



UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

Facultad de Economía y Empresa
Escuela de Postgrado

Observatorio del Entorno Empresarial Latinoamericano

ANÁLISIS DE RIESGO N°1 2003

Andrés Benavente
Jorge Jaraquemada
Karl Althaus

Primer Trimestre 2003

INDICE

INTRODUCCION	03
ARGENTINA	05
BRASIL	09
BOLIVIA	12
COLOMBIA	14
CHILE	17
ECUADOR	22
PARAGUAY	25
PERU	28
URUGUAY	32
VENEZUELA	35

INTRODUCCION

La Escuela de Postgrado de la Facultad de Economía y Empresa, de la Universidad Diego Portales entrega su primer Análisis del Riesgo Político en América del Sur, en lo que será un seguimiento regular, trimestral, de los respectivos escenarios nacionales. El estudio fue elaborado por los investigadores Andrés Benavente Urbina, Jorge Jaraquemada Roblero y Karl Althaus Ezquerro, quienes forman el equipo del Programa Observatorio del Entorno Empresarial.

El Análisis de Riesgo Político es una metodología complementaria y en caso alguno excluyente del Riesgo – País, que privilegia los factores cualitativos y atribuye más importancia a los factores políticos, donde incluso se incluye la interacción entre economía y política, dado que la formulación e implementación de las políticas económicas son cuestiones que dependen de decisiones públicas que también tienen un origen político.

Este método se fundamenta en la proyección de tendencias a partir de la identificación de diversos indicadores que conforman tres variables ejes, como son la dimensión político institucional, la interacción entre política y economía, y los factores de amenaza existentes en una sociedad. A partir de un diagnóstico se establecen cuáles son los elementos constantes y cuál es su potencialidad de proyectarse o evolucionar en el mediano y largo plazo, y cuál es la capacidad que se percibe en el gobierno y en la sociedad para neutralizar o superar los factores de amenaza vigentes o latentes. En este sentido es una metodología de construcción de escenarios futuros de tipo deductivo.

Como ya se ha dicho es complementaria con la metodología cuantitativa del Riesgo - País, que es la que siguen la mayoría de las entidades financieras internacionales para establecer la relación Estabilidad - Conflicto proyectada a mediano y largo plazo en un análisis de riesgo prospectivo con vistas a respaldar una inversión extranjera. Este método es definido como la exposición a una pérdida como consecuencia de razones inherentes a la soberanía y a la situación política y económica de un país. Su estimación comprende el riesgo político y el riesgo de transferencia.

El escenario al cual se aplica esta metodología está formado por los países de América del Sur y el ámbito temporal que comprende el estudio es el primer trimestre del 2003.

Una mirada sobre la región sudamericana no resulta alentadora. Lejanos parecen los días del optimismo con que se inicia la década de los noventa. Por ese entonces la región mostraba como fortaleza la consolidación de sus sistemas democráticos tras el término de los momentos autoritarios. En materia económica, la llamada década perdida de los ochenta daba paso a reformas estructurales que con ritmos e intensidades distintas ponían fin a la hiperinflación de algunos países y a largos años de estancamiento en el crecimiento. Eran tiempos en que primaban los consensos internos, la llegada de inversiones foráneas y la confianza en el futuro.

Hoy el panorama es distinto. En la mayoría de los países gana terreno la desconfianza e incluso el rechazo a la política y a los políticos, con lo cual implícitamente se lesiona la validez de la democracia, lo cual es verificable a través del aumento de la abstención electoral. Si bien no retornan los tiempos de las ideologías totalizantes, los grados de violencia y rupturismo social van tejiendo escenarios de anarquía que

suelen ser pasto fértil para la irrupción de neopopulismos de izquierda y derecha. En fin, la poca eficacia del gradualismo en la implementación de las reformas económicas terminó por generar ambientes hostiles al manejo responsable de la economía, prevaleciendo más la importancia de la coyuntura que la visión de futuro de una estrategia de desarrollo.

Pareciera que estamos en reversa. Una región cruzada por crisis severas como antaño, con la única diferencia que en vez de esperar el clásico "golpe de Estado" latinoamericano, hoy la incertidumbre proviene de cuándo será el próximo estallido social que, en algunos casos, puede terminar derribando un gobierno, como bien lo pueden testimoniar De la Rúa en Argentina, Cubas en Paraguay y Mahuad en Ecuador.

En medio de las turbulencias hay islas de estabilidad. Ciertamente una de ellas es Chile, donde sigue vigente un sólido consenso en torno a la estrategia de desarrollo, con una conducción económica seria y consistente que ha logrado preservar los equilibrios macroeconómicos incluso en momentos en que la crisis asiática golpeó con fuerza su economía. Es un país equilibrado políticamente entre gobierno y oposición, que no se sitúan en un plano de confrontación permanente sino que saben consensuar aquellos temas centrales de la agenda - país. De tanto en tanto hay nubarrones estatistas o tentaciones sobrerreguladoras, pero sin que ello llegue a ser una constante que amenace el futuro. La suscripción de un acuerdo comercial con la Unión Europea y el acuerdo inicial con Estados Unidos de suscribir un Tratado de Libre Comercio muestran una clara señal, además, de que los inversionistas - a diferencia de la crisis tequila de 1994 - esta vez sopesaron las diferencias existentes entre los países de la región.

En definitiva, se puede sostener que si algo caracteriza nuestro subcontinente desde la perspectiva de los inversionistas es el incremento de la aversión al riesgo. Varios de nuestros vecinos deberán emprender serios esfuerzos por recuperar una confianza que luego que se deja ir se torna huidiza. Lo peor es que no se divisan aires más calmos en medio de la turbulencia para una América Latina que perdió hace rato aquel optimismo con que inició los noventa. Quizás si la derrota, en esos años, de Mario Vargas Llosa a manos del populista Fujimori fue una señal de advertencia que no se leyó oportunamente.

Abril de 2003

ARGENTINA

1. Dimensión Político-Institucional

En los últimos meses Argentina ha logrado mostrar las primeras señales de recuperación económica. Básicamente se deben a que ha dejado de importar productos de consumo masivo con lo que la producción nacional ha experimentado un crecimiento, aunque la demanda interna permanezca contraída. Estas señales son exhibidas como una consecuencia de sus políticas por el gobierno y son leídas así también por sectores de la población.

Lo anterior, más la ayuda social directa a las personas desocupadas a través de diversos programas asistenciales, hace bajar la presión de las protestas que afectaban al país a comienzos del 2002 como derivación de las extendidas y violentas movilizaciones que, meses antes, habían precipitado la renuncia del Presidente Fernando de la Rúa.

En enero del 2003, Argentina logra un acuerdo con el Fondo, cuestión que se había postergado durante todo el año anterior, marcando los momentos de mayor profundización de la crisis. Lo que había ocurrido es que bajo presión política de los países componentes del Grupo de los 7, que a la vez son los principales accionistas del FMI, éste llegó a un acuerdo de contingencia con el gobierno de Duhalde, a pesar de que el equipo técnico de la entidad financiera no era partidario. Este acuerdo es más importante por su simbolismo político que por su aporte a la solución de la crisis financiera argentina.

Ciertamente no es el acuerdo de fondo, de reprogramación total de la deuda y de entrega de nuevos recursos, pero ante una población que en medio de la crisis actúa más por sentimientos que por racionalidad, este acuerdo fue interpretado como haber "doblado la mano" a la entidad financiera internacional. Fue un paso que, sin duda, ayudó a afianzar los niveles de gobernabilidad que se han recuperado progresivamente.

Así como en materia económica el gobierno se empeñó en llegar a un tipo de acuerdo con el FMI, en lo político se logró evitar la realización de elecciones primarias internas dentro del Justicialismo ante el temor de que las ganara el ex presidente y se convirtiera en el candidato oficial. Terminó por imponerse la inédita fórmula de que cada tendencia del partido lleve su propio candidato en la primera vuelta electoral, pasando éstas a ser una suerte de "primarias directas", con lo cual se estimó que Menem llegaría debilitado y restringido.

Un segundo paso en esta estrategia fue escoger, dentro de los candidatos justicialistas, a quien apoyar. Había que personificar el antimenemismo y se eligió al gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner, centrista pero marcadamente estatista y proteccionista, aun cuando sin el perfil populista del tercer candidato del partido: Adolfo Rodríguez Saá. El apoyo del gobierno ha sido total.

En la campaña electoral no se evidencia un resquebrajamiento del consenso institucional básico del país. Los candidatos justicialistas Menem, Kirchner y Rodríguez Saá tienen campañas centradas en descalificarse recíprocamente. La incertidumbre electoral está en gran parte limitada a ellos, pues son los que, con alteraciones en el orden de preferencias, invariablemente encabezan todas las encuestas.

Menem ha explicitado como oferta electoral que de ganar la Presidencia convocará al resto de los partidos, así como a los sectores empresariales y sindicales a un Pacto de Gobernabilidad que le permita adoptar medidas profundas de cambios políticos y económicos durante los primeros seis meses de su gestión.

Las otras candidaturas tienen un sello distinto y de menor repercusión comunicacional y política. Los ex radicales Elisa Carrió y Ricardo López Murphy apuntan a electorados distintos y con mensajes diferentes: la izquierda y la derecha. La primera con un discurso marcado por el énfasis en las denuncias y el segundo con propuestas de rectificación económica inspirada en el libre mercado. Las encuestas los ubican como candidatos menores aunque se espera que obtengan márgenes de apoyo significativos. Finalmente, la candidatura del otrora poderoso radicalismo es hoy - con Leopoldo Moreau - una opción marginal. Ninguno de estos tres candidatos está cuestionando tampoco el sistema institucional.

2. Dimensión de Interacción entre Economía y Política

Lo medular en la evaluación de esta dimensión es el ya mencionado acuerdo entre el gobierno y el FMI, en cuanto constituye un elemento en que gravita un actor externo que, como derivación del proceso global de la internacionalización de las finanzas, tiene de manera cada vez más importante incidencia en la determinación de políticas y medidas económicas internas.

Es un convenio que no significa aporte de nuevos recursos, sino la prórroga - entre uno y cinco años - de la deuda argentina con el FMI vencida el 2002, así como de las cuotas que vencen entre enero y agosto de este año. Para el Fondo importa que uno de sus acreedores no caiga en cesación de pagos. Con esta señal Argentina puede renegociar las cuotas impagas con el Banco Mundial y con el BID con la condición de que cumpla con los nuevos vencimientos, a cambio de lo cual estas entidades compensarán con nuevos créditos - focalizados en programas sociales - las cantidades desembolsadas por el país.

La condicionalidad que ha colocado el FMI comprende varios aspectos. En primer lugar el término de la feudalización monetaria de Argentina, donde las provincias, desde el gobierno de Fernando de la Rúa, comenzaron a emitir bonos a los que les asignaron valores monetarios; lograr un superávit primario del 2,5% del PIB; no aumentar el gasto público y no reducir los tributos.

Sobre este acuerdo hay que señalar que el FMI está asumiendo el riesgo moral de la operación, es decir, un acuerdo con un país que estaba incumpliendo no sólo sus obligaciones con otras entidades financieras sino que estaba lejos de respetar los compromisos ya ofrecidos al Fondo para renegociar (fuerte reducción del déficit, establecer un consenso político sólido en lo interno), lo que deja sentado un precedente negativo en las relaciones que el Fondo tiene con sus deudores. Argentina ha abierto el camino para que otros deudores, en situación más o menos similar, no se esfuercen por cumplir en cuanto saben que bajo presión política la entidad financiera internacional llegará a un acuerdo.

En definitiva, las señales de este acuerdo son negativas en el contexto latinoamericano, donde la amenaza populista es cada vez más evidente: politización de la economía, relajo en el manejo presupuestario, desconocimiento del derecho de propiedad y animadversión al capital extranjero terminan dando más rentabilidad política que el buen manejo económico y la seriedad en el cumplimiento de las obligaciones.

De otra parte el gobierno ha dispuesto el fin del llamado "corralón", esto es la devolución gradual de los depósitos en dólares por cantidades medianas y grandes, estableciendo un retiro de los depósitos

bancarios programado y gradual de acuerdo a los montos. Hasta ahí es lo que debe hacerse, pero la disposición administrativa genera dos problemas: que tales depósitos deben ser retirados en pesos y no en la moneda en que fueron depositados, y en segundo lugar que el tipo de cambio para la pesificación no es el que fija el mercado, sino el que obliga la autoridad. La diferencia el gobierno la reconoce como deuda, pero la transforma en un bono pagadero recién el año 2013.

