso sufrido momentos difíciles. Por todo esto, considero que vale la pena publicar este libro aun cuando la coyuntura actual se haya modificado.

Librería García Cambeiro

Deseo agradecer a todas las personas que cooperaron con este estudio y, como siempre, recordar a mi socio Diego Achard, con quien iniciáramos esta aventura en 2004.

Librería García Cambeiro

Fernando Calderón (coord.)

Desde el año 2000, la región latinoamericana ha ido experimentando un momento de inflexión y cambio tanto en el plano de la democracia como en el del desarrollo. Esto ha dado inicio a un ciclo de transformaciones y desafíos políticos y económicos que ha redefinido los ámbitos de la gobernabilidad democrática en la región.

El proceso que atraviesa América Latina se manifiesta a través de experiencias nacionales disímiles que, a su vez, poseen algunos rasgos comunes, entre los que sobresalen el agotamiento de las reformas estructurales y de las formas de inserción en la globalización –especialmente en los mercados financieros–, y el fin de la transición democrática y el comienzo de un panorama político más abierto y heterogéneo. En este último aspecto se observa el surgimiento de, al menos, cuatro orientaciones políticas –reformismo práctico, modernización conservadora, indigenismo neodesarrollista y nacionalismo popular–, que al mismo tiempo se contraponen y se complementan, y que han ido construyendo una compleja red de relaciones e intereses en el plano internacional y nacional.

Este tercer volumen de los *Cuadernos de Gobernabilidad Democrática* presenta los momentos de inflexión de ocho países –Argentina, Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay–. Cada estudio busca reflejar el inicio de un nuevo tiempo de cada uno de ellos y, a la vez, poner de manifiesto la heterogeneidad de la región. Este libro –que complementa el *Cuaderno 2 de Gobernabilidad Democrática*– constituye una contribución del PAPEP para comprender la realidad política y plantear una serie de escenarios de mediano plazo de América Latina que ayuden a pensar mecanismos de mejora de la gobernabilidad democrática.

Para consolidar la gobernabilidad democrática, los países enfrentan el reto de desarrollar instituciones y procesos que respondan mejor a las necesidades de todos los ciudadanos.
El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acerca a la gente creando alianzas y compartiendo formas de promover la participación, la gestión responsable y la eficacia en todos los niveles.

CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

ISBN: 978-987-629-076-0

siglo veintiuno editores

Librería García Cambeiro