

Enero 2014



A SAVOIR
24

Los desafíos del desarrollo en América Latina

Dinámicas socioeconómicas
y políticas públicas

Institut des Amériques

Segunda edición, actualizada y enriquecida

Los desafíos del desarrollo en América Latina

Dinámicas socioeconómicas
y políticas públicas

Institut des Amériques

Segunda edición, actualizada y enriquecida

BAJO LA DIRECCIÓN DE:

Carlos QUENAN

Economista, Professor IHEAL

Sébastien VELUT

Geógrafo, Professor IHEAL

COORDINADOR:

Eric JOURCIN

Departamento para América Latina y el Caribe, AFD

jourcine@afd.fr

À Savoir

Creada en 2010 por el Departamento de Investigación de la AFD, la colección À Savoir reúne análisis de la literatura o estudios sobre temas de interés operacional.

Realizadas a partir de las investigaciones y de la experiencia adquirida en el terreno por investigadores y operadores de la AFD y de sus socios, las obras publicadas en esta colección son concebidas como instrumentos de trabajo. Están destinadas a un público de profesionales, especialistas del tema o de la zona concernida.

Todas nuestras publicaciones se pueden consultar en línea: <http://recherche.afd.fr>

Publicaciones anteriores de esta colección (ver p. 358)

Este estudio fue realizado en 2013 por el Institut des Amériques (IdA), a petición del Departamento para América Latina y el Caribe (ALC) de la AFD. Fue dirigido por Carlos QUENAN y Sébastien VELUT. Por parte de la AFD, el seguimiento de los trabajos estuvo a cargo de Marion DOUCHIN y Eric JOURCIN (ALC), con el apoyo de Céline ABOUT (Publicaciones).

[Advertencia]

Los análisis y conclusiones de este documento son responsabilidad de sus autores. No reflejan necesariamente el punto de vista de la AFD o de sus instituciones socias.

Directora de la publicación

Anne PAUGAM

Director de la redacción

Alain HENRY

Traducción: Monica ROLLINGER



Diseño y producción: Ferrari / Corporate – Tel. : 00 33 (0)1 42 96 05 50 – J. Rouy / Coquelicot
Impreso en Francia por: STIN

Prólogo

Esta segunda edición de “Los Desafíos del Desarrollo en América Latina” se presenta dentro de un contexto nuevo, muy distinto al que prevalecía en 2010 cuando se publicó la primera edición.

La Agence Française de Développement tenía poco tiempo de haber recibido autorización para intervenir en México y en Colombia, además su actividad naciente en Brasil no registraba todavía los avances que han caracterizado al periodo reciente. Para la Agencia resultaba necesario ahondar en el conocimiento de una región aún nueva para ella. De ahí su deseo de lanzar la primera edición del estudio sobre Los Desafíos del Desarrollo en América Latina. En sus análisis, los expertos del Institut des Amériques (IdA), investigadores, universitarios y financieros, pusieron de manifiesto la creciente participación de esta región emergente en las transformaciones del mundo pero también los importantes retos a los que se enfrenta. A pesar de su dinamismo, América Latina tiene que sortear varios obstáculos en su camino hacia el desarrollo, empezando por las desigualdades socioespaciales, la falta de infraestructuras y la atonía de su productividad.

Un segundo elemento de evolución radica en las relaciones de Francia con América Latina y el Caribe. Hoy se encuentran en una fase de renovado dinamismo como lo demuestran las numerosas visitas de jefes de Estado y de ministros, el volumen muy significativo de inversiones francesas en esta región del mundo así como el creciente interés de las empresas latinoamericanas por Europa, o asimismo los flujos de personas -estudiantes, turistas, etc.- en ambos sentidos.

El mandato que el gobierno francés ha confiado a la AFD en los países emergentes en general, tiene por meta el fomento de un crecimiento “verde y solidario”. En América Latina, ese mandato corresponde a una doble demanda: por una parte, saber enfrentar los desafíos que plantean la urbanización y el desarrollo territorial, y por la otra acompañar las políticas de lucha contra el cambio climático y proteger la diversidad biológica, sabiendo que estos dos temas están estrechamente vinculados entre sí. Es el caso, en particular, de la movilidad urbana que integra los problemas económicos, sociales y medioambientales de una ciudad sostenible.

Desde 2009, la AFD ha destinado cerca de 1 000 millones de euros anualmente para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. La mayoría de las veces, los

financiamientos suscritos -con Estados, administraciones locales, empresas públicas, instituciones financieras públicas y ONG- estuvieron acompañados de programas de cooperación y de peritaje técnico que permiten establecer verdaderas asociaciones operativas entre instituciones francesas y latinoamericanas, lo cual favorece el intercambio de experiencias y conocimientos. Muchos de esos financiamientos y de esos programas se han beneficiado con el apoyo de actores mayores del financiamiento para el desarrollo en América Latina: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Unión Europea y su Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF).