El fin del "corralón" importa una expropiación de los ahorros de los argentinos, donde puntualmente el gobierno puede imponer su criterio, pero donde difícilmente podrá devolver la confianza de las personas en el sistema financiero. Han sido notificadas que en momentos de crisis lo que prevalece no es el mercado sino el autoritarismo económico decretado discrecionalmente por la autoridad política, incluyendo por igual a radicales y justicialistas.

En cuanto a la estrategia de desarrollo, al examinar las diversas propuestas, así como los respectivos perfiles de los candidatos presidenciales en competencia, cabe señalar que no existe hoy en Argentina un consenso sobre estrategia de desarrollo alguna. Menos aún en torno a una sustentada en el libre mercado, como pareció existir formalmente en la década de los noventa. Si algo opera como común denominador entre las principales candidaturas es el fuerte rechazo a la economía de mercado a la cual responsabilizan - sin mayor racionalidad en el análisis - del descalabro económico y financiero que el país ha sufrido en los últimos años.

3. Dimensión Factores de Amenaza

Un primer factor de amenaza, ya anticipado en la dimensión política, es la probabilidad de reiteración de presiones sociales desbordadas o estallidos sociales. Al efecto, el tema de los piqueteros hay que contextualizarlo en que, según cifras oficiales del último semestre del 2002, el 57,8% de la población vive bajo la línea de pobreza, lo que en términos numéricos representa poco más de 20 millones de personas de los cuales 9 millones son indigentes.

De otra parte, la cesantía oficialmente reconocida es del 17,8%, donde no se cuenta a los favorecidos por el plan de emergencia de trabajo para jefes de hogar (que alcanza a 2 millones de personas), los que nominalmente aparecen ocupados aun cuando laboren sólo algunas horas a la semana ganando US\$45 mensuales. Sin esta resta, la desocupación alcanzaría al 22%. De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el mercado de trabajo informal alcanzó la cifra récord del 44%. Estas personas tampoco forman parte de las cifras oficiales de desocupación.

En este marco, los piqueteros ratificaron que retomarán su plan de lucha abierta, existiendo sí dos tendencias muy marcadas: la corriente Clasista y Combativa que es partidaria de combinar los cortes de ruta con negociaciones con el gobierno para obtener determinadas concesiones sociales y el Polo Obrero que junto con el Movimiento Territorial Liberación expresan posturas más radicales donde las ocupaciones y eventuales movilizaciones violentas están dirigidas no a obtener reivindicaciones puntuales sino a oponerse frontalmente al sistema vigente. No cabe duda que aquí hay un factor de ingobernabilidad que puede estallar en algún momento.

Un segundo factor de amenaza lo constituye el incremento de los niveles de inseguridad ciudadana. Los asaltos y los secuestros forman parte de una suerte de agenda cotidiana a la cual las personas se van acostumbrando ante el claro desbordamiento de la autoridad y de las instituciones.

4. Conclusión

La estimación cualitativa del riesgo político de Argentina debiera quedar supeditada al conocimiento de los resultados electorales. Por más que se exhiban niveles de recuperación económica, la evolución de salida de la crisis sólo podrá apreciarse despejada la incógnita de quien será el futuro gobernante.

La amenaza principal para la gobernabilidad de la Argentina post Duhalde es la presencia de los desencantados de la política y del sistema. Aquellos que ya en las elecciones legislativas de octubre del 2001 optaron por el "voto bronca" que colocó en expectantes lugares al voto nulo y a la abstención.

Sin embargo, el hecho que la definición presidencial se alcance en segunda vuelta y probablemente a través de pactos expresos o tácitos y de tipo cupular, en vez del reconocimiento de un liderazgo capaz de trascender las fronteras entre las tendencias en que se fragmenta la oferta electoral argentina, sumado al porcentaje de abstención, restará al nuevo Presidente la legitimidad social y política suficiente para impulsar - si lo desea - transformaciones profundas, obligándolo a ser un administrador - ojalá eficiente - de una crisis que se prolongará, con diversos matices, otros ritmos y seguramente otros actores.

La prolongación de la asimetría entre el espacio político y el escenario social derivará en que haya más frustraciones que esperanzas y, por lo mismo, los liderazgos y hasta las propias instituciones aparezcan con una legitimidad muy precaria.

Qué de extraño tiene entonces que los inversionistas le den una importancia relativa a los resultados electorales, presintiendo que ellos no devolverán - como pudo creerse en algún momento - la confianza en el futuro. Qué de extraño puede parecer que la próxima elección presidencial argentina sea un accidente más en una crisis que aún no muestra vías efectivas de resolución y, por lo mismo, la confianza en el quehacer político y en las propias instituciones sea un bien escaso.

BRASIL

1. Dimensión Político-Institucional

El Presidente Da Silva se ha esforzado desde los meses previos a la toma de posesión del cargo en evidenciar de la manera más nítida posible que ya no es el populista de otrora sino que está inserto en un claro proceso de socialdemocratización - en lo cual no sería tan radicalmente distinto a su antecesor - y eso se ha traducido en que en los primeros meses de su mandato ha dado más importancia al realismo que al ideologismo.

La nominación de sus colaboradores constituye una buena señal. Como presidente del Banco Central nombró al ex presidente mundial del BankBoston, como Ministro de Relaciones Exteriores colocó a un funcionario de carrera vinculado a su partido y como embajador en Naciones Unidas a quien fuera Ministro de Ciencia y Tecnología de Cardoso, Ronaldo Sardenberg.

Las elecciones presidenciales se realizaron de manera conjunta con las de Congreso Nacional y Gobernaciones estatales. El electorado brasileño que en ambas rondas dio un categórico respaldo al candidato "Lula", no trasladó mecánicamente su voto a los candidatos del Partido de los Trabajadores, que por sí sólo es una minoría parlamentaria. Esto ha obligado a la búsqueda de consensos políticos para dar sustento parlamentario a sus iniciativas y ha terminado pactando con el Movimiento Democrático Brasileño, de perfil centrista y que formó parte de la coalición política que respaldó al gobierno de Cardoso. Esto se ha visto plasmado en la reciente elección del ex Presidente de la República, José Sarney del MDB como presidente del senado con el voto de los parlamentarios del PT.

Los grados de coherencia de un gobierno no sólo se evalúan por la consistencia de su equipo ministerial, sino también por la relación de coordinación o de confrontación existente entre él y su base de apoyo político, principalmente parlamentaria. Si bien es temprano para evaluar razonablemente lo último, hay que anotar que en los primeros meses, el Presidente Da Silva ha sabido imponer sus proyectos a su base parlamentaria.

Con todo, es dable analizar las relaciones del gobierno con el Partido de los Trabajadores. El partido mayoritariamente lo respalda. Al igual que su líder, se ha convertido paulatinamente en una fuerza socialdemócrata. El presidente del partido, José Genoíno, quien fuera guerrillero en la década de los sesenta, pertenece a la misma tendencia moderada y aperturista en lo económico. Genoíno justificando el cambio ideológico del partido admite que "el mundo ha cambiado y la izquierda, cuando llega al poder, ya no puede ser voluntarista ni aislacionista". En su concepto, el socialismo es hoy sólo una "referencia valórica que nos orienta" y "no puede ser más un modelo cerrado de sociedad". En concreto esto se refleja en lo que declara el Ministro de Educación Cristovam Buarque: "El PT de hoy quiere hacer los cambios sin modificar las estructuras económicas".

En la oposición interna al gobierno se ubica un grupo de 26 diputados (de 91 del PT) y de 3 senadores (de 14 del PT). Ellos señalan que mantienen la coherencia con el perfil tradicional del Partido de los Trabajadores y sostienen que las políticas económicas del gobierno no serán suficientes para alcanzar los objetivos que se han propuesto sus impulsores y dejarán sin cubrir las demandas sociales de la población.

2. Dimensión de Interacción entre Economía y Política

En el gobierno se advierte un claro abandono de las posiciones socialistas radicales de hace algunos años y ahora, con inesperado realismo político, aceptan y comienzan a aplicar medidas propias de una economía de mercado, manteniendo eso sí resabios de su antigua devoción intervencionista, dado que en el estímulo al empresariado local hay mucho de comportamiento proteccionista.

Las señales que en este aspecto ha dado el nuevo equipo económico han sido positivas e incluso inesperadas y difíciles de prever en el promedio del 2002. Una de ellas, muy elogiada por el Fondo Monetario Internacional fue aumentar el superávit primario acordado con la entidad financiera desde un 3,75% - acordado en los tiempos de Cardoso - a un 4,25%. Con ello se busca afianzar las buenas relaciones que se han mantenido con el FMI, teniendo en la mira renegociar los términos del acuerdo en el promedio del 2002, así como entregar una potente señal de credibilidad a los inversionistas.

Esta medida importa un ajuste presupuestario. Se ha hecho, pero sin entrar en contradicciones con la decisión gubernamental de impulsar políticas sociales extendidas en torno a la superación de la pobreza y más aún combatir el hambre y la miseria. Otras son, pues, las áreas del presupuesto nacional que se han recortado en términos globales de US\$4 mil millones

El Presidente Da Silva sigue apostando a que la única forma posible de lograr mayores ingresos fiscales es impulsando la reactivación económica y esto se consigue, en gran parte, fomentando las exportaciones.

Por su parte, el Ministro de Hacienda, Antonio Palocci señaló que más que aumentar el gasto público para cumplir con los objetivos sociales del gobierno lo que se debe hacer es mejorar la calidad de ese gasto a través de su racionalización, dado que sólo el 25% del gasto social llega efectivamente a los más pobres del país. De allí que el equipo económico brasileño haya puesto un tope al actual gasto y congelado temporalmente las inversiones públicas no esenciales para recortar el abultado presupuesto. El ministro concluyó que sin una reforma tributaria y a la seguridad social, introduciendo criterios de eficiencia, "quedaremos atrapados en la misma camisa de fuerza fiscal que los gobiernos anteriores".

También se ha optado por impulsar una reforma de la seguridad social dado que las pensiones provocan una fuerte sangría al Estado. Se habla de una administración cuatripartita de los fondos previsionales: el Estado, los empresarios, los trabajadores y los propios pensionados. Para los que ganen más de 10 sueldos mínimos se establecerían administradoras privadas de fondos previsionales.

El gobierno está dispuesto a llevar a cabo una reforma tributaria para disminuir la carga que afecta a las empresas nacionales, dado que la actual encarece demasiado la producción y le resta competitividad a la producción local.

3. Dimensión Factores de Amenaza

Un importante factor de amenaza es la expansión del narcotráfico con su importante secuela de corrupción y de violencia que afecta, en el último caso, a la percepción de seguridad ciudadana.

En febrero, bandas de narcotraficantes, encabezadas por Luis Fernando da Costa, alias Fernandinho Beira-Mar, protagonizaron fuertes hechos de violencia en Río de Janeiro: saquearon edificios e incendiaron vehículos causando 17 heridos y paralizando el comercio en algunos sectores de la ciudad, incluyendo los importantes barrios de Tijuca, Copacabana, Ipanema y Botafogo. En el mes de marzo esta expresión del crimen organizado perpetró un claro acto de intimidación a las instituciones judiciales al asesinar en la vía pública, a través de sicarios, al juez a cargo del procesamiento de Fernandinho Beira-Mar. El juez había podido comprobar los vínculos del narcotráfico brasileño con las FARC colombianas, en el entrenamiento de las mafias de Río de Janeiro y Sao Paulo en tácticas de guerrilla y asalto.

Un segundo factor de amenaza lo constituye el Movimiento de los Sin Tierra que había suspendido sus actividades de ocupaciones ilegales en el contexto de la elección presidencial pasada, retomó esta práctica ocupando algunos predios agrícolas e incluso oficinas públicas en la zona de Sao Paulo como un medio de presión para que el gobierno reinicie el proceso de expropiación de tierras ya invadidas, que había sido suspendido por dos años por el anterior gobierno.

