



A SAVOIR
04

Septiembre 2011

Los desafíos del desarrollo en América Latina

Dinámicas socioeconómicas
y políticas públicas

Institut des Amériques



Los desafíos del desarrollo en América Latina

Dinámicas socioeconómicas
y políticas públicas

Institut des Amériques
Con la participación del GRET

COORDINADORES

Carlos QUENAN

Economista, profesor en el IHEAL

Sébastien VELUT

Geógrafo, profesor en el IHEAL

CONTACTO

Eric JOURCIN

Departamento para América Latina y el Caribe, AFD

jourcine@afd.fr

Presentación de los autores

Coordinadores del trabajo:

Carlos QUENAN

Profesor, Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL),
Universidad París 3 Sorbonne Nouvelle, economista

Sébastien VELUT

Profesor, IHEAL, Universidad París 3 Sorbonne Nouvelle, geógrafo

Serge ALLOU, responsable de programas, GRET, socioeconomista,
Co-coordinó el estudio inicial

Bénédicte BADUEL, economista en Natixis y en doctorado en el IHEAL

Alfredo BENITES, profesor en el IHEAL y en el Instituto de Estudios Políticos
(Sciences Po), Director de Proyectos en la CNFPT

Marie-Noëlle CARRÉ, en doctorado en el IHEAL, Universidad de París 3 Sorbonne
Nouvelle

Jean-François CLAVERIE, El Observatorio de los Cambios en América Latina (LOCAL),
sociólogo

María Eugenia COSÍO-ZAVALA, profesor, Universidad de París Ouest Nanterre
La Défense y CREDAL, demógrafa

Georges COUFFIGNAL, profesor, IHEAL y Universidad París 3 Sorbonne Nouvelle,
politólogo

Jean-Marc FOURNIER, profesor, Universidad de Caen

Hubert GOURDON, profesor agregado emérito, Universidad de Versailles
Saint-Quentin-en-Yvelines, politólogo

Bruno LAUTIER, profesor, Universidad París 1, Instituto de Estudios del Desarrollo
Económico y Social (IEDES), sociólogo

Jaime MARQUES PEREIRA, profesor, Universidad de Picardie Jules Verne – CRISEA,
economista

Mathilde MONDON-NAVAZO, en doctorado de economía, Universidad París 3
Sorbonne Nouvelle

Daniela ORDOÑEZ ARROYO, economista

Catherine PAQUETTE VASSILLI, investigadora, Instituto de Investigación para el
Desarrollo (IRD, por sus siglas en francés), urbanista

Yves SUREL, profesor, Universidad de París 2, politólogo

Edgardo TORIJA-ZANE, economista, Natixis, profesor en la Universidad París 3
y en la Universidad Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

François Michel LE TOURNEAU, investigador, CNRS-CREDA, geógrafo

Resumen / Abstract	9
<hr/>	
Introducción: Las dinámicas económicas y sociales de América Latina: Los grandes desafíos	11
<hr/>	
1. Dinámicas económicas: tendencias y perspectivas	19
<hr/>	
Resumen	19
Introducción	21
1.1. El crecimiento económico de América Latina en una perspectiva histórica	22
1.2. Los años 2000: crecimiento económico, mejora de la gestión macroeconómica y resistencia a la crisis internacional	30
1.3. Tendencias de la distribución de ingresos y del mercado laboral	48
1.4. Financiamiento de la economía y evolución del sistema financiero	56
1.5. Inserción comercial externa y tendencias de la especialización internacional	64
Conclusión	73
Bibliografía	79
<hr/>	
2. Demografía, pobreza y desigualdades	83
<hr/>	
Resumen	83
2.1. El pasado histórico de la población: despoblación y flujos de inmigración	84
2.2. Los cambios demográficos	88
2.3. La pobreza y las desigualdades	98
2.4. Las políticas demográficas	103
Conclusión	106
Bibliografía	107
Anexos estadísticos	109
<hr/>	
3. El papel del Estado	111
<hr/>	
3.1. El Estado en América Latina: democratización y gobernanza	111
Resumen	111
3.1.1. Saldar el pasado militar	113
3.1.2. Justicia constitucional y Estado de derecho	116
3.1.3. Violencias y contenciosos. El proceso de integración de los indígenas en América Latina	120
3.1.4. Estudio sobre la gobernabilidad	124
3.1.5. Gobernabilidad y presidencialismos de coalición	125
3.1.6. Mayorías negativas y Gobierno dividido	130
3.1.7. Hiperpresidencialismo y Gobernabilidad	133
3.1.8. Las zonas grises de la democratización: violencia, corrupción y narcotráfico	137