La acción de la AFD en América Latina cobra plenamente sentido dentro de la perspectiva de fortalecimiento de la relación con la Unión Europea, y muy especialmente con Francia. Esta relación se arraiga históricamente en lazos culturales, intelectuales, económicos y políticos. Ahora que se esboza un mundo multipolar, la crisis internacional revela el potencial latinoamericano y destaca las razones para considerar a esta región como un socio estratégico, en especial ante los desafíos de una globalización que debe conciliar la sostenibilidad medioambiental y la inclusión social. En ese sentido, las actividades de la AFD pretenden validar la colaboración entre actores franceses y latinoamericanos, se trate de instituciones, de administraciones locales, de empresas o de entidades públicas, apoyando al mismo tiempo políticas que sean coherentes con los desafíos del desarrollo sostenible. De esta manera contribuyen a crear, extender, densificar las relaciones entre mujeres y hombres de ambos continentes que tanto tienen que compartir, del pasado como del futuro.

En este recorrido, la AFD mantiene intacta su voluntad por ahondar su conocimiento sobre las características socioeconómicas y las políticas públicas de América Latina. En estos últimos años, esas realidades vivientes han cambiado de manera importante y siguen evolucionando. Por lo tanto, es necesario continuamente actualizar o completar los conocimientos, las imágenes y los datos. Es lo que propone esta segunda edición de los "Desafíos del Desarrollo", inscribiéndose en la continuidad de nuestra asociación con el Institut des Amériques. Esta obra expone un nuevo enfoque del panorama latinoamericano y también plantea aspectos que poco se abordaron en la edición original como el regionalismo, la educación y la formación o además la inseguridad urbana. Para compartirla más ampliamente, en esta ocasión se publica en francés, en español y en portugués.

Anne PAUGAM

Directora General

Agence Française de Développement

Presentación de los autores

Coordinadores del trabajo:

Carlos QUENAN

Profesor de economía, Universidad de París 3 Sorbonne Nouvelle,
Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL),
vice-presidente del IdA y presidente del CEISAL.

Sébastien VELUT

Profesor de geografía, Universidad de París 3 Sorbonne Nouvelle,
Director del IHEAL y del CREDA.

Jean-Michel BLANQUER: Profesor de derecho público, presidente del Institut des Amériques (IdA) y Director General del grupo ESSEC.

Klaus BODEMER: *Senior Research Fellow*, Instituto de Estudios sobre América Latina del *German Institute of Global and Areas Studies* (GIGA-Hambourg).

Élodie BRUN: Investigadora invitada, Universidad de São Paulo, Instituto de Relaciones internacionales de (IRI-USP), Doctora asociada del Centro de Estudios y de Investigaciones Internacionales (CERI, por sus siglas en francés).

Marco CEBALLOS: Profesor de sociología, Universidad Andrés Bello (Viña del Mar, Chile), Escuela de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales.

Jean-François CLAVERIE: Sociólogo, Profesor en el IHEAL, y encargado de la cooperación en El Observatorio de los Cambios en América Latina (LOCAL, por sus siglas en francés).

María Eugenia COSIO-ZAVALA: Profesora Emérita de Demografía, Universidad Paris 3 La Sorbonne Nouvelle IHEAL-CREDA, Investigadora Invitada del Colegio de México (2010-2014).

Olivier DABENE: Profesor de Ciencias Políticas, Instituto de Estudios Políticos de París, Presidente del Observatorio Político de América Latina y del Caribe (OPALC).

Diana GOMES: Jefa de Proyectos en el Observatorio de los Cambios en América Latina (LOCAL).

Bruno LAUTIER †: Profesor de sociología, Universidad Paris 1 Panthéon Sorbonne, Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social (IEDES).

Jean-Louis MARTIN: Economista, responsable de Estudios Macroeconómicos en el Crédit Agricole.

Catherine PAQUETTE: Urbanista, Investigadora, Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD, por sus siglas en francés).

Yves SUREL: Profesor de Ciencias Políticas, Universidad París II (Panthéon-Assas), Centro de Estudios y de Investigaciones en Ciencias Administrativas y Políticas (CERSA, por sus siglas en francés).

François-Michel LE TOURNEAU: Geógrafo, Director de Investigación CNRS/CREDA.

Laurence WHITEHEAD: *Senior Research Fellow*, Nuffield College, Oxford University, Presidente del Consejo Científico del Institut des Amériques (IdA).