El cambio que el gobernante y su partido evidencian en materia económica no sólo puede activar la disidencia interna dentro del Partido de los Trabajadores, sino potenciar al Movimiento de los Sin Tierra, que siempre fue un aliado cercano del PT. Ellos pueden llegar a presionar y promover movilizaciones frente a una conducta que - en su concepto - implicaría concesiones a lo que siempre han atacado: la economía de mercado y la globalización.

3. Conclusión

Pese a los temores que despertó la cuarta postulación de Da Silva, por las altas probabilidades de triunfo que mostraba en las encuestas, su gobierno no ha significado un resquebrajamiento en el consenso institucional existente entre la gran mayoría de los actores políticos y sociales del país. La metodología de búsqueda de acuerdos para poder impulsar sus proyectos de ley más importantes y la flexibilidad para formar coaliciones políticas con partidos de otra orientación y perfil son factores que fortalecen el sistema democrático brasileño.

Lo medular del nuevo gobierno ha sido su énfasis en enviar señales positivas a los mercados. Esto se advierte tanto a nivel de lo macro donde el esfuerzo se ha centrado en marcar - pese a los distintos enfoques de coyuntura - que no hay diferencias con el anterior gobierno en cuanto a la estrategia de desarrollo en la que el mercado tiene un rol importante, aunque no lo suficientemente extendido y consolidado, como en el diseño y aplicación de políticas y medidas económicas específicas.

En el nivel social se evidencia la probabilidad de ocurrencia de presiones sociales que se tensionen hasta desbordarse. En este país existe desde hace más de una década un movimiento social rupturista: el Movimiento de los Sin Tierra, que ha hecho de las usurpaciones - a veces violentas - de haciendas su método principal de acción, para luego presionar al gobierno a su expropiación y traspaso de propiedad a los usurpadores.

BOLIVIA

1. Dimensión Político-Institucional

Después de largos años de estabilidad político-institucional, la última elección presidencial - año 2002 - puso en evidencia su serio resquebrajamiento con serias repercusiones hacia la gobernabilidad del sistema democrático. Han irrumpido en la escena política dos fuerzas que favorecen un rompimiento del consenso político-institucional: el Movimiento al Socialismo del dirigente cocalero Evo Morales - que fue sorpresa segunda mayoría electoral - y la populista Nueva Fuerza Republicana de Manfred Reyes, que se ubicó en tercer lugar en estrecha disputa con quien le antecedió en cantidad de votos.

Ambas opciones representan un fuerte cuestionamiento al sistema de partidos vigentes, un rechazo a la política de diálogo y compromisos, mostrando como recambio una oferta caudillista tras la cual se articulan débiles expresiones partidarias. Tributaria de las nostalgias del socialismo tradicional e inspirada en un nacionalismo de derecha respectivamente, sumaron más del 40% de los votos en conjunto, contra apenas el 23% que respaldó al Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, elegido por una heterogénea coalición partidista en la elección de segunda vuelta que en este país efectúa el Congreso Nacional.

El gobierno, desde su instalación, tiene un ministerio que refleja una amplia base de apoyo de partidos políticos tradicionales, incluso antagonistas entre sí en el pasado. Pero en medio de un clima de rechazo ciudadano a los partidos políticos este consenso político-tradicional, si bien puede resultar adecuado en términos parlamentarios, no evita al gobierno ser objeto de presiones sociales rupturistas.

En febrero pasado, con el fin de reducir fuertemente el déficit fiscal, el gobierno adoptó una serie de medidas entre las cuales se encontraba el establecimiento de un impuesto a los salarios. En varias ciudades bolivianas se produjeron movilizaciones sociales de evidente carácter rupturista. En ellas se demandaba la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada.

2. Dimensión de Interacción entre Economía y Política

Nos centraremos en las políticas y medidas definidas por el gobierno del Presidente Sánchez de Lozada y la relación que ellas tienen con las posturas - que en este caso han sido flexibles - del Fondo Monetario Internacional.

Las medidas económicas restrictivas anunciadas por el gobierno y destinadas a disminuir el déficit fiscal que alcanzó a un 8,8% del PIB durante 2002, condición exigida por el FMI para otorgar financiamiento por US\$4.000 millones durante los próximos cinco años, incluían el establecimiento de un impuesto del 12,5% sobre los sueldos y salarios en lo que era una suerte de incremento focalizado al Impuesto a la Renta. Luego de las protestas, el Presidente echó pie atrás en las medidas, abriendo el riesgoso precedente de que las movilizaciones violentas pueden más que la negociación parlamentaria y el funcionamiento de las instituciones.

A consecuencia del estallido social y como una forma de colaborar con la estabilización del gobierno boliviano, el Fondo Monetario Internacional convino en reducir su exigencia respecto del déficit fiscal

durante el año 2003 desde un 5% original al 6,6% del PIB, lo que en todo caso es una baja igualmente importante respecto del 8,6% del año 2002. Se espera, por consiguiente, que un ajuste menos drástico permitirá lograr los mismos objetivos de manera más paulatina en un contexto económico caracterizado por la iliquidez y el alto desempleo.

Esto puede tener una incidencia adicional en la posibilidad de construcción del gasoducto boliviano a través de Chile, dado que Evo Morales y el MAS advirtieron que saldrían a las calles si se escogía a nuestro país, considerado por ellos - y también por las Fuerzas Armadas bolivianas - como un enemigo histórico.

3. Dimensión Factores de Amenaza

El mayor factor de amenaza presente en este período fueron las presiones sociales desbordadas.

En el desarrollo de las movilizaciones que, en total, dejaron en La Paz 33 personas muertas y numerosos heridos, intervino muy activamente el opositor Movimiento al Socialismo de Evo Morales. El gobierno del Presidente Sánchez de Lozada lo acusó claramente de poner en práctica un plan para desestabilizarlo.

4. Conclusión

Bolivia está en el comienzo de tiempos inciertos. La segunda fuerza política del país claramente rompe el consenso sobre el modelo de desarrollo. Explícitamente se declara contraria al libre mercado y la globalización. Su líder, Evo Morales, es partidario de una fuerte presencia del Estado en la economía, del retorno del proteccionismo e incluso de nacionalizar lo que estima son "riquezas estratégicas" del país, entre ellas el gas.

En lo político lo que se revela en lo profundo es la crisis del sistema de partidos, como ya había ocurrido en el Perú de Fujimori y en la Venezuela de Chávez. Es la rebelión de un electorado hastiado de los estilos clásicos de asumir la política, cada vez más cercanos a la corrupción, que prefiere dar un salto al vacío en cada elección, en la esperanza de que cualquier alternativa que aparenta ser distinta podrá recuperar las confianzas perdidas. Lo constante en este tipo de votaciones es la existencia de una protesta en contra del sistema, de los gobiernos, pero a la vez una absoluta carencia de un consenso de futuro.

En lo económico la precariedad del consenso en torno a la estrategia de desarrollo sustentada en el reconocimiento del importante rol del mercado en la asignación de recursos abre escenarios inciertos para los inversionistas .

Sin consenso económico y con un escenario político que estará marcado más por la confrontación que por los acuerdos, Bolivia parece estar lista para incorporarse a los países que están en crisis de una región que aceleradamente marcha en retroceso.

COLOMBIA

1. Dimensión Político-Institucional

Para testear este ítem hay que considerar que el Presidente Uribe gana en la primera vuelta electoral obteniendo un categórico respaldo, pese a que su candidatura se desarrolló al margen de los partidos políticos tradicionales. Su alta votación constituyó un firme respaldo a la vigencia de la institucionalidad seriamente afectada por la violencia guerrillera y por la acción del narcotráfico.

El contundente triunfo de Uribe entrega varias señales: la primera es una clara manifestación de una voluntad mayoritaria no sólo de cuestionamiento a los grupos terroristas, sino de aplicar mayor severidad en el tratamiento de estos grupos antisistémicos. La población dio su apoyo al estilo directo y duro (aunque no por ello menos realista) del nuevo Mandatario, luego que se cansara de un proceso de paz bien intencionado, pero que no fue capaz de contener el incremento de la violencia guerrillera, como tampoco demostró ser eficiente para contener los desbordes del narcotráfico y la creciente inseguridad ciudadana.

La gobernabilidad en Colombia ha sido precaria en los dos últimos gobiernos: en el caso de Ernesto Samper el factor de crisis más relevante fue la intromisión del narcotráfico en las campañas electorales y en el caso de Andrés Pastrana lo más agudo fue la acción guerrillera.

Por estos días se debate el contenido de un referéndum modificador de la Constitución. Es una propuesta amplia que considera variados y diversos temas, algunos de orden político y otros económicos. En lo primero está cargado de simbolismo en contra de los políticos tradicionales al proponer la reducción del número de congresales. Esta voluntad de cambio hace que el Presidente Uribe mantenga un buen porcentaje de apoyo en la población, según la Revista Semana de Bogotá éste sólo ha caído en un 5% desde su elección. A juicio del gobierno, el cambio que se propone implica, fuera del ahorro de recursos que apunta al equilibrio macroeconómico, una reorientación de los recursos para favorecer la inversión social, eliminar las "mafias" dentro de la política y aumentar las sanciones para los delitos de corrupción.

2. Dimensión Interacción entre Economía y Política

El gobierno dio a conocer que en el 2002 el déficit fiscal del sector público había sido del 3,6% del PIB, reduciendo en cuatro décimas la estimación que se había hecho en meses anteriores. Pese a constituir una mejoría el déficit sigue siendo elevado. La meta acordada con el FMI para el 2003 es llegar a un déficit del 2,5% del PIB.

El gobierno se ha propuesto usar el referéndum o bien las reformas políticas legislativas para frenar el crecimiento de la deuda pública y mantener la estabilidad económica. Este objetivo fue planteado por el gobierno cuando al asumir sus funciones de da cuenta de que la deuda pública - que hasta ahora había sido manejable - podría llegar a estar fuera de control, tanto más si el gobierno de Uribe ha aumentado el gasto militar. El 2002 el déficit, antes del pago de intereses, fue de cinco billones de pesos. El gobierno debió endeudarse para pagar, además, ocho billones de pesos en intereses.

De allí que la vía de solución sea subir los ingresos del gobierno y bajar sus gastos. Lo primero se logró

mediante el alza impositiva contenida en la reforma tributaria aprobada a fines del 2002. Lo segundo se espera conseguir en el proceso de reestructuración del Estado, a través del referéndum. Se espera ahorrar 1,5 billones de pesos en 2003 (0,7 por ciento del PIB) y 3 billones en 2004 (1,27 por ciento del PIB). El grueso del ahorro vendrá por cuenta de la congelación, por dos años, de los sueldos y pensiones a los funcionarios públicos que ganen más de dos salarios mínimos. A mediano plazo el ahorro debe incrementarse pues se eliminarían, de acuerdo al referéndum, los regímenes especiales de pensiones. Así no sólo se podría pagar la deuda, sino también permitiría al Fisco generar excedentes.

Algunos actores, como el Contralor General de la República, tiene una proposición complementaria para el eventual caso de que el referéndum no sea aprobado. Es partidario de modificar la Constitución de 1991 para establecer una disposición que señale que "el gobierno fijará metas anuales de superávit primario (antes de intereses) que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de la deuda pública". De esta manera, quedaría plasmado el objetivo de fondo: la estabilidad financiera de la Nación. Y luego los instrumentos específicos para lograr ese fin se definirían por ley y por decreto.

3. Dimensión Factores de Amenaza

El más importante factor de amenaza es la violencia social. Fracasado el Proceso de Paz que impulsó el gobierno de Pastrana, Alvaro Uribe se propuso atacar fuertemente las formaciones guerrilleras y grupos paramilitares, aumentando los recursos militares, aún a costa de aumentar el ya existente déficit fiscal.

En los primeros meses del presente año los objetivos se han ido cumpliendo. Se ha atacado a las FARC y en algunos casos se han recuperado víctimas de secuestros políticos recién perpetrados, como el presidente del CELAM que reúne a los obispos católicos latinoamericanos. Las FARC también han respondido duramente, como el sangriento atentado al Club de Campo El Nogal de Bogotá con el que quisieron desmentir el avance del gobierno, mostrar su capacidad de guerrilla urbana y de intimidar a los sectores socioeconómicos altos. Hay que destacar que los blancos del atentado guerrillero fueron civiles.