3.1.9. Sobre la democracia participativa	140
3.1.10. Los enigmas de la Constitución boliviana de 2009	141
Bibliografía	142
3.2. Las problemáticas de la acción pública	143
Resumen	143
3.2.1. Problemas públicos y lógicas de agenda	144
3.2.2. ¿Quién gobierna la acción pública en América Latina?	149
3.2.3. Burocracias e implementación de políticas públicas	154
Bibliografía	159
3.3. La descentralización: una voluntad de ahondar la democracia	161
Resumen	161
3.3.1. El marco institucional: Estados unitarios y Estados federales	162
3.3.2. Mandatos electivos y gobiernos locales	168
3.3.3. Recursos financieros y humanos limitados	171
Anexos	176
4. Políticas públicas	189
<hr/>	
4.1. La política fiscal	189
Resumen	189
4.1.1. La evolución de la presión fiscal y de la estructura de los ingresos	190
4.1.2. Dinámica del equilibrio presupuestario: ajuste del gasto	194
4.1.3. Balance de las reformas	196
4.1.4. Los impactos distributivos	203
4.1.5. Perspectivas de cambios e inercias del sistema fiscal frente a las nuevas incertidumbres de la economía mundial	205
Bibliografía	210
4.2. Las políticas sociales	212
4.2.1. Los sistemas de protección social	212
Bibliografía	252
4.2.2. Políticas de redistribución y de transferencias sociales	254
Bibliografía	291
4.3. Las políticas de inversión urbana	293
Resumen	293
Introducción	295
4.3.1. Movilidad intra-urbana: una nueva prioridad a nivel de la región	297
4.3.2. Vivienda: un tema todavía urgente y prioritario dentro de la inversión urbana	304
4.3.3. Regeneración urbana: una tendencia en progreso, pero que aún debe desarrollarse mucho más	310
4.3.4. Servicios urbanos: se requieren importantes inversiones. Ejemplos del agua potable y de los residuos urbanos sólidos	314
4.3.5. Más allá de lo urbano: invertir en grandes infraestructuras regionales, el otro gran desafío de América Latina	317
Conclusión	320
Bibliografía	322

4.4. Las políticas y desafíos ambientales	325
Resumen	325
Introducción	326
4.4.1. Las transformaciones del medio ambiente en América Latina	327
4.4.2. Los principales factores de degradación ambiental	338
4.4.3. América Latina y los cambios ambientales planetarios	349
4.4.4. Las políticas públicas del medio ambiente	355
Conclusión	367
Bibliografía	369
Anexo	371
5. Las relaciones Unión Europea – América Latina	373
5.1. Las relaciones políticas Unión Europea – América Latina	374
5.2. La cooperación para el desarrollo	375
5.3. Las relaciones comerciales	378
Conclusión	383
Bibliografía	385
Conclusión general	387
Lista de siglas y abreviaciones	389

Introducción

Las dinámicas económicas y sociales de América Latina: los grandes desafíos

Carlos QUENAN, Sébastien VELUT y Serge ALLOU

Una modernización económica desigual

Durante las últimas décadas, el crecimiento económico fue mediocre y muy volátil. Las crisis financieras de finales de los años 1990 y de principios de los años 2000 afectaron fuertemente a las economías latinoamericanas. La segunda parte de la década fue mucho más favorable. El ciclo de crecimiento que se abrió en 2003 fue paralelo a la reducción de la vulnerabilidad financiera lo que permitió una buena resistencia a la crisis económica internacional. Sin embargo, además de la persistente volatilidad de la actividad económica, varios obstáculos limitan el potencial de crecimiento de la región como el mediocre desempeño en materia de productividad, un progreso a nivel de innovación todavía muy insuficiente y el nivel relativamente bajo del ahorro interno y de la inversión local.