Introducción:	
América Latina: ventajas, debilidades y retos después de una década de prosperidad	9
<hr/>	
1. Dinámicas económicas, inserción internacional y transformaciones sociales	25
<hr/>	
1.1. América Latina y la crisis económica internacional	25
1.2. La cuarta ola de regionalismo	64
1.3. Perspectivas a mediano plazo de los emergentes latinoamericanos	96
1.4. Demografía, pobreza y desigualdades	138
2. El Estado y las políticas públicas	167
<hr/>	
2.1. Evolución de las políticas públicas	167
2.2. Retos del desarrollo urbano	185
2.2.1. Las políticas de inversión urbana	185
2.2.2. Las tres dimensiones de la descentralización	212
2.2.3. Violencia, inseguridad urbana y estrategias para combatirlas	242
2.3. Perspectivas de las políticas sociales y ambientales	267
2.3.1. La situación de la educación superior en América Latina: entre democracia y globalización	267
2.3.2. <i>Los Conditional Cash Transfer Programs</i> : entre modelización internacional y coyunturas políticas nacionales	287
2.3.3. Medio ambiente y desarrollo	310
Conclusión	
El desarrollo de América Latina: ¿cimientos sólidos?	341
<hr/>	
Lista de siglas	351
<hr/>	

Introducción

América Latina: ventajas, debilidades y retos después de una década de prosperidad

Carlos QUENAN y Sébastien VELUT

América Latina acaba de vivir una década de progreso económico y social. Los logros económicos que los principales países de la región registraron, una vez superada la grave crisis argentina del 2001-2002, se dieron juntamente con una reducción de la pobreza y, en menor medida, de las desigualdades. La resistencia de América Latina a la crisis económica internacional que debutó en el 2007 confirmó que, a diferencia de lo ocurrido en la región en anteriores periodos de expansión, el ciclo de crecimiento iniciado en el 2003 se aprovechó para reducir su grado de vulnerabilidad financiera. Al mismo tiempo, este periodo de auge, que gracias a la estabilidad en los precios de las materias primas exportadas por los países de América Latina es indisoluble de un entorno internacional favorable, indujo transformaciones contradictorias que, en ciertos casos, acentuaron algunas tendencias preexistentes y, en otros, provocaron cambios de orientación e incluso algunas rupturas. América Latina es por lo tanto un continente en movimiento que, más allá de la diversidad de situaciones nacionales, conlleva procesos sociales innovadores y en el panorama internacional emerge con dinamismo tanto a nivel económico como político. Sin embargo, no está exento de fragilidades y de debilidades además de que, en un entorno internacional riesgoso e incierto, tiene que hacer frente a importantes desafíos.

Dinamismo económico: entre « reprimarización » y moderado deterioro de los « fundamentales »

Después de los resultados mediocres y decepcionantes de los años 1980 y 1990, el ciclo de fuerte crecimiento económico que se registró en América Latina durante estos últimos años ha contribuido a generar una ola de optimismo. En la mayoría de los países de la región, los avances a nivel de la modernización económica, muy especialmente en los sectores que desempeñaron un papel motor en el crecimiento económico, se produjeron en forma paralela al considerable mejoramiento de la

capacidad de gestión macroeconómica que permitió resistir a la crisis económica internacional. A pesar de la gran diversidad de trayectorias económicas nacionales, la reciente fase de prosperidad todavía depende ampliamente del auge en las exportaciones de los productos básicos, lo que ha reanimado el debate en torno a la "bendición" o a la "maldición" de las materias primas.

Por supuesto, para numerosos países de la región su explotación representa el principal vector de crecimiento económico. América Latina cuenta con recursos naturales abundantes que, tomando en cuenta su población relativamente reducida –apenas 600 millones de habitantes–, le permite generar un superávit para exportación, tanto a nivel de los recursos renovables como no renovables. Uno de estos recursos es la tierra, gracias a la extensión de áreas cultivadas y cultivables en condiciones satisfactorias de abastecimiento en agua. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (*Food and agriculture organization, FAO*), América Latina podría disponer de unos 4 millones de km² de tierras cultivables adicionales sin mayores problemas desde el punto de vista técnico. En la pampa argentina, el cultivo de la soya se extiende gracias a los avances agronómicos. En la región brasileña de los *cerrados* (sabana), el cultivo de la caña de azúcar y de la soya se está imponiendo rápidamente y se extiende hacia la Amazonia. En Colombia, debido principalmente a problemas de seguridad, las sabanas orientales todavía no se valorizan lo suficiente pero podrían serlo. La construcción de grandes infraestructuras carreteras y el mejoramiento de vías navegables también tienen por objetivo dar acceso a nuevas tierras para la agricultura. Actualmente, existen barcazas que transportan soya desde Paraguay y el centro de Brasil hacia los puertos de Buenos Aires y de Rosario. Por su parte, los recursos mineros también son objeto de una explotación creciente. América Latina dispone de impresionantes recursos. Chile, por ejemplo, cuenta con una de las primeras reservas mundiales de cobre y de litio, Brasil se sitúa en el tercer rango en cuanto a reservas de bauxita y estaño, y en el quinto rango en materia de hierro. A las conocidas potencias en producción de hidrocarburos (Bolivia, Ecuador y sobre todo Venezuela) se suman considerables reservas de gas de esquisto en Argentina. Por su parte Brasil que parece disponer de todos los recursos naturales aprovechables del continente, ahora podrá beneficiar de la explotación de reservas submarinas, en particular del yacimiento petrolero "Pré-sal", situado a lo largo de las costas que van desde Santa Catarina hasta Espírito Santo.