En el caso de las fuerzas paramilitares el gobierno ha encontrado mejor disposición. En los primeros meses del año, varias acordaron el cese unilateral del fuego para comenzar los preliminares de un proceso de negociación para su desmilitarización. Tres agrupaciones acaban de sostener una reunión: las Autodefensas Unidas de Colombia, el Bloque Central Bolívar y la Alianza Oriente. El objetivo fue la reunificación de sus estructuras con la intención de presentar un solo bloque a una eventual negociación con el gobierno. Allí expondrían qué están dispuestas a reformas legales que les permitan desmovilizarse.

Un cuarto grupo de paramilitares se ha restado a la señal de pacificación y persiste en sus acciones armadas. Es el Bloque Metro, dirigido por el comandante Rodrigo, que indicó que si bien no boicoteará la decisión de los otros grupos, continuará combatiendo a la guerrilla y no participará en negociaciones para pactar su rendición a la justicia. Este grupo opera en el departamento de Antioquía, uno de los más extensos de Colombia y que es una de las zonas más afectadas por la violencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

El gobierno de Uribe ha insistido en su postura de que no habrá diálogo con estos grupos armados ilegales si antes no hay una clara señal de que han cesado sus agresiones a la población civil.

4. Conclusión

En lo político, siendo la guerrilla y el narcotráfico los principales factores que tensionan la gobernabilidad, Alvaro Uribe ha comenzado su período demostrando voluntad política para enfrentarlos con dureza y ello le ha valido la percepción internacional - y la de los inversionistas - de que tiene mayor capacidad que sus predecesores de garantizar la gobernabilidad del país. Por lo mismo, se espera una administración más eficiente para asegurar buenos niveles de gobernabilidad.

En lo económico, los mercados financieros internacionales han mostrado buena percepción sobre las políticas de ajuste diseñadas y eso ha permitido al gobierno emitir bonos de deuda que se han colocado fácilmente. Todo está condicionado al hecho de que los inversionistas apuesten a que el referéndum que dispone estos ajustes sea aprobado por la población.

En cuanto a los factores de amenaza, cabe hacer presente que el Presidente Uribe mantiene una buena evaluación por el manejo del problema de la violencia. Según la Revista Semana, más de la mitad de los colombianos apoyan su política contra la guerrilla, su manejo de los paramilitares e incluso algunas propuestas como la intervención de tropas norteamericanas en el conflicto colombiano. Esto último cuenta con el 46% de respaldo.

CHILE

1. Dimensión Político-Institucional

Chile tiene un sistema político democrático consolidado. Puede exhibir un sólido consenso en torno al marco institucional, sin perjuicio de las opiniones de algunos actores de perfeccionar la institucionalidad. Este consenso le da proyección a la permanencia de las instituciones que, a su vez, constituye una de las fortalezas que más valoran los inversionistas. Este consenso quedó demostrado, una vez más, en el período que analizamos, pese a los problemas que para el gobierno ha significado la escalada de irregularidades y corrupción en que han visto involucrados actuales y antiguos funcionarios o parlamentarios de su coalición.

Esta demostración tuvo lugar cuando, en los meses de verano, los partidos políticos con representación parlamentaria suscribieron con el gobierno un compromiso relacionado con el despacho expedito de iniciativas legales destinadas a profundizar el proceso de modernización del Estado, así como a hacer más transparente el quehacer burocrático, de manera de neutralizar a tiempo el preocupante brote de corrupción que fue descubierto.

Este acuerdo es la mejor respuesta que la clase política ha podido dar a la crisis desencadenada por la corrupción descubierta, dentro de un contexto en que las instituciones han funcionado bien, como lo evidencia la acción rápida del Poder Judicial, la decisión del Presidente Lagos de enfrentar la situación y no buscar justificaciones oblicuas, el acuerdo de la Cámara de Diputados de censurar políticamente a sus miembros involucrados en procesos judiciales de corrupción y la actitud de la oposición que buscó ir al fondo del asunto y no quedarse en reacciones efectistas.

En marzo, al entrar en la segunda mitad del período presidencial, hubo un cambio ministerial y se reiteraron directrices que evocaron el proyecto modernizador con que el Presidente Lagos quiso caracterizar su gestión. Sin embargo, la coyuntura terminó por opacar cualquier propósito refundacional.

En cuanto a la coherencia del gobierno, este es un indicador que no muestra señales positivas en el primer trimestre del año 2003. En la apropiación delictiva de Inverlink de recursos de CORFO, el gobierno dio claras señales de su falta de coherencia en el manejo del problema. Inicialmente el Presidente señaló que el Estado no perdería recursos (sin reconocer valor monetario a los documentos robados). Esto provocó una reacción de desconfianza en el mercado que llevó al equipo económico a modificar los criterios presidenciales, alcanzando un acuerdo realista con el sector financiero, tras el común objetivo de normalizar lo antes posible el funcionamiento de los mercados. Se asegura, a todo evento, que el tenedor final de los documentos podrá rescatar los valores involucrados. Al final serán los tribunales de justicia los que dirimirán si es el Estado o la Banca quien asumirá el costo final de los recursos robados.

Si bien se restableció rápidamente la confianza en el funcionamiento del sistema financiero, quedó claro lo que varias clasificadoras de riesgo destacaron como una falta de coherencia del gobierno en el manejo de escenarios de crisis. Al decir de Goldman Sachs, hubo "un manejo confuso" de parte del gobierno "que puede provocar una pérdida de confianza en el mercado".

En el manejo político de la posición del país ante la guerra en Irak tampoco se han dado señales de coherencia. Inicialmente la Cancillería parecían sugerir una postura aliada a Estados Unidos. Posteriormente varió por consideraciones de orden interno: dado que en la sociedad chilena había un ambiente contrario al conflicto no se quiso añadir mayores problemas asumiendo una posición que habría merecido protestas de sectores políticos que se encuentran en la base de apoyo del gobierno concertacionista. Después de tomar distancia de Estados Unidos y ya iniciado el conflicto bélico, el gobierno quiso reaproximarse al país del norte y apoyarlo en su rechazo a que la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas tratara el problema humanitario en Irak. Fijada tal posición, su embajador ante los organismos internacionales en Ginebra votó en un sentido distinto a las instrucciones de la Cancillería. Si bien renunció al cargo, el voto a nombre de Chile estaba emitido, dándose una nueva inconsistencia que esta vez tuvo alcances internacionales.

Tampoco han sido positivas las relaciones gobierno - Concertación, en un contexto en que esta coalición se encuentra sumida en una crisis cuya salida no se divisa. Tal crisis tiene componentes estructurales y coyunturales. Al interior de la Concertación se ha hecho evidente en el último tiempo una incoherencia que ya es estructural respecto de la modernización del Estado. De un lado se ubica el sector "liberal", en tanto que en el otro polo se sitúan los partidarios de fortalecer el Estado, sin disminuir su tamaño y aumentando su rol regulador. En lo coyuntural, la coalición de gobierno - otrora amplia y mayoritaria - está viviendo un proceso de feudalización, donde priman los criterios individuales de cada partido o incluso comienzan a hacerse visibles influencias fácticas que no responden a entidades orgánicas.

Demás está reiterar que el país tiene una estabilidad institucional afianzada y una buena gobernabilidad, entendida ésta en la acepción más política y tradicional del término.

De acuerdo a los criterios de gobernabilidad promovidos por el Banco Mundial, el país sortea también de buena forma la mayoría de los indicadores: entre otros, tiene estabilidad política y ausencia de violencia; hay una buena calidad del Estado Derecho y, en general, una adecuada protección del derecho de propiedad privada - salvo en el caso de predios forestales y agrícolas de la zona de Arauco y Malleco afectados por usurpaciones de grupos étnicos radicales -; en el indicador corrupción está claramente situado por debajo de la percepción que se tenía en los rankings internacionales.

Hay diversos procesos judiciales donde hay involucrados actuales o ex funcionarios de gobierno. En el caso "coimas" no sólo hay involucrados parlamentarios, sino un ex Subsecretario de Transporte que, a la fecha de su procesamiento, era presidente de uno de los partidos de la Concertación. En el llamado caso "Gate" está procesado un ex Ministro de Obras Públicas de éste gobierno y otros varios altos funcionarios de la misma repartición, además de diversos particulares. En el llamado caso "Inverlink" se descubre que un conjunto de empresarios corruptos había extendido una amplia red clandestina para procurarse información clasificada, usar en su favor recursos de entidades públicas y ejercer tráfico de influencias. Es así como por la vía del soborno se sustrae información reservada del computador de la presidencia del Banco Central; se hurtan US\$100 millones desde las bóvedas de la CORFO y se nombra a un ex Ministro de Estado del actual gobierno como miembro del directorio del conglomerado para tener influencia en las decisiones públicas que les interesaban. Por último, debe recordarse que hay una ex gobernadora, encargada reo por malversación de recursos públicos.

2. Dimensión de Interacción entre Economía y Política

En Chile hay un claro consenso acerca de la estrategia de desarrollo. Esto se ha percibido no sólo ahora sino a lo largo de las últimas décadas y es por ello que la economía chilena ofrece solvencia derivada de la persistente mantención de los equilibrios macroeconómicos a lo largo de diferentes gobiernos e incluso frente a coyunturas adversas.

Al singularizar los componentes de este consenso, además del manejo responsable de la economía por largo tiempo, está la prevalencia de equipos técnicos en esta área y la mantención de la autonomía de instituciones claves como el Banco Central, lo que recientemente ha sido reforzado por la propuesta presidencial del economista Vittorio Corbo, de alto prestigio internacional e independiente de partidos y bloques políticos, como consejero del Banco Central.

La oposición parlamentaria actúa con realismo, lo que ha posibilitado afrontar las turbulencias de las crisis económicas internacionales con una visión de país sin cálculos menores que pudieran derivarse de la búsqueda de ganancias electorales de corto plazo.

El Fondo Monetario Internacional, cuyos exámenes resultan tan severos para países vecinos, ha valorado positivamente la existencia de este consenso, reconociendo que las autoridades económicas han mantenido una política consistente y sana, que existen instituciones muy creíbles, como el Banco Central, y que existe una política fiscal prudente que da confianza.

Curiosamente, donde se dan señales de cierta resistencia en la profundización de este consenso es en las propias fuerzas políticas del gobierno - o en las inconsistencias que sobre algunos aspectos hay en su propio seno - como acontece al abordarse temas como las privatizaciones. En el período en análisis el Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre señalaba en la reunión del BID en Milán que las privatizaciones eran un tema prioritario para los países de la región, dado que el contexto latinoamericano mostraba un escenario negativo sin precedentes, asociado a un problema fiscal. Como no es recomendable subir los impuestos, la base de la recuperación tenía que estar en el uso más eficiente de los recursos públicos pudiendo privatizarse. Sin embargo, el mismo personero agregaba en Chile no era necesario aplicar este énfasis, donde ya se habían hecho las privatizaciones más importantes.

Con todo, las diversas clasificadoras de riesgo sitúan a Chile bien en sus rankings. Es el mejor colocado de América Latina. Prima la percepción de una política macroeconómica sólida y consistente en el tiempo.

La mantención del bajo Riesgo - País importa un reconocimiento del buen manejo macroeconómico: estructura institucional sólida, fuerte sistema financiero, inflación baja y predecible y posición fiscal sólida. En estos aspectos no hay mayor discusión.

Entre las debilidades que suelen anotarse está una tendencia persistente al déficit fiscal que ha sido neutralizado por la autoridad con aumento de la deuda pública y no con mayor crecimiento económico. También están el bajo ingreso per cápita y una deficiente distribución del ingreso en comparación con países de similar clasificación de riesgo. La Agenda Pro-Crecimiento consensuada entre el gobierno y el sector empresarial apunta a neutralizar esas debilidades, retomando el impulso del crecimiento, potenciando las exportaciones y desentramando regulaciones excesivas al funcionamiento de las empresas.

Donde han existido señales poco coherentes en este trimestre ha sido en materia tributaria, lo que ha reabierto la discusión sobre un tema de alta sensibilidad para los inversionistas. Todo parte de la afirmación del Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre de que la menor recaudación fiscal por las rebajas arancelarias de los Tratados de Libre Comercio que ha suscrito recientemente el país, no dejaba otra alternativa al gobierno que incrementar los impuestos, en especial el IVA.