En tanto la mayoría de los países de la región buscan un equilibrio entre los principios del mercado, tal y como se preconizaban en los años 1990 en nombre del "consenso de Washington", y el regreso moderado a un Estado intervencionista en la sociedad y en la economía, la inserción internacional de la región cambia, en particular gracias al incremento de la demanda china. En paralelo, Brasil ha consolidado su posición como potencia regional con ambiciones mundiales.

Sin retomar en su totalidad la idea de economías duales hay que destacar que existen, por un lado, sectores muy competitivos caracterizados por innovaciones tecnológicas y financieras como es el caso de la gran agricultura de exportación, la aeronáutica, el transporte internacional o el turismo que se localizan o se apoyan en grandes regiones metropolitanas y que representan un papel motor para el crecimiento económico. Por otro lado, hay sectores que padecen rezagos tecnológicos, que no cuentan con personal calificado ni con una red empresarial que los apoye. Es el caso de algunos sectores económicos pero también de ciertas regiones cuyo desarrollo está trabado en forma permanente.

Fuerzas y debilidades de los Estados

Los Estados latinoamericanos tienen numerosos problemas pero no por ello dejan de ser protagonistas esenciales, poderosos, capaces de influir en los procesos globales. Son Estados que fueron importados e impuestos por las élites de origen europeo que a principios del siglo XIX tuvieron la iniciativa de las independencias nacionales y, hasta hoy, ese mimetismo ha perdurado. En paralelo, se llevaron a cabo cambios de importancia: a pesar de las dificultades, los Estados latinoamericanos y sus administraciones se profesionalizaron. Elaboraron y retomaron tradiciones administrativas y jurídicas, a veces exageradamente complejas, marcadas por el peso de un legalismo inmovilizador. Pero también mostraron su capacidad para innovar y experimentar a diferentes niveles de gobierno: Brasil fue uno de los primeros países en utilizar el voto electrónico lo que facilitó la participación de los analfabetas. También fue en Brasil donde se instauró el presupuesto participativo local que después tendría un amplio desarrollo. Más recientemente, en Bogotá, la gestión urbana del antiguo alcalde, Antanas Mockus, un caso entre muchos otros de ediles modernizadores, fue un laboratorio de innovaciones urbanas.

Esto prueba que los Estados latinoamericanos disponen de capacidades significativas en sus países, en las instituciones regionales –por ejemplo en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)– y a nivel internacional. En la mayoría de los países, las élites intelectuales están bien preparadas y están acostumbradas al contacto internacional. Muchos de los miembros de estas élites estudiaron en las mejores universidades del mundo y disponen de relaciones tanto en el continente americano como en Europa. A nivel regional algunas de estas relaciones se han institucionalizado (como la asociación Mercociudades que agrupa a las municipalidades urbanas de países que pertenecen al MERCOSUR), y otras se han quedado a nivel informal. Pero todas contribuyen a la rápida circulación de experiencias y saberes. Lo cual prueba que existe una gran permeabilidad, un interés y una capacidad en los Estados latinoamericanos para implementar innovaciones técnicas y organizacionales pero también demuestra que los responsables políticos y sus consejeros ya tienen un conocimiento bastante preciso de lo que existe y de lo que se puede hacer.