Sin embargo, en el transcurso de los últimos años, la estabilidad en los precios de las materias primas y las entradas de capital han permitido una importante apreciación de las monedas de la mayoría de los países de la región, así como la aparición de síntomas de "reprimarización" de las estructuras productivas, especialmente en Brasil

y en otros países de Sudamérica. Este tipo de especialización, que podría inducir un crecimiento económico desequilibrado y de menor dinamismo debido al retroceso que implica a nivel de la diversificación económica, se convierte en una fuente de vulnerabilidad importante en la medida en que exacerba la dependencia respecto de la evolución de los volúmenes exportados y de los precios internacionales de las materias primas.

En efecto, una coyuntura menos favorable, como la que se perfila actualmente debido al poco dinamismo de la economía mundial y al final programado de la política monetaria expansiva que los Estados Unidos han implementado en los últimos años, ya está generando una creciente volatilidad de las monedas latinoamericanas y una desaceleración, incluso una atonía, de las exportaciones. Esto podría fragilizar el crecimiento económico pero también regenerar una restricción externa en la medida en que ciertos "fundamentales" (por ejemplo, los saldos de las balanzas corrientes), bajo el efecto de la crisis económica internacional, han tenido un creciente deterioro desde 2008. Las consecuencias de una evolución de este tipo no serían únicamente negativas ya que disponer de tasas cambiarias menos apreciadas podría favorecer la actividad económica. Sin embargo, aun cuando ésta última siga dependiendo de la competitividad, podría apoyarse más en la diversificación productiva y en las fuentes internas de dinamismo. A mediano plazo, los países de la región tienen un potencial de aceleración del crecimiento económico pero éste dependerá ampliamente de la evolución de factores estructurales como la contribución del factor trabajo, el aumento del ahorro y de la inversión nacionales y, por supuesto, los resultados en materia de productividad para lo cual, a largo plazo, la educación tiene un papel decisivo. El resultado global de América Latina va a depender ampliamente de la trayectoria de las economías de Brasil y de México que entre las dos representan cerca de dos tercios del PIB regional. En el transcurso de la última década, han crecido menos que la mayoría de las economías de tamaño medio que se caracterizaron por un dinamismo superior al promedio regional.

La inserción internacional cada vez más orientada hacia el Pacífico ejerce una influencia creciente en los procesos de integración regional

Sin duda alguna, en los últimos diez años, América Latina se ha orientado en dirección de Asia aunque no lo ha hecho de manera unánime ni con la misma intensidad. Después de una fase de intercambios privilegiados con Europa que debutó en el siglo XVI y perduró hasta principios del siglo XX, a lo que siguió una etapa de intensos intercambios con

Norteamérica, sobre todo para los vecinos de Estados Unidos (México, Centroamérica y el Caribe), ahora el continente mira con destino a Asia para venderle ante todo productos básicos, *commodities*, sin procesar o poco procesados, en tanto China exporta hacia América Latina bienes industriales. Aún cuando las diferencias son importantes, esta situación recuerda la inserción “centro-periferia” en la que evolucionó la región latinoamericana durante las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Los estados de la Cuenca del Pacífico han tomado en cuenta estas evoluciones. Algunos, como Perú, Chile y México forman parte de la Cooperación Económica para Asia-Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) y contemplan grandes inversiones portuarias y logísticas para encaminar hacia las costas del Océano Pacífico las mercancías destinadas a los clientes asiáticos, empezando por China. Además, con el objetivo tanto de optimizar sus relaciones económicas con los países asiáticos como de fortalecer sus propios vínculos, en 2011 Chile, Colombia, México y Perú formaron un nuevo grupo de integración regional, la Alianza del Pacífico, que ya se concretizó en el lanzamiento de negociaciones para la firma de un acuerdo de Libre Comercio entre los países miembros.