Sectores del propio gobierno encontraron poco viable esta iniciativa. En un contexto internacional bélico, con las economías de los países desarrollados en umbrales recesivos si el conflicto se prolonga, lo que afectaría a nuestras exportaciones y encarecería el precio del petroero, un alza del IVA con el obvio incremento de precios sería absolutamente inoportuna.

La inquietud de fondo, sin embargo, deriva del hecho que de tanto en tanto alguna autoridad gubernativa o algún partido de la Concertación recurren al expediente del incremento de los tributos para superar dificultades presupuestarias coyunturales, generando un clima de incertidumbre en materia tributaria que es contraproducente si se quiere reactivar la economía.

En el caso específico de las relaciones comerciales con Estados Unidos, la inconsistencia del manejo político en el tema de la guerra con Irak ha enfriado las relaciones bilaterales generando incertidumbre respecto de la suscripción efectiva del acuerdo de libre comercio, cuyo envío al Congreso norteamericano depende aún de la voluntad del Presidente Bush, situación que a juicio del ex Ministro Heraldo Muñoz puede implicar una dilación, dado que puede esgrimir otras prioridades. En esta dilación también habrá que ver la reacción de los congresistas americanos durante su tramitación. Con todo, es probable que sorteados los escollos dilatorios, se termine avanzando en plasmar el acuerdo en un Tratado. A fin de cuentas si EEUU quiere materializar el ALCA en América Latina, tiene en Chile a la economía más funcional a ese propósito.

3. Dimensión Factores de Amenaza

Un importante factor de amenaza es la existencia de grupos radicales étnicos y ecológicos. Los sectores más afectados por este tipo de amenaza han sido el energético y el forestal.

Aun cuando no ha ocurrido en los últimos meses hay que anotar que grupos provenientes de esta raíz han llevado a cabo un fuerte hostigamiento, incluso violento, contra la construcción de la represa Ralco, inserta en el plan de desarrollo hidroeléctrico que impulsa Endesa Chile, filial de Endesa España.

En la Novena Región está en marcha un proceso judicial en que se han introducido los llamados "testigos sin rostro", para que declaren libres de intimidación personas que pueden atestiguar acerca de los atentados incendiarios en contra de la propiedad de las empresas forestales y en no pocas ocasiones en contra de personas vinculadas directa o indirectamente a ellas.

Uno de los actores del radicalismo étnico, la Coordinada Arauco-Malleco ha llegado a explicar con absoluta claridad su voluntad rupturista no sólo con el Estado de Derecho, sino que ha sostenido incluso el derecho al empleo de la violencia armada para sustentar sus objetivos. Ante ello la autoridad política ha actuado de manera puntual, caso a caso, enfrentándolos como delitos separados, sin expresar su voluntad de aplicar de manera consistente la legislación antiterrorista, persiguiendo además la asociación ilícita.

Un segundo factor de amenaza serio es la posibilidad de presiones sociales que terminen por desbordarse. Aunque se está lejos de los estallidos sociales que en los últimos años han afectado a varios países de la región, se observan actitudes embrionarias de comportamientos sociales radicalizados que en caso de una grave crisis económica sí pueden traducirse en movilizaciones desbordadas.

Hay un nuevo actor social que tiene como objetivo articular demandas a partir de problemas económicos y sociales reales para formar una estrategia de oposición frontal y persistente en contra del modelo de libre mercado. Es el caso del movimiento "Fuerza Social y Democrática". Ellos retornan a una visión clasista de una sociedad dividida entre "ricos" y "pobres", hegemonizada por "poderes fácticos", capaces de condicionar las políticas gubernativas.

4. Conclusión

En definitiva, la gobernabilidad en Chile no se ve afectada ni por la acción de una oposición obstruccionista, ni por movilizaciones sociales rupturistas o violentas, sino fundamentalmente por la poca eficiente capacidad del gobierno de frenar la corrupción que, a lo largo de la última década, se ha ido instalando en el Estado como una práctica habitual.

La coyuntura ha mostrado que frente a problemas importantes Gobierno y Oposición han sabido llegar a acuerdos. Ello es la expresión más clara de que, por sobre las diferencias programáticas, los principales actores políticos son capaces de suscribir un compromiso de este tipo. Este sólo hecho configura un escenario excepcional en la región, donde la fragmentación y los conflictos al interior de la clase política son uno de los rasgos más negativos de algunos países.

Hay un escenario político que ofrece paradojas: mientras la coalición de gobierno deteriora su imagen, el Presidente Lagos conserva un sólido liderazgo personal, según revelan las más variadas encuestas, que va más allá de la valoración de su propio gobierno.

En lo económico, en un escenario de incertidumbre económica internacional y en un contexto regional de depresión e inquietudes financieras, Chile presenta fortalezas evidentes que le son reconocidas por los inversionistas. Una de ellas es la existencia de un claro consenso entre los principales actores políticos acerca de la afirmación y proyección de una estrategia de desarrollo sustentada en el libre mercado. Las diferencias son relativas a los énfasis, donde para unos el rol regulador del Estado debiera ser mayor, en tanto que para otros ello sería un desincentivo al crecimiento de las inversiones. Nadie, empero, cuestiona seriamente la validez del modelo económico.

Pese a lo anterior, la existencia de ciertos niveles de incoherencia que, en lo práctica, se evidencian en lo económico entre diversos personeros del gobierno y de la Concertación - en el tema de las privatizaciones por ejemplo - puede hacer más lento el proceso de recuperación económica.

En cuanto a los factores de amenaza el riesgo mayor que existe es que ante el deseo del gobierno de bajarle el perfil a las presiones fundamentalistas y a las acciones de violencia de los grupos indigenistas radicalizados, se vaya construyendo ante los inversionistas la imagen de que la vigencia plena del Estado de Derecho está condicionada en esos casos por el afán de no tener presiones sociales persistentes.

ECUADOR

1. Dimensión Política-Institucional

En enero asume la Presidencia de la República el Coronel ® Lucio Gutiérrez, quien en enero del 2000 encabezó el golpe de Estado que derrocó a Jamil Mahuad, pero que no alcanzó a derribar completamente la institucionalidad. En aquella oportunidad el rupturismo fue encabezado por una curiosa y heterogénea alianza entre militares de inspiración socialista e indígenas radicalizados. Este sólo dato bastaría para sentir inquietud respecto de la pervivencia del consenso institucional en Ecuador, toda vez que Gutiérrez como candidato presidencial fue insistente en la necesidad de cambiar la Constitución. De otra parte, estuvo lejos de obtener mayoría parlamentaria y los temores se centraron en que, avalado por su respaldo personal, podría avanzar hacia vías no consensuales de hacer política.

Con su elección quedaba clara la extrema debilidad del sistema de partidos políticos. De un lado, los clásicos partidos ecuatorianos - de derecha e izquierda - obtienen poca votación en la elección presidencial, en tanto que los dos principales candidatos estuvieron respaldados por estructuras políticas que, aunque con el nombre de partidos, no son sino meras organizaciones de campaña. Al Coronel Gutiérrez lo apoyó el partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (evocando la fecha del fallido golpe) y al empresario Alvaro Noboa el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN). Las definiciones doctrinarias no existen en ambos casos y la articulación se da a través de un programa que se fundamenta en la personalidad del caudillo que encabeza cada organización.

Tras la candidatura de Gutiérrez se ubica la extrema izquierda, integrada por el Movimiento Democrático Popular, el Partido Comunista Marxista-Leninista y la Juventud Revolucionaria del Ecuador, además del indigenista partido Pachakutik y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, todos ellos protagonistas con distinta intensidad de las movilizaciones que desestabilizaron al país en enero del 2000.

La precariedad del consenso institucional se ha ido despejando en la medida en que el nuevo Mandatario ha optado por la búsqueda de acuerdos para suplir su carácter de gobierno con minoría parlamentaria. A poco de iniciada su gestión convocó a un diálogo nacional para enfrentar los problemas sociales del país. El diálogo descansa sobre los ejes de su gobierno: la lucha contra la corrupción, la política internacional, la lucha contra la pobreza, la seguridad ciudadana, la competitividad y reactivación productiva.

Como ya ha ocurrido en otras ocasiones en América Latina, no es posible encontrar demasiada coherencia entre el perfil político exhibido cuando era candidato con respecto al que luego tiene cuando ya es gobernante. Este brusco cambio ha provocado tensiones al interior de la propia coalición de gobierno. La razón central es la voluntad del gobierno de llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para reprogramar la deuda pública del país y obtener - entre tanto - nuevos recursos de contingencia para sortear los problemas económicos más urgentes. Esto llevó al gobierno a adoptar medidas de ajuste para disminuir el déficit presupuestario, entre las cuales estuvo decretar una fuerte alza del 39% en el precio de los combustibles; congelar los salarios del sector público para el 2003 y rebajar los sueldos de la cúpula gubernamental en un 20%. Téngase presente que el gobierno está atrasado en el pago de los sueldos a los funcionarios de educación y de salud.

Obviamente medias como éstas encontraron el rechazo de los partidarios más duros de Gutiérrez en la

campana presidencial: la Confederación de Nacionalidades Indígenas y la Sociedad Patriótica 21 de Enero, quienes responsabilizaron al equipo económico en cuanto parece dispuesto a contemporizar con el FMI. La Confederación ha señalado que no es incondicional del gobierno y ratifica su condición de organización independiente que irá reaccionando a las iniciativas gubernamentales. Esta organización indígena participa en el gobierno a través de su brazo político, el movimiento indígena Pachacutik. Esta actitud aún no equivale a un rompimiento con el naciente gobierno, pero plantea la probabilidad de una división en el núcleo gobernante.

2. Dimensión de Interacción entre Economía y Política

Más que políticas definidas en materia económica, lo que el nuevo gobierno se puso como objetivo inmediato fue lograr un acuerdo primario con el FMI, pues había recibido el país con un fuerte déficit presupuestario y con retrasos en el servicio de la deuda externa con organismos financieros internacionales del orden de los US\$ 700 millones

Se contaba, además, con el precedente de que el FMI había negado al pasado gobierno un acuerdo de contingencia por US\$ 240 millones. De allí entonces que el equipo económico del nuevo Presidente no sólo expresara al Fondo su disposición de hacer las reformas necesarias para mejorar el sistema de recaudación tributaria, sino adoptar en lo inmediato medidas específicas para mejorar la recaudación fiscal, como las que ya se han mencionado.

Si mejoraban las relaciones con los organismos crediticios internacionales, también incidiría positivamente en la baja del Riesgo - País al mejorar la imagen internacional de Ecuador. Esto podría incentivar la inversión extranjera, la reactivación del aparato productivo y un incremento del empleo y mejores condiciones para combatir la pobreza. Había sí que tener la voluntad política para emprender esta ruta.

El FMI, sobre la base de las medidas adoptadas, aprobó un préstamo contingente de US\$ 205 millones en el marco de un programa financiero de trece meses. De paso alabó la decisión del Gobierno de adoptar en sus primeros días de mandato medidas para superar la difícil situación fiscal. El Fondo cuenta, además, con la seguridad de que se adoptarán reformas fiscales de fondo destinadas a contribuir a la contención del gasto público y garantizar mayores ingresos. Con ello se fortalecerá la contabilidad del Gobierno y mejorará la competitividad de modo consistente con el mantenimiento de la dolarización y un crecimiento económico sano. La garantía está en la Carta de Intenciones que debió suscribir el gobierno antes del otorgamiento del crédito.

3. Dimensión Factores de Amenaza

Tanto el cambio político como las medidas económicas adoptadas y otras que pueden tomarse, conllevan el riesgo de provocar movilizaciones sociales desbordadas, situación que ya ha ocurrido en el país cuando los gobiernos han incumplido sus promesas electorales. Fue el caso de Abdalá Bucaram, depuesto por el Congreso Nacional después de una extendida movilización rupturista en su contra. Lo acusan de entenderse con "los banqueros".

Sobre esto ya hay síntomas iniciales. La firma del acuerdo con el FMI causó rechazo en los sectores indígenas que acusan a Gutiérrez de incumplir promesas de campaña y aceptar las imposiciones del

Fondo, por lo cual ya han amenazado con un levantamiento social. La Federación Nacional de Organizaciones Campesinas decidió impulsar movilizaciones de protesta, pues acusan al Presidente de romper los acuerdos firmados como candidato.