La limitada presión fiscal –significativamente inferior a la de los países de la OCDE– constituye un obstáculo de importancia para fortalecer la acción pública y para construir sociedades caracterizadas por una mayor cohesión social. Es muy baja en los pequeños países menos desarrollados, como Guatemala o Paraguay, así como en los países petroleros (Ecuador, México, Venezuela), en los que el Estado se beneficia directamente de la renta petrolera. Sin embargo llega al 35% en Brasil y a más de 30%

en Argentina. Pero, para el conjunto de la región, los medios de la acción pública no son significativos. En la actualidad diversos estados latinoamericanos promueven reflexiones y acciones para tratar de buscar alternativas a un modelo de crecimiento excesivamente orientado hacia la producción de materias primas. De igual forma, el Estado chileno que dispone de considerables reservas financieras acumuladas durante años de estricta disciplina presupuestaria, pudo atenuar el impacto de la crisis gracias a su fondo contra-cíclico.

Las desigualdades y el lugar de la clase media

América Latina es el continente de las desigualdades. Cualquiera que sea el indicador elegido para medirlas se trata de uno de los rasgos estructurales del conjunto de la región aún cuando existen fuertes diferencias entre los países más desiguales (Brasil, Chile y Colombia) y los países menos desiguales (Costa Rica, El Salvador, Uruguay, Venezuela)^[1]. Entre otras traducciones de este nivel de desigualdades se observa, en concreto, la persistente y elevada proporción de poblaciones pobres o indigentes. La parte de pobres, variable según el crecimiento económico, era del 33% en el conjunto de la región en 2008, la de los indigentes del 12% en la misma fecha, lo que corresponde respectivamente a 180 millones de pobres y a 72 millones de indigentes.^[2]

No obstante, existen diferentes dispositivos para reducir las desigualdades. Por una parte las transferencias sociales del tipo seguros de salud y por la otra las transferencias monetarias y no monetarias hacia los más pobres. En el primer sistema (seguro médico, seguro de desempleo y la pensión de jubilación) hubo una profunda transformación después de las dificultades financieras generadas, principalmente, por la desarticulación de las relaciones salariales establecidas durante el período de crecimiento de la post-guerra (principalmente el desarrollo del sector informal y de la precariedad laboral) y por los problemas de finanzas públicas en los años 1980. Las reformas, al principio, consistieron en privatizar la seguridad social y el sistema de jubilaciones introduciendo los fondos de pensión. Más tarde, el Estado reintervino en los sistemas, reguló aún más las empresas prestatarias, garantizó mínimos para la población que no puede cotizar, e incluso hasta renacionalizó el sistema de jubilaciones como sucedió en Argentina.

[1] El índice de Gini se utiliza en diferentes partes de este informe como indicador de desigualdades en materia de distribución de ingresos. Los coeficientes correspondientes a cada país pueden no coincidir debido a la diversidad de las fuentes utilizadas. Sin embargo, en todos los casos se constata una posición similar de los distintos países dentro de la jerarquía regional en materia de amplitud de las desigualdades.

[2] Según el país considerado y la tasa de cambio, el umbral de pobreza se sitúa entre 1 y 2 USD por día y el umbral de indigencia entre 0,50 y 1 USD (Banco Mundial).

Por otra parte, los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (*Conditional Cash Transfer Programmes, CCTP*), transferencias hacia los más pobres, se han generalizado en unos quince países. La Bolsa familia brasileña que retoma programas existentes y los sistematiza, es emblemática de esos programas que se focalizan en las familias más pobres. Son de un monto poco elevado y generalmente conllevan condiciones tales como la asiduidad escolar de los niños y el seguimiento sanitario. Estos programas son muy bien evaluados a nivel internacional y desde el punto de vista sanitario su impacto es positivo, aunque en materia de capacitación de las poblaciones sus resultados son más bien hipotéticos y en lo que concierne a una eventual salida de la pobreza todavía no son concluyentes.