Dentro de la perspectiva de incrementar su competitividad a través del mejoramiento de las infraestructuras regionales, los Estados de América del Sur lanzaron a principios de los años 2000 el programa IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) que tiene por objetivo establecer grandes corredores de circulación internacional, desde el Atlántico hasta el Pacífico. Esta visión rompe con los esquemas usuales de ordenamiento territorial y de circulación confinados dentro de las fronteras nacionales, en la medida en la que propone elementos de estructuración a escala del subcontinente permitiendo además superar obstáculos mayores como la Cordillera de los Andes. No se trata tanto de facilitar la circulación entre los países, aun cuando también contribuye a ello, como de abrir el continente al comercio internacional. Así, el corredor del Capricornio, que sigue al Trópico entre São Paulo, en Brasil, y los puertos del norte de Chile, permite encaminar a turistas y a bienes manufacturados hacia Argentina y Paraguay pasando por las altas planicies, a más de 4 mil metros de altitud. De igual forma, el gran eje fluvial de Paraná, que se ha tratado de convertir en la mayor vía fluvial del Cono Sur (hidrovía), lleva hacia los puertos argentinos la soya producida en la cuenca alta, a pesar de las dificultades de la navegación relacionadas con un acondicionamiento del río aún insuficiente.

Mientras que los procesos de integración regional se caracterizan cada vez más por su pragmatismo, estas dinámicas de integración de facto interpelan los proyectos

históricos “institucionales”. Ciertamente, la integración en Centroamérica (a través del Mercado Común Centroamericano [MCCA] y el Sistema de Integración Centroamericano [SICA]) es bastante dinámica, sin embargo la Comunidad Andina de Naciones (CAN) está dividida y en crisis desde hace varios años, y el Mercosur se encuentra en un “impasse”, sin poder superar las asimetrías entre los países miembros y con tensiones comerciales persistentes entre Argentina y Brasil. En cambio, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que, principalmente bajo el impulso de Brasil, reúne a todos los países de América del Sur y se ha centrado en la cooperación en ámbitos no comerciales –como la defensa conjunta o las infraestructuras regionales gracias a su articulación con el IIRSA–, supo ubicarse en el complejo panorama de la integración regional. Por su parte, la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), creada en diciembre del 2010 y que reúne a todos los países de América Latina y el Caribe desde México hasta Argentina, es un mecanismo de concertación que, a pesar de la diversidad de intereses y orientaciones de cada país, podría permitir que la región se expresara al unísono en el escenario internacional, al menos sobre ciertos temas. Estados Unidos y Canadá no pertenecen a la CELAC que sí cuenta entre sus miembros a Cuba por lo que esta nueva instancia simboliza bastante bien la creciente autonomía de América Latina respecto de su gran vecino del norte.

Sin embargo, la autonomía no significa indiferencia: todas las instancias de integración regional de América Latina y del Caribe tendrán que seguir de muy cerca las implicaciones que puedan tener para la región las negociaciones que la Unión Europea y Estados Unidos iniciaron en julio del 2013 con vistas a establecer una asociación trasatlántica de comercio y de inversiones (Transatlantic Trade and Investment Partnership [TTIP]).

Las transformaciones de la sociedad: los desafíos de las clases medias y la reducción de la pobreza

Uno de los indicadores más destacados de la emergencia de América Latina en el transcurso de la última década es la constitución, o la reconstitución, de una clase media, ya que no es únicamente el resultado de un incremento en el ingreso medio sino también de la integración de un sector creciente de la población a dispositivos formales de acceso a la vivienda, a la salud, al crédito, a la educación, y al consumo. Por lo tanto, se trata también de una transformación política, ya que con esas poblaciones se generan nuevas demandas. Tomar en cuenta estas evoluciones es indispensable para entender la índole y el alcance del movimiento de protesta que estalló en Brasil en junio del 2013.

Sin embargo, no hay que sobrestimar esta expansión de las clases medias, que se inscribe en historias sociales nacionales muy diferentes, y que resulta difícil cuantificar con precisión ya que las categorías de censo no son comparables. En materia de desigualdades América Latina registra récords mundiales, en particular en Brasil y en Chile, pero también en Perú y en Ecuador, con una polarización muy fuerte de la sociedad entre las clases más favorecidas y las clases populares, que no deja espacio a las clases medias. A la inversa, otros países tienen una tradición más igualitaria, en particular Uruguay y Argentina, en donde las clases medias tienen mayor relación con empleos en la administración pública y en los servicios (que implican la obtención de un diploma), que en la industria.

En los años 1960, las clases medias se identificaban con grupos urbanos que tenían niveles de enseñanza superior, un empleo estable y podían esperar que sus hijos gozaran de una situación al menos mejor que la suya. Esas ambiciones se vieron frustradas por las crisis económicas que sacudieron a América Latina a partir de los años 1980 y que terminaron en la implementación de un modelo de orientación liberal, una vez más de acuerdo con modalidades y temporalidades diferentes entre un país y otro. La reducción de empleos públicos, las privatizaciones de empresas estatales, la desindustrialización, socavaron los cimientos de la clase media. El deterioro de las universidades públicas, en aquellos lugares donde existían, también ha complicado la reproducción social de las clases medias, al igual que la movilidad ascendente de los sectores populares.