Más realista es la Confederación de Nacionalidades y Pueblos de la Costa que prefiere dar una tregua de seis meses al Gobierno para que cambie su política económica e internacional, siendo contrarios a una ruptura inmediata.

4. Conclusión

En el cambio de gobierno quedó una vez más en evidencia uno de los rasgos más inquietantes de nuestro tiempo: el paso desde una crisis significativa del sistema de partidos políticos democráticos hacia una etapa de irrupción de liderazgos que expresan rebeldía social sin que logren traducir ese comportamiento en proposiciones programáticas consistentes con una estrategia de desarrollo que apunte al crecimiento de la economía como único medio efectivo para superar la pobreza, a la que invocan en términos discursivos de convocatoria electoral.

Ya en el poder, el Presidente Gutiérrez dio un viraje y ha mostrado su afán de buscar acuerdos con otras fuerzas políticas. Así lo indica la convergencia que el gobierno ha encontrado en el derechista Partido Social Cristiano para la aprobación legislativa de algunos proyectos de ley, es otra demostración de que ha avanzado bastante para construir un consenso mínimo que asegure la gobernabilidad del país. La opción de Gutiérrez, hasta ahora, ha sido realista: sin el viraje su gobierno quedaba en una situación minoritaria en el Congreso y enfrentado a una innegable crisis social.

En lo económico, el gobierno al llegar a un acuerdo con el FMI y aplicar una política de ajuste, decidió asumir el costo político interno - principalmente de sus seguidores -. A cambio de eso tiene a su favor eventuales apoyos financieros de otros organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID, además de la posibilidad de una renegociación global de la deuda externa, logrando incluso canjes para proyectos de inversión social.

Por lo mismo, Ecuador podría mejorar la calificación de riesgo si se cumplen los requerimientos establecidos en el acuerdo con el FMI, en particular en lo que se refiere a las metas fiscales, la liquidación de los bancos intervenidos y la ausencia de nuevos incumplimientos del pago de deuda.

En definitiva, el ritmo que puede alcanzar este proceso dependerá de la credibilidad que tenga el Presidente Gutiérrez, no tanto entre sus partidarios radicales, sino en el conjunto de la sociedad ecuatoriana que puede encontrar positiva la postura realista que el gobernante ha adoptado ante una crisis que se prolonga por años y respecto de cuyo manejo y solución diversos gobiernos anteriores ya han demostrado su ineptitud.

PARAGUAY

1. Dimensión Político-Institucional

En medio de un ambiente preelectoral, donde a fines de abril se elegirá al nuevo Presidente de la República, la gobernabilidad ha estado tensionada por la fuerte oposición al actual gobernante Luis González Macchi, quien en este trimestre logró salvarse de su destitución luego que no prosperara en el Congreso Nacional una Acusación Constitucional en su contra. Necesitando 15 votos para mantenerse en el cargo, González logró 18. Los votos a favor y en contra de su destitución provinieron de todas las bancadas. No hubo un alineamiento rígido de los partidos políticos.

Pese a la gravedad de los cargos - corrupción y violación a la Constitución - y a su evidente soledad política, el Presidente salvó de ser destituido por encontrarse en las postrimerías de su período. En efecto, la proximidad de las elecciones hizo que los opositores a su gestión - que incluso están dentro del propio partido Colorado - no quisieran provocar una vacancia presidencial que podría haber agregado turbulencias a la campaña presidencial.

Más allá de los momentos de tensión para la gobernabilidad, en Paraguay no existen ahora mayores problemas en cuanto a la existencia de un consenso en torno a la vigencia de las instituciones fundamentales del país. Todos los sectores acatan la institucionalidad y es dentro de ella que se aprestan a competir por el poder presidencial, las bancadas parlamentarias y los gobiernos municipales.

2. Dimensión de Interacción entre Economía y Política.

En cuanto a la estructura del Estado, Paraguay es un país que se ha quedado notoriamente a la zaga en materia de reformas económicas, persistiendo allí el clásico Estado prebendatario, fuente de una arraigada y extendida corrupción.

En lo relativo a la coyuntura, el país está en medio de una recesión y con serios problemas para servir su deuda externa. Además su economía se nutre principalmente del contrabando, estimándose en US\$ 10.000 millones los ingresos económicos ilegales, cifra que es equivalente a su Producto Interno Bruto. El 2002 terminó con un déficit superior a los US\$ 400 millones, con crecimiento negativo y con una tasa de desempleo del 20%, mientras que el 48% de la población vive bajo la línea de pobreza.

3. Dimensión Factores de Amenaza

Un aspecto gravitante es la inseguridad en la llamada Triple Frontera, uno de cuyos ejes es Ciudad del Este. En este territorio el Estado paraguayo no se impone plenamente, configurándose una suerte de "área sin ley". En sus calles operan con impunidad los integrantes de la mafia rusa, los carteles de marihuana y las tríadas chinas. Esto genera una gran inseguridad que ha cruzado las fronteras y afecta hoy a la ciudad fronteriza brasileña Foz de Iguazú, que se ha convertido, proporcionalmente, en la ciudad más violenta de Brasil.

En este trimestre, análisis de servicios de inteligencia norteamericanas comprobaron la realización de reuniones en Ciudad del Este de representantes de diversos grupos del extremismo islámico encabezados por Imad Mugniyeh de la organización fundamentalista Hezbollah, movimiento libanés pro iraní. Él es sindicado como el cerebro de los ataques de 1993 contra una barraca de marines en Beirut y el atentado a la sede mutual judía argentina AMIA en 1994 en Buenos Aires.

En materia de narcotráfico debe mencionarse el hecho de que hay un diputado del oficialista Partido Colorado acusado judicialmente de tráfico de drogas, lo cual revela el nivel de penetración del narco en la clase política.

En cuanto al delito de contrabando, en el cual Paraguay tiene amplia visibilidad, resulta particularmente grave que se acuse al Fiscal General del Estado, Oscar Latorre de estar encubriendo a bandas de falsificadores de cigarrillos que se ubican en la zona de Alto Paraná donde hay más de 30 tabacaleras que operan en forma ilegal. Se le imputa estar pagando con omisiones favores a políticos involucrados en el caso y que lo respaldaron en una fallida acusación constitucional a la que había sido sometido anteriormente en el Congreso Nacional.

Tales políticos, a su vez, están vinculados al grupo llamado "empresarios de la frontera", donde se insertan las tabacaleras ilegales. Éstos financian activamente las campañas electorales del gobernante Partido Colorado. Al Fiscal General del Estado se le acusa específicamente de haber suspendido la fiscalización a estas tabacaleras, hecho que acontece precisamente cuando la campaña presidencial entra en su última etapa. Por esta vía también se señala que el favorecido es el candidato presidencial colorado Nicolás Duarte.

Trasladando el problema de inseguridad a todo el país, hay que anotar que en el primer trimestre del año, la percepción de desprotección que tienen las personas llevó al gobierno a adoptar medidas de excepción. La más destacada es la determinación de que las Fuerzas Armadas cooperen con la Policía Nacional en el mantenimiento de la seguridad interna, siendo autorizadas expresamente a realizar las operaciones pertinentes.

Para fundamentar esta decisión se ha tenido presente que el Presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y, en tal carácter, tiene atribuciones para que "frente a situaciones de extrema gravedad en que el sistema de seguridad interna resulte manifiestamente insuficiente, podrá decidir el empleo transitorio de elementos de las Fuerzas Armadas de la Nación en dichas tareas".

Esta medida provocó el inmediato rechazo de los sectores que han promovido movilizaciones sociales en contra del gobierno, es decir, la Coordinadora Obrero Campesina Popular y la Federación Nacional Campesina. A juicio de ellos el auge de la delincuencia tiene sus raíces en la grave situación económica por la que atraviesa el país, "resultado de la aplicación de políticas antinacionales y antipopulares que expresan la ineficiencia gubernamental". Expresan su contrariedad por el abuso que el gobierno puede hacer de esta disposición en cuanto a "cercar las movilizaciones del pueblo organizado en defensa del patrimonio nacional".

4. Conclusión

En lo político, más allá de la Acusación Constitucional y del rechazo social que provoca el gobierno de González, hay factores más permanentes que permiten diagnosticar que Paraguay vive condiciones de gobernabilidad muy precarias, donde la crisis económica, la alta desocupación, una corrupción generalizada y la pérdida de legitimidad de las autoridades, son ingredientes peligrosos en un escenario de desesperación y violencia potencial. En suma, son condiciones que prefiguran un estallido social en el país.

Respecto de las elecciones presidenciales de fines de abril, hay 10 candidatos, lo cual expresa la alta fragmentación del sistema partidario, aunque los candidatos con más posibilidades son de los partidos Colorado y Liberal Radical. El general @ Lino Oviedo, quien se encuentra exiliado en Brasil, está imposibilitado de postularse como candidato y su partido optó por inscribir otro nombre. Con todo, el ovidismo es un fenómeno social y político que no puede ignorarse en el sistema paraguayo. Hacia el futuro, la fuerte adhesión que provoca Oviedo, así como el franco rechazo de la opinión pública a los políticos, plantea que la elección presidencial no devolverá, cualquiera sea el elegido, la legitimidad perdida a la dirigencia política. Esto unido a la probable fragmentación de los partidos en el Congreso Nacional, hace prever un clima no propicio a la gobernabilidad en el Paraguay.

En lo económico no se visualiza voluntad política alguna de emprender las reformas estructurales que el país necesita, de tal forma que cualquiera sea el resultado electoral, la crisis financiera seguirá agravándose.

Tal circunstancia implicará incremento de la miseria, mayores presiones sociales hacia el gobierno y mayor incremento de la informalidad comercial y de los delitos vinculados a ello. Paraguay se está convirtiendo rápidamente en una expresión latinoamericana de las llamadas “áreas sin ley”, que son aquellos territorios donde el derecho es nominal, el ejercicio de la autoridad es meramente protocolar y las decisiones reales se toman clandestinamente. De paso, la extensión de estas áreas puede derivar en “Estados Fallidos” donde, sin estar comprometidos necesariamente, su territorio pasa en los hechos a estar controlado por narcotraficantes, contrabandistas y terroristas internacionales. Ciudad del Este y la Triple Frontera es una buena muestra de lo que se acaba de enunciar.

PERU

1. Dimensión Política-institucional

Aunque ha pasado por severas crisis políticas – como aquellas con las que se inaugura y se clausura el paso por el poder de Alberto Fujimori - y persiste una alta fragmentación política, Perú ofrece un clima de consenso institucional. Claramente fue esto lo que impidió que la abrupta salida de Fujimori derivara en un clima de ingobernabilidad y se arribara a una sucesión democrática. El Presidente Toledo, aunque tiene un marcado perfil populista, no posee rasgos autoritarios encubiertos bajo un procesalismo democrático.

En las elecciones de autoridades regionales y locales de noviembre del 2002 su gobierno fue categóricamente derrotado. El ganador más importante fue el Partido Aprista, liderado por el ex Presidente Alan García Pérez. La segunda fuerza en número de presidencias regionales fueron diversos movimientos independientes de carácter regional y no necesariamente vinculados entre sí, lo que revela que persiste en el país una fuerte atomización política que es el reflejo de una crisis de representación de los partidos que aún no concluye.

Lo anterior, empero, no ha dañado al consenso institucional. La oposición es plenamente leal al sistema y el gobierno ha procurado establecer un pacto de gobernabilidad con todas las fuerzas políticas del país: el Acuerdo Nacional, en cuyo propósito genérico hay amplia convergencia entre las fuerzas políticas. Después de los resultados de noviembre, Toledo ha expresado su voluntad de establecer algún tipo de relación no confrontacional con las nuevas autoridades regionales, pese a que son opositoras a su gobierno.

Es más, el consenso institucional existe pese a que la gran mayoría de los partidos políticos actuales cuestiona la Constitución vigente dictada bajo el gobierno de Fujimori, pero está de acuerdo en que su modificación debe hacerse de acuerdo a los procedimientos preestablecidos. La convergencia se centra en derogar la Constitución de 1993 y retornar con modificaciones a la Constitución de 1980. También están de acuerdo en modificar la legislación antiterrorista, mediante el expediente de delegación de facultades legislativas al Presidente Toledo. Los partidos harían llegar sus diferentes propuestas. El temor existente es que en la revisión de la legislación se opte por suavizar en extremo procedimientos y penalidades facilitando un eventual rebrote de grupos subversivos.