Uno de los aspectos esenciales de la distribución de ingresos y de su evolución en el tiempo es el de las clases medias que constituyen grupos importantes en los países más desarrollados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México). Se trata de un conjunto vasto, diversificado, que abarca desde trabajadores calificados hasta ejecutivos. Afectada por las crisis financieras y por la reducción de empleos públicos y parapúblicos, la clase media sufrió pero hoy tiende a reconstituirse bajo otras formas, vinculadas en particular a las actividades más dinámicas. Se trata de un grupo social cuyos ingresos y estatuto provienen de su nivel de capacitación por lo que el sistema educativo y universitario tienen un papel esencial en la reproducción de este grupo.

La clase media, bien preparada en universidades públicas y privadas, constituye un grupo primordial para toda política de desarrollo. Ahí se encuentran, en gran parte, las "capacidades" que podrán imaginar y aplicar reformas innovadoras a distintos niveles. Al mismo tiempo, uno de los mayores objetivos políticos del poder gubernamental sigue siendo el de favorecer la ascensión social de los pobres hacia la clase media, por medio principalmente del acceso a la educación, al empleo, a la salud y a la vivienda.

Las poblaciones: nueva situación demográfica e integración de la diversidad

América Latina es una región relativamente poco poblada: ahora que todos los países de América Latina están llegando, progresivamente, al final de la transición demográfica apenas se cuentan alrededor de 550 millones de habitantes. Algunos (Argentina, Chile, Cuba, Uruguay) ya se encuentran en un estado avanzado o muy avanzado de esta transición. En cambio Bolivia, Guatemala, Haití y Paraguay apenas están en el estado inicial.

Por ello, los desafíos demográficos han cambiado. En términos cuantitativos, la desaceleración del crecimiento demográfico favorece el incremento del ingreso por

habitante. Asimismo, la desaceleración del crecimiento urbano que se debe tanto al estancamiento del ritmo de crecimiento natural como al fin de la gran ola de éxodo rural, reduce la magnitud de algunos problemas urbanos específicos como son la vivienda y los servicios. Estos problemas adoptan formas diferentes y a veces más intensas. Además, el “stock” de problemas acumulados sigue siendo considerable y es necesario pensar en renovar, cuidar y mejorar lo que ya existe tanto a nivel material como a nivel de las formas de gestión.

El final de la transición demográfica significa, en un principio, la disminución de la relación de dependencia (el “dividendo demográfico”) debido al crecimiento de la población en edad activa. Puede ser un factor de dinamismo económico y de reducción del gasto público. Sin embargo, con el aumento de la esperanza de vida que rebasa casi en todos lados los 70 años, el envejecimiento se ha convertido en un problema para el que no se ha previsto nada, ni en los sistemas de jubilación o de salud, ni a nivel de la vivienda o de las actividades para los “seniors”.

Por otra parte, los censos más recientes que se llevaron a cabo en 2010 incluyen preguntas relativas a la pertenencia a poblaciones indígenas. Esta pregunta que durante mucho tiempo se omitió, traduce la renovada preocupación por integrar y conocer mejor a estas poblaciones. Las identidades étnicas que durante mucho tiempo se estigmatizaron ahora se reivindican: de hecho, la parte de la población que se declara indígena aumentó entre los censos de los años 1990 y los de los años 2000. Por consiguiente, la cuestión del desarrollo ya no puede estudiarse únicamente a nivel del conjunto de la población, también debe tomar en cuenta esta diversidad. Es un desafío social así como político que cuestiona el funcionamiento de las democracias.

El medio ambiente: un capital que se debe preservar y valorizar

Las condiciones ambientales son, sin duda, una de las principales ventajas de América Latina dado lo bien dotado que está el continente en materia de recursos naturales renovables y no renovables. La densidad demográfica relativamente baja, los espacios disponibles para la extensión de cultivos, los recursos acuíferos, son atributos bien identificados y muy codiciados. Es más difícil valorizar la biodiversidad, los paisajes, las condiciones climáticas.