Por lo tanto, la actual reconstitución de la clase media se basa en nuevos mecanismos y nuevas aspiraciones. Actualmente, las fuentes de empleo se generan más en el sector privado que en el sector público, éste último de todos modos ya no es garantía de un empleo vitalicio. El incremento del sector de actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales permitió la creación de empleos, en particular para categorías intermedias con una formación técnica (contadores, administradores, pero también técnicos de laboratorio o agentes turísticos). En las metrópolis también se instalan sedes empresariales y ejecutivos extranjeros que demandan una serie de servicios de calidad que se traducen en un amplio conjunto de empleos, desde servicios a las empresas (publicidad, comunicación, consultoría) hasta servicios a la persona (restauración, hotelería, comercio).

Por lo tanto, la nueva clase media es bastante diferente de aquella que alimenta ciertos mitos nacionales. El abanico de empleos ocupados se ha diversificado y la estabilidad dista mucho de ser una garantía: en Chile, por ejemplo, las encuestas han mostrado que las nuevas clases medias demandan sobre todo una seguridad del

empleo más que una multiplicación de “oportunidades” que los discursos oficiales destacan como vectores de promoción social. Sin embargo, hay programas públicos y privados que tienen por objetivo que estas familias integren mecanismos de crédito al consumo y para vivienda. A menudo, las grandes cadenas de distribución ofrecen posibilidades de compra a crédito que permiten adquirir bienes de consumo (televisión, computadora) o un automóvil. Los grandes programas de vivienda que se han concebido para resolver problemas de alojamiento precario o informal, en particular en Brasil, Chile o México, conllevan un importante dispositivo financiero ya que los beneficiarios también deben ahorrar varios años para acceder a una vivienda que terminan pagando en plazos muy largos (veinte o treinta años). De esta manera, el mercado de bienes raíces dispone de una oferta muy segmentada en función del ingreso que va desde la pequeña casa entregada sin acabados destinada a las clases populares hasta los fraccionamientos lujosos con servicios colectivos para la clase media acomodada. El punto común es que todos incorporan mecanismos de financiamiento y, por lo tanto, de bancarización. Además de los problemas específicos de estos programas que se caracterizan por un déficit de urbanismo, la generalización del crédito sustenta las preocupaciones de la clase media. Se sienten amenazadas por el riesgo de perder su empleo pero también por problemas de salud que pudieran acarrear gastos considerables, y por el elevado costo de formación de los jóvenes.

En efecto, en los últimos diez años, uno de los principales cambios ha sido el mayor acceso a la enseñanza superior, cuyos efectivos se duplicaron entre 1995 y 2005 para llegar a 15 millones de estudiantes en 2005 y más de 20 millones en 2012. Este importante incremento se realizó a costa de tensiones en un sistema universitario que se había concebido para élites ya bien formadas y que acceden, generación tras generación, a la enseñanza superior. Hoy una significativa parte de los estudiantes accede a la universidad mientras que sus padres sólo llegaron a un nivel de estudios secundarios. Se trata de un considerable motor de cambio social y de un recurso para la consolidación del desarrollo económico general, aún cuando este inicio de masificación también engendra tensiones. En ocasiones, la multiplicación de formaciones se hizo con el mayor desorden: un pequeño país como Costa Rica (4.5 millones de habitantes) que sólo tenía una universidad pública (Universidad de Costa Rica), hoy tiene alrededor de cuarenta instituciones privadas de enseñanza superior que sin el menor escrúpulo se atribuyen el título de universidad. Al problema de calidad en las formaciones se suma el del financiamiento, que rebasa la capacidad de los presupuestos públicos. Cada país ha implementado soluciones diferentes que van desde un control total del Estado y de las universidades públicas (Cuba) hasta los sistemas casi totalmente privatizados (Chile y Colombia, por ejemplo), en el que subsisten algunas universidades públicas a menudo antiguas y prestigiosas.

Por lo tanto, es un sistema de enseñanza heterogénea con el que los jóvenes y sus familias abrigan la esperanza de una ascensión social, en ocasiones a costa de pesados sacrificios financieros o de una deuda que el estudiante deberá pagar una vez titulado. Esta situación fue profundamente cuestionada en 2011, en Chile, por las manifestaciones de estudiantes que protestaban contra el exorbitante costo de los estudios y las dificultades de inserción profesional de los titulados –a pesar de que el sistema universitario chileno descarta toda formación que no sea estrictamente “rentable”, o en otras palabras que no conduzca a un empleo lo suficientemente remunerado como para pagar los créditos contraídos para financiar los estudios. Esas manifestaciones también mostraron uno de los efectos previsibles de la formación de los jóvenes: su capacidad para expresar fuertemente nuevas reivindicaciones políticas.