El gobierno de Toledo no ha tenido un perfil coherente. Ha evidenciado diversas contradicciones, como aquella que lo llevó a privatizar empresas eléctricas en el sur del país y después anular los respectivos procesos de licitación para ceder a las presiones sociales contrarias a los procesos privatizadores.

En el comienzo del año 2003, el Presidente mostraba una profunda indecisión para modificar su ministerio. Su actual gabinete es híbrido y conviven fuerzas políticas no necesariamente afines, pero el rasgo más creciente del gobierno es la personalización de los equipos. Ha alejado del ministerio a personeros que expresaban criterios de mayor independencia y los ha reemplazado por otros adictos a su persona. La calidad técnica ha resultado fuertemente deteriorada.

Otro factor que lesiona la coherencia del gobierno es su relación con el principal partido de la coalición: Perú Posible. Es un partido sin mayor definición doctrinaria y cuyo único rasgo común es ser el sustento del liderazgo político de Toledo. Dentro de él han surgido diversas tendencias respecto de las cuales el gobernante expresa su favoritismo provocando tensiones en la relación con las demás y esto suele verse reflejado en el comportamiento de la bancada legislativa del partido con relación a los proyectos del gobierno. Algunos estiman necesario convertirse en un partido institucionalizado, con grados de autonomía respecto del gobierno. Toledo y sus seguidores más inmediatos insisten en un liderazgo personalista que demanda incondicionalidad.

En el orden coyuntural hay sectores de Perú Posible que quieren buscar, en el mediano plazo, un entendimiento con el APRA para formar una base política de sustento más sólido para el gobierno, en tanto otros sectores plantean que el partido, por el contrario, debe marcar muy bien sus diferencias con el APRA dadas las pretensiones de este partido de convertirse en la alternancia del actual gobierno.

De otra parte, siguiendo los criterios del Banco Mundial para evaluar los diversos aspectos que comprometen la gobernabilidad de un país, hay que considerar como un factor negativo la percepción de deslegitimidad que tiene el Poder Judicial, entidad clave para garantizar una real vigencia del Estado de Derecho. En el mes de enero se hicieron fuertes acusaciones en contra suya, como la absolución de Vladimiro Montecinos de las imputaciones de tráfico ilícito de drogas, así como el sobreseimiento en el caso de la adulteración de firmas para inscribir la candidatura presidencial de Fujimori en su última reelección. A juicio del escritor Mario Vargas Llosa se hace necesaria una drástica depuración de la judicatura, pues "no hay democracia que funcione sin un Poder Judicial probo y eficiente".

2. Dimensión de Interacción entre Economía y Política

Uno de los problemas derivados de la crisis del gobierno de Fujimori y de su posterior huida del poder, es el cuestionamiento sufrido por el libre mercado. Probablemente, de manera involuntaria, se produjo un proceso de personalización de esa estrategia de desarrollo.

Con Toledo triunfa ese fuerte cuestionamiento social. Aunque en su primer gabinete optó por no dar señales de cambio, nombrando a un equipo económico consonante con ella, en una posterior modificación nombró a cargo de la conducción económica a un "keynesiano".

En los meses que se analizan la falta de consenso en una estrategia de desarrollo no sólo ha quedado claro - primando las contradicciones presidenciales y gubernativas sobre el particular - sino que la idea de derogar la actual Constitución ha despertado inquietud en el sector empresarial, en cuanto se estima que podría retornarse a concepciones intervencionistas del Estado en materia económica.

El Presidente Toledo, empero, aseguró en la Cumbre Empresarial de Davos, Suiza, que él es un convencido de que el sector privado debe seguir jugando su rol de "motor en el crecimiento de la economía", existiendo una relación entre "un Estado promotor y un sector privado emprendedor". La garantía presidencial es tenue dada la ambigüedad de la definición entregada y porque los criterios de Toledo no siempre suelen ser lineales y consistentes en el tiempo.

3. Dimensión Factores de Amenaza

Un factor importante es la probabilidad de ocurrencia de presiones sociales desbordadas. En efecto, en febrero se abrió en Perú un inesperado foco de violencia donde se mezcla lo social con lo político. Es el sector cocalero que busca ganar un protagonismo parecido al que tiene en Bolivia. Su incipiente líder es Nelson Palomino, quien encabezó movilizaciones violentas con corte de caminos y saqueos en la localidad de Aguaytía. Un indicador fue la destrucción de las redes de tubería de agua potable que dejó al 70% de la localidad sin ese elemento. Al final debieron intervenir fuerzas de la Marina para restablecer el orden público.

La explosión social es fruto de la tenaz oposición a los programas de erradicación de plantaciones de coca. Esta demanda la encabeza Palomino, quien a través de movilizaciones pide el fin de las erradicaciones. A él se le acusa, en todo caso, de haber tenido vinculaciones con grupos terroristas y de estar actualmente ligado a grupos de narcotraficantes. Estos cuestionamientos, empero, han ido cediendo lugar a un incremento en su liderazgo social, en especial luego que ha sido detenido en varias oportunidades tras encabezar protestas.

Se trata, a nuestro juicio, de una señal no menor. Con grupos terroristas tradicionales desarticulados, la acción de los cocaleros puede convertirse - así como en Bolivia - en un foco de resistencia antisistémica importante, tanto más si logran financiamiento no visible de los narcotraficantes. Es aquí donde puede gestarse un polo radical que tensione a futuro la gobernabilidad del Perú.

Otro factor de amenaza es la alta percepción de inseguridad que vive la sociedad peruana. Se ha hecho común la perpetración de secuestros. Entre las víctimas es frecuente ver a empresarios, como aquel plagiado en febrero, por cuyo rescate la banda criminal exigía cinco millones de soles, lo cual no llegó a concretarse dado que una oportuna acción policial posibilitó la liberación del secuestrado y la detención de tres delincuentes.

Dada la reiteración de este tipo de delitos, el Congreso Nacional aprobó normas específicas como la confiscación de los bienes utilizados en la realización del secuestro. También se establece el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, SINASEC, conformado por un Consejo Nacional, un Comité Regional, un Comité Provincial y un Comité Distrital, integrado en su nivel máximo por los ministros del Interior, quien lo preside, Justicia, Educación, Salud y Economía, además del Fiscal de la Nación y un representante de la Corte Suprema.

4. Conclusión

En lo político, si bien muestra indicadores positivos de estabilidad, su gobernabilidad ha pasado por momentos tensos fruto de presiones sociales desbordadas que han impactado al gobierno de Toledo, quien ha visto debilitarse fuertemente su popularidad, por lo que no vacila en aceptar estas presiones, dando paso a un estilo de gobierno contestatario que ha sentado el precedente, cual incentivo perverso, de estimular las movilizaciones como el método más pertinente para lograr objetivos.

En lo económico, la articulación de un consenso en torno de una estrategia de desarrollo centrada en el libre mercado se ve difícil hacia el futuro. Hoy día la opción política con más perspectivas de alcanzar el poder es el APRA, cuyo líder, por su discurso populista, evoca el dirigismo económico y provoca temores

en los inversionistas que pueden leer en su propensión a una "mayor sensibilidad social en el manejo de nuestra crisis", un anuncio de mayor intervención estatal en la economía. Si se considera además el perfil de algunos movimientos independientes regionales que han resultado ganadores en la última elección de autoridades locales, esta tendencia se acentúa aún más

En definitiva, los mejores días de Toledo fueron los iniciales. Aquellos en que logró tener tras sí a la mayoría absoluta del electorado que expresaba un categórico consenso de cambio respecto del fujimorato y en que logró, además, importantes grados de credibilidad entre los inversionistas internacionales gracias al nombramiento de Pablo Kuczynski como su ministro de economía. De ese tiempo no queda ni lo uno ni lo otro. Por el contrario, lo que hay es una sensación de que el futuro no se divisa tranquilo pues se está en el umbral de tiempos de crisis.

URUGUAY

1. Dimensión Política-Institucional

El gobierno del Presidente Batlle se encuentra fortalecido por un tácito acuerdo de gobernabilidad con el Partido Nacional, lo que ciertamente le garantiza estabilidad institucional y el encauzamiento de los conflictos a través de los canales preestablecidos.

El Partido Colorado se encuentra soportando el peso político de la crisis económica, a pesar de que su líder en el gobierno ha podido neutralizar sus efectos más graves en un escenario en que Uruguay aparece inevitablemente ligado al comportamiento de las dos economías más grandes de la región: Argentina y Brasil.

En la oposición se ubican diversos sectores de izquierda que alguna vez formaron la alternativa del Frente Amplio y que hoy se agrupan mayoritariamente en la alianza Encuentro Progresista. Si bien estos sectores pueden despertar alguna inquietud por sus propuestas económicas, su perfil político es concordante con el esquema democrático y en los subpactos internos han acogido a quienes alguna vez militaron en el movimiento insurreccional Tupamaros. También entonces este sector es funcional a la estabilidad institucional, dato no menor si hoy se considera como probable una próxima alternancia en el gobierno.

En función de los ajustes políticos hacia el futuro se tiene la encuesta periódica de simpatía electoral que la empresa People's Tendencies realizó en el mes de marzo. El primer lugar en adhesiones lo tiene Encuentro Progresista con el 52% (bajando tres puntos con relación a noviembre pasado), por lo que si ahora fueran las elecciones presidenciales ganaría en primera vuelta.

En un lejano segundo lugar se ubica el Partido Nacional, de inspiración centrista, con un 17%, tercero llega el gobernante Partido Colorado con un 15,5% y cuarto Nuevo Espacio - también derivación del Frente Amplio - con un 1,5%.

El crecimiento de la izquierda es una tendencia marcada en todas las encuestas desde abril del 2002. Representa una expresión de la disconformidad contra el sistema político tradicional. Analistas señalan que el segmento de la sociedad que le estaría dando su voto a la izquierda son las personas que no tienen una férrea identificación ideológica, pero que han sido tradicionalmente votantes colorados y blancos - integrantes del péndulo electoral - a quienes la crisis les ha golpeado muy fuerte y han sufrido una profunda decepción. Son personas que están dispuestas a votar por la izquierda, dice el análisis de la propia encuesta, no por la oferta programática de ésta, sino por la profundidad de su quiebre emocional con el gobierno actual al que responsabilizan de la crisis económica.

El Partido Nacional - que aumenta levemente el nivel de sus adhesiones - podría crecer aún más si logra enfatizar su propio camino, marcando diferencias con el Partido Colorado con quien ha cogobernado en los últimos años.

Finalmente, en el contexto político hay que señalar que en Uruguay se debate también el tema de la vinculación de la corrupción con la política y por ello se está elaborando por el gobierno un proyecto de ley

para extender la obligación de declaración jurada de bienes e ingresos a los candidatos políticos a cargos electivos ejecutivos, nacionales y departamentales, así como el financiamiento de las campañas electorales. Dicha ley obligará también a los partidos políticos a presentar estados contables.

2. Dimensión de Interacción entre Economía y Política

En un informe del Banco Central se informa que el Producto Bruto Interno (PBI) de Uruguay tuvo una caída del 10,8% durante 2002 en comparación con el año precedente, marcando con ello una expresión muy clara de la crisis económica que afecta al país. La tendencia recesiva se acentuó en el período, donde sólo la actividad agropecuaria tuvo un crecimiento del 6,6%.

La industria manufacturera registró una baja del 13,8% a consecuencia de la contracción de la demanda interna y la caída de las exportaciones, que fueron los factores relevantes para explicar esta menor actividad. La más afectada fue la industria de la construcción que descendió el 21,2% como consecuencia de la contracción en mayor medida de las obras públicas, a consecuencia de los recortes de gastos del Estado para equilibrar las cuentas y afrontar la crisis financiera generada por la situación de Argentina y la crisis bancaria que hizo perder a Uruguay US\$ 3.117 millones de sus reservas. Como consecuencia de una merma del turismo, especialmente desde Argentina, el sector de comercio y turismo descendió un 24,7%.

Al lado del problema del decrecimiento económico está el problema de la deuda pública del país. La deuda con los organismos financieros internacionales alcanza a U\$S 4.470 millones, siendo el BID el principal acreedor con U\$S 1.950 millones, luego el FMI con U\$S 1.800 millones y finalmente el Banco Mundial con U\$S 720 millones.