A pesar de ello, el desarrollo económico de América Latina se ha hecho en detrimento de las condiciones medioambientales y se ha traducido en una degradación de sus tierras, en una disminución de las superficies forestales, en situaciones agudas de

contaminación del aire y del agua, en pérdidas de biodiversidad y en una exposición a riesgos de origen entrópico, en particular en las zonas urbanas. Por lo tanto, todavía queda por recorrer un largo camino antes de que América Latina pueda emprender la vía de un “crecimiento verde”.

No obstante, bajo presión de las opiniones públicas nacionales e internacionales cada vez más atentas y exigentes, los Estados han avanzado en materia de protección de la naturaleza así como en su manera de tratar los principales problemas ambientales. Desde ese punto de vista, la extensión y la mejoría en la gestión de las zonas protegidas y, más generalmente, la creación de legislaciones ambientales, van por buen camino.

El sector del medio ambiente se ha convertido en un importante ámbito de expresión y de movilización social así como en un área para experimentar gobernanzas que vinculen a protagonistas públicos y privados, instituciones nacionales e internacionales. El tema de la organización territorial ocupa un lugar central en esta evolución. Se trata de un tema en el que los desafíos rebasan al campo mismo del medio ambiente para cuestionar las formas de la acción pública.

Democracias perfectibles pero enraizadas

Las democracias latinoamericanas son imperfectas como lo son todas las democracias, aún las más avanzadas. Ahora bien, después de los episodios de dictaduras militares de los años 1970 y 1980, la transición democrática se llevó a cabo en todos los países según esquemas y ritmos diversos, provocando nuevas formas de constitucionalismo. Contrariamente a otras regiones del mundo, América Latina cuenta con una verdadera tradición en la reflexión sobre las constituciones, que remonta a la época posterior a las independencias: Diego Portales en Chile o Juan Bautista Alberdi en Argentina encarnan esta tradición del siglo XIX. De modo que la democracia formal, asentada en una constitución, no es algo ajeno en este continente apegado al legalismo de las formas.

Las transiciones democráticas de los años 1980 y 1990 se esforzaron en saldar pasivos, en particular al abrir –difícilmente– el tema de las violaciones de los derechos humanos, en lo cual se opusieron a las instituciones militares. Esta operación de catarsis está lejos de haber terminado.

Ello no ha impedido que los gobiernos latinoamericanos retomaran aquellos viejos vicios del presidencialismo exacerbado, encarnado por diferentes personalidades y aplicado a diferentes niveles, según los países. Este presidencialismo está inscrito en las constituciones que confieren al presidente un amplio poder e incluso en los sistemas

de partidos que no están lo suficientemente estructurados como para hacer contrapeso en el seno de los parlamentos. Sin embargo, se modera gracias a la limitación de mandatos a uno o dos periodos –salvo en Venezuela y, obviamente, en Cuba.

No obstante, los Estados latinoamericanos han podido avanzar por la vía de la descentralización a nivel de las regiones y de los Estados tanto en los países federales como en los Estados unitarios que han implementado medidas de descentralización. De esta manera las grandes ciudades se han convertido en lugares de fortalecimiento para los procedimientos democráticos, de inventiva, de participación y de consolidación de la ciudadanía, en torno a desafíos y en niveles que cada habitante puede percibir de manera más inmediata.

A pesar de estos avances, el poder político sigue estando bajo influencia de la corrupción y de la violencia que con frecuencia van de la mano. La infiltración de las mafias en los Estados, en particular de las mafias relacionadas con el tráfico de drogas, ha tenido un efecto deletéreo sobre la organización del poder. En varias regiones, sobre todo en Centroamérica, en Colombia y en México, donde las bandas criminales reclutan a jóvenes, la violencia se ha instalado de manera duradera.

Por lo tanto, la cuestión de la democracia no se limita ni a la manera de ejercer la ciudadanía dentro del respeto de la diversidad, ni a los equilibrios de los poderes entre los diferentes niveles: incluye también la capacidad de los gobiernos para garantizar la seguridad de sus conciudadanos y el respeto de sus derechos.