Además, la emergencia de las clases medias no puso término al problema de la pobreza que, si bien retrocedió en el 2003, se reparte de manera desigual entre los países. Alcanzó récords en los Estados de Centroamérica (Nicaragua, Honduras, Guatemala) en donde rebasó la tasa de 50% de la población. La tasa más baja se registró en Uruguay y en Chile (alrededor del 12%). La evolución de la pobreza es sumamente sensible a las fluctuaciones económicas pero si con un año de recesión se provoca inmediatamente un incremento de la pobreza debido a un efecto de difusión en cascada, para que se reabsorba se requieren varios años. En Argentina, la tasa de pobreza que era de 20% en 1999 había llegado al 50% en el 2002 para bajar a 20% en 2006, 11% en 2009 y se estima que será inferior al 6% en el 2013. Su evolución también está vinculada a la situación demográfica: altas tasas de natalidad, una transición demográfica inacabada pesan sobre la redistribución de la riqueza disponible.

Ahora bien, desde ese punto de vista América Latina ha tenido una evolución favorable con una reducción en las tasas de crecimiento demográfico que facilitó la redistribución –al mismo tiempo que se planteaba el problema del envejecimiento de la población. La reducción de la pobreza que se registró desde el inicio de la década es resultado de dos elementos favorables: la economía y la demografía. Ello ha permitido que América Latina se acerque a los Objetivos del Milenio en términos de reducción de la pobreza y de la indigencia. Pero esta reducción es todavía frágil: aún cuando una parte de las familias pobres ha podido acceder a la clase media baja, este estatuto dista de ser definitivo.

Además, la pobreza también afecta en forma desigual a los grupos sociales y a los territorios. En conjunto, la tasa de pobreza es más alta en los grupos indígenas y en el campo: es el caso, por ejemplo, del Sur de México, lo que también explica los conflictos

sociales que ahí se han producido y los reclamos de la guerrilla zapatista hacia el Estado mexicano. Es algo que todavía contribuye al éxodo rural. No obstante, los pobres son más numerosos en la ciudad y las formas de segregación socioespaciales son más visibles a escala de las metrópolis y de los barrios. Las desigualdades de ingreso se combinan entonces con una mayor exposición al riesgo industrial y medioambiental, con condiciones de vivienda precarias, con problemas de transporte para acceder al empleo, con la ausencia de servicios y de espacios verdes. Con estos diferentes factores se vuelve muy difícil superar la pobreza, incluso en un contexto económico de crecimiento, debido a la falta de acceso a la educación y a la salud. Por consiguiente, en los barrios pobres es donde se enraízan las economías paralelas, los grupos criminales, las redes del narcotráfico, ya que disponen fácilmente de una mano de obra dispuesta a todo ya que no tiene nada que perder. Resulta entonces una estigmatización que vincula inconscientemente pobreza y criminalidad, además del miedo que tienen las clases medias, y que constituyen tabús bien implantados. La violencia está muy presente, y sus primeras víctimas se encuentran en los barrios pobres.

Explotación de recursos naturales y desarrollo: un equilibrio difícil

La explotación de recursos naturales es, como lo hemos destacado, un ingrediente clave de las estrategias de desarrollo. Sin embargo, sus límites son conocidos. Además de depender de los precios internacionales de las materias primas, también plantea el problema del agotamiento de los recursos no renovables. En el ámbito agrícola, conlleva una concentración de tierras en detrimento de pequeños productores. Las consecuencias medioambientales también son de importancia: uniformización de paisajes debido a la monocultura, deforestación, movimientos de suelo y sobre todo un uso considerable de agua.

No obstante, ahora varios países latinoamericanos asumen sin complejos ese modo de desarrollo que, por el momento, les parece la mejor opción posible. Es el caso, en particular, de Perú cuyo rápido crecimiento económico se ha producido con base en la expansión del sector minero. Otros, como Venezuela, se esfuerzan por financiar con sus ingresos petroleros el desarrollo de otros sectores económicos pero sin efecto alguno ya que las importaciones resultan, por lo regular, más competitivas que los productos fabricados localmente. Se plantea entonces tanto el problema de la diversificación económica, difícil de lograr, como el de las modalidades de redistribución de la renta. Ahora bien, la presión fiscal es reducida por lo general, los mecanismos de redistribución son insuficientes.

Por consiguiente, las poblaciones locales a menudo perciben negativamente los grandes proyectos mineros, se oponen de manera violenta y reclaman la preservación de sus condiciones de vida, e incluso la protección de los medios naturales de interés mundial –o empleando otro vocabulario, de los bienes públicos mundiales. De esta forma, desde hace diez años se han multiplicado los conflictos socio-ambientales en los que generalmente las grandes compañías, respaldadas por las autoridades políticas locales o nacionales, se enfrentan a poblaciones deseosas de preservar sus condiciones de vida. Esos conflictos se han convertido en importantes escenarios de expresión política, en particular frente al desinterés que suscita la vida política tradicional. Se anclan en problemas concretos, la transformación de la tierra, que causan una movilización local y hacen eco a problemáticas globales de protección del medio ambiente en las que se implican activas redes nacionales e internacionales –en particular las grandes ONG ambientalistas como Greenpeace o Conservation International.