Con los acreedores privados, mayoritariamente tenedores de bonos de Uruguay, el gobierno llegó a formular una propuesta de canje. A tal efecto ha propuesto cambiar los títulos que vencen el 2004 por otros que vencerían el 2009 y pagarían un interés menor, con lo cual está pidiendo a los privados (el 75% de los bonos fueron colocados dentro del país) una pérdida acotada a cambio de evitar la cesación de pagos que le acarrearía pérdidas totales. Según la clasificadora Standar & Poor's esto es una forma de moratoria en cuanto al realizarse una nueva transacción los tenedores de bono reciben nuevos títulos que valen menos que los que poseen actualmente.

El Fondo Monetario Internacional no tuvo mayores problemas en ayudar a Uruguay considerando que una de las causas centrales de su crisis es de orden externo. En el mes de febrero el gobierno uruguayo llegó a un acuerdo con esta entidad en torno al programa económico que seguirá este país en el curso del 2003, programa que a juicio de la entidad financiera "define un marco fiscal y financiero que abre el camino para el crecimiento económico sostenido del país". También se contemplan una serie de reformas tendientes a fortalecer el sistema bancario de Uruguay. Este acuerdo permitirá liberar créditos previamente convenidos por montos cercanos a los US\$ 480 millones.

El acuerdo establece como meta un superávit fiscal primario de entre el 3,2% y el 3,4% del PIB, un déficit de las cuentas públicas global del 3,1%, una inflación para este año del 27% y una devaluación similar. También proyecta una contracción de la actividad económica promedio de 2%. Ya para el 2005 se espera que la economía crezca a un ritmo de entre un 3% y un 4%. La firma del acuerdo permite la realización de desembolsos del FMI, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo por unos U\$S 1.275 millones este año.

3. Dimensión Factores de Amenaza

Uruguay es un país con acendrada tradición sindicalista, toda vez que aún tiene pendiente la tarea de reducir el rol interventor del Estado en la economía. De allí que la amenaza se circunscribe centralmente a la realización de huelgas ilegales como protesta por la situación económica.

No es una sociedad con rasgos rupturistas como para evidenciar temor por presiones sociales desbordadas, aunque señales de éstas se han tenido en los momentos de mayor agudización de la crisis, como cuando los ahorrantes en los Bancos temieron, en el curso del 2002, la instalación de restricciones para el retiro de sus depósitos como aconteció en Argentina con el llamado "corralito".

Si bien ha existido en el pasado una tendencia a la radicalización política, con la formación de grupos insurreccionales urbanos, hoy no se vislumbra la posibilidad de recreación de tal escenario, toda vez que la izquierda tiene la convicción de que llegará al poder en las próximas elecciones.

En tal sentido la mayor aprehensión que tienen los inversionistas es que el Encuentro Progresista tiene un claro perfil de protesta ante la crisis, pero no se conocen mayormente sus propuestas de salida, que no sea la genérica de fortalecer aún más el Estado.

4. Conclusión

En el nivel político, más allá de que no se esperan crisis de gobernabilidad profundas en un país que - salvo la excepción de fines de la década del sesenta - ha sido históricamente estable, lo que sí es altamente probable es que el próximo gobierno sea de izquierda, encabezado por el frente Encuentro Progresista. Este dato prospectivo influye en que a éste actor político no le es conveniente tensionar ahora la gobernabilidad pues puede provocar resistencia en un electorado que masivamente se le viene sumando desde el centro político.

En lo económico, Uruguay seguirá contando en el apoyo de los organismos financieros internacionales, en la medida en que el gobierno del Presidente Batlle siga una política fiscal ordenada.

VENEZUELA

1. Dimensión Político-Institucional

En los primeros meses del año, Venezuela atravesó por una profunda crisis político - institucional que no era sino la prolongación de factores de ingobernabilidad e inestabilidad que ya eran visibles en el último mes del 2002.

Tras una huelga general e indefinida de la oposición al Presidente Chávez que paralizó al país durante varios meses y se tomó las calles de las ciudades más importantes, los empleados de la empresa petrolera estatal también adhirieron al paro colocando a la economía venezolana en una situación de extrema vulnerabilidad.

Los partidarios del Presidente Chávez también se movilizaron en su favor. No pocas veces protagonizaron enfrentamientos violentos con los opositores, evidenciando una fuerte polarización social marcada por la violencia. Este escenario de polarización se ha prolongado e incrementado a lo largo de todo un año y, en abril de 2002, significó una tentativa fallida de derrocamiento presidencial

Los opositores evidenciaban claros propósitos rupturistas. Demandaban la renuncia presidencial o a lo menos que se convocara a un plebiscito revocatorio del mandato de Chávez. Ciertamente éste no accedió, escudándose en que la Constitución, elaborada por su propio gobierno, no lo permite.

Personeros en actividad de las Fuerzas Armadas también salían a las calles con uniforme militar a exigir la renuncia del Presidente, quien - empero - contó con la lealtad de los mandos castrenses. Alcanzaron a vivirse a comienzos del 2003 los primeros síntomas de una sociedad quebrada que se apresta a la guerra civil. En suma, no sólo la gobernabilidad sino la propia estabilidad institucional se ven fuertemente afectadas en este país, toda vez que en febrero la oposición levantó el paro, pero no han cambiando las circunstancias que lo motivaron.

En una situación como la descrita precedentemente no existe entre los actores políticos y sociales de gobierno y oposición consenso alguno sobre la institucionalidad que, como se ha dicho, fue elaborada por el actual presidente con gran respaldo electoral tras iniciar un radical proceso de cambios institucionales tras ser elegido.

Rápidamente Chávez fue perdiendo apoyo e incluso su propio bloque político se fue fragmentando o diluyendo. En ello ha incidido la personalización del poder, que responde al perfil autoritario y mesiánico del gobernante. No hay tras él una fuerza política institucionalizada, estable y con proyección, sino por el contrario está la típica movilización caudillista propia del populismo. De allí que sus seguidores, de manera indistinta, puedan agruparse en el denominado partido Movimiento Quinta República o el Movimiento Revolucionario Bolivariano. Es imposible identificar una línea divisoria que marque autonomía entre el partido político que respalda al gobernante y éste mismo.

En medio de la crisis, la OEA logró establecer una precaria mediación entre gobierno y oposición instalando la Mesa de Negociación y Acuerdo que pervive como lazo de comunicación entre ambas partes, pero que no ha llegado a ninguna solución y las propias partes oscilan entre la aceptación y la descalificación del mecanismo.

2. Dimensión de Interacción entre Economía y Política

En la economía venezolana hay dos crisis que se suman: la coyuntural provocada por el tipo de gestión del gobierno de Chávez, incluyendo su enfoque profundamente estatista y antisector privado, y la estructural que se arrastra por más de una década y que es derivación del fracaso del modelo rentista de sociedad que en ese país se estableció sobre la base de la riqueza petrolera.

Las señales económicas que emite Venezuela al comenzar el 2003 son claramente negativas. En materia de crecimiento, si el 2002 cerró con una tasa negativa de - 8%, la proyección que se da para el 2003 es - 14%. A ello hay que agregar una fuerte caída en las reservas internacionales y un fuerte decrecimiento de la producción petrolera, principal factor de ingreso de recursos, donde se pasaría de los 3,5 millones de barriles por día con que promedió el 2002, al millón con que cerró el pasado mes de enero. La demanda interna está en caída, con lo cual se espera la quiebra de varias empresas medianas y pequeñas. La tasa de desocupación irá en incremento.

En cuanto a la inflación se proyecta que para el presente año podría alcanzar al 100% debido a varios fenómenos, tales como el control de precios que inhibe la competitividad y el aumento de la producción, creando una débil respuesta de la oferta, aunque la demanda esté restringida, y que creará sobreprecios debido al pago de peajes de corrupción; la demora en traer los insumos o productos finales necesarios para el mercado interno; la importación de mercancías innecesarias en desmedro de los productores nacionales, etc., todo lo cual incidirá en los precios.

La deuda interna aumentará debido a la necesidad del gobierno de imprimir billetes. Esta deuda que era, hace cuatro años, de US\$ 1,56 millones, hoy día se encuentra en US\$ 8,13 millones pudiendo colocarse fácilmente debido a las importaciones de hidrocarburos por encima de los US\$ 10 millones. Hay que agregar que el ingreso per cápita se reducirá a la mitad con respecto al año pasado. El PIB per cápita que era de US\$ 5.000 el año 2000 este año bajará a US\$ 2.500 y si consideramos que en 1990 era de US\$ 10 mil por habitante, se puede apreciar que la situación de la economía del país es realmente caótica.

3. Dimensión Factores de Amenaza

El factor más gravitante sin duda es la permanente amenaza de presiones sociales desbordadas. El paro político-social de los meses recientes constituyó una real presión social. No era un típico paro de reivindicación económica y social sino un paro claramente rupturista. Las movilizaciones de los partidarios de Chávez tampoco eran expresiones de "defensa de la institucionalidad" o del "orden", sino de la "revolución" donde no pocos de sus participantes veían en la coyuntura la oportunidad definitiva para saltarse de una vez los procesalismos democráticos y jurídicos existentes.

La convocatoria al Paro Nacional tuvo dos motivaciones: endurecer la acción opositora para precipitar la renuncia del gobernante y la convocatoria anticipada a elecciones presidenciales y la defensa de la industria petrolera para hacer frente a lo que este sector estima un plan de politización y control.

Los ejes de la polarización son el presidente y una oposición hasta ahora inorgánica. En otras palabras, se confrontan un polo altamente personalizado y otro fuertemente atomizado.

Perfilando a la oposición hay que decir que ésta responde más bien a liderazgos sociales que políticos pues aún subsiste la profunda crisis de legitimidad de los partidos políticos, cuestión que fue antesala del advenimiento al poder del ex militar. En efecto, la oposición se encuentra en términos orgánicos fuertemente fragmentada en residuos de antiguos partidos políticos que esperan resurgir fortalecidos en la eventualidad de la caída de Chávez, pero tales organizaciones políticas siguen padeciendo de una fuerte crisis de representatividad, aun cuando se han organizado en un frente común denominado Coordinadora Democrática. En el liderazgo opositor tienen más peso el presidente de Fedecámaras (entidad empresarial) y el presidente de la Confederación Nacional de Trabajadores de Venezuela.

De allí entonces que los grandes volúmenes de personas que se movilizaron en contra del gobierno, tanto en las marchas como en el propio Paro Nacional, no respondan a direcciones políticas sino a la convocatoria de dirigentes gremiales, sean éstos del sector empresarial o sindical, actores otrora en pugna pero que en los últimos tiempos han hecho frente común en contra del gobierno.

4. Conclusión

Lo que ha caracterizado al gobierno de Chávez es la preponderancia que ha dado a la política. Si bien esto pudo encontrar explicación y legitimidad social en los primeros años, mientras ejecutaba los cambios institucionales prometidos en su campaña, ha dejado de ser comprendido cuando tales reformas ya se han efectuado y el gobernante sigue enfatizando lo político por sobre lo económico.

Finalizado el paro, al llegar a un punto muerto con el gobierno, la crisis política permanece aún sin solución. Facasado el intento de empujar la renuncia del presidente, la oposición no tiene otra opción que esperar hasta agosto del 2003, la mitad del período presidencial, cuando la constitución permite convocar a un referéndum revocatorio.

La crisis económica, ocultada comunicacionalmente por la confrontación política, tenderá a agravar los problemas sociales y con ello se agudizarían los factores de tensión política. La incertidumbre política continuará dominando la vida económica de Venezuela, colocando presión sobre el gobierno para gastar más - incluyendo la posibilidad de que Chávez se embarque en una campaña de reelección - e induciendo a que el sector privado posponga las decisiones de inversión.

En definitiva, el escenario es crítico pues no se advierte una salida al conflicto polar que no sea la imposición por la fuerza de una de las dos partes: el recurso al golpe de Estado, que ya se ensayó en abril del 2002, o el autogolpe presidencial para consolidar un esquema autoritario que existe de hecho. Como derivación de cualquiera de las dos salidas está el riesgo de un prolongado enfrentamiento armado al interior de la sociedad venezolana, habida consideración de que las Fuerzas Armadas evidencian síntomas de división interna.