Estos conflictos han generado tensiones como sucedió entre Uruguay y Argentina debido a la instalación de una fábrica de pasta de papel en el río Uruguay, que fue considerada como peligrosa por los argentinos. En varias ocasiones, la violencia de las manifestaciones provocó una interrupción de la circulación en el puente que une a los dos países y condujo a los Estados a un juicio ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. En la mayoría de los casos, esos conflictos quedan circunscritos a un Estado, lo que no impide que en ocasiones sean violentos. En Perú, el desacuerdo en relación a las grandes minas (Yanacocha, Conga) causó enfrentamientos entre fuerzas del orden y poblaciones que provocaron varias víctimas. Los detractores reclaman la preservación de su marco de vida y en particular temen perder su acceso al agua ya que es un líquido que se consume de manera abundante en las minas. La situación es particularmente tensa en Chile ya que el código del agua adoptado bajo la dictadura del General Pinochet es favorable a las grandes empresas que han acaparado los derechos de uso del agua en detrimento de los pequeños agricultores.

También se plantea el problema de la redistribución de regalías mineras en los territorios y para provecho de las poblaciones. Aunque se llegue a un acuerdo sobre el principio de un pago por la explotación de los recursos naturales, no existe una solución satisfactoria para determinar el monto y las modalidades de redistribución. El pago de impuestos a los gobiernos locales es el caso más frecuente (Argentina, Colombia, Perú), pero éstos no son siempre los más indicados para su mejor uso ya que localmente carecen de conocimientos o no tienen proyectos que financiar. Además, las reformas emprendidas para lograr una mejor repartición territorial de las regalías (por ejemplo en Colombia), en ocasiones enfrentan fuertes resistencias locales

(sobre todo en Brasil). A la inversa, la centralización de los pagos (Chile) alimenta el descontento de los gobiernos regionales que tienen que hacer frente a las protestas sociales relacionadas con la actividad minera.

Por lo tanto, el desarrollo basado en la explotación de recursos naturales no se lleva a cabo sin problemas ni vulnerabilidades. Sin duda alguna, el agotamiento de los yacimientos no constituye el principal desafío ya que los precios altos inducen a los productores a explorar más y a implementar tecnologías que den acceso a nuevos recursos. Sin embargo, mantener los precios de las materias primas en un nivel elevado depende de una demanda mundial que los productores latinoamericanos no controlan. Por otra parte, las modalidades de explotación tienen consecuencias sociales y ambientales que pueden ser importantes y que la sociedad tolera cada vez menos –o que reactivan focos de conflicto de los oponentes al Estado y a las usurpaciones de grandes propietarios y de empresas.

Por lo tanto, los conflictos socioambientales se perciben como una nueva manifestación de las expectativas de las sociedades latinoamericanas en cuanto a la conservación de su marco de vida pero también del grado de incertidumbre en relación al impacto real de los grandes proyectos. Estos conflictos ilustran la voluntad de participación en la vida pública de amplios sectores de la sociedad y la dificultad de los gobiernos para dar respuesta a estas demandas sociales.

El regreso del Estado: avances y límites de las políticas públicas

En el transcurso de la última década, en numerosos países de la región se buscó un nuevo equilibrio entre crecimiento y equidad, con un enfoque encaminado hacia un papel más activo del Estado. Este regreso del Estado, que se manifestó en oposición a los excesos del liberalismo, de las privatizaciones y de la desregulación que se produjeron durante los años 1990, adopta diversas modalidades según los países. Si bien algunos de ellos como Colombia, que desde hace tiempo se caracteriza por el bajo grado de intervención del Estado en la vida económica y social, no registraron cambios de importancia, en otros como en Venezuela, que por razones históricas se singulariza por contar con un Estado muy presente en la gestión de la economía y de la sociedad –gracias a la captación y a la asignación de la renta petrolera–, se acentuó este rasgo a raíz de las transformaciones que se produjeron con la llegada al poder de Hugo Chávez, a finales de los años 1990. Otros países como Argentina, en donde el repliegue del Estado había sido radical en los años 1990, vivieron un espectacular movimiento de péndulo cuando el poder público regresó con fuerza a regular los

procesos socioeconómicos después de la grave crisis económica y sociopolítica de 2001-2002.

Pero más allá de la diversidad de trayectorias nacionales que una vez más se observan en América Latina, la creciente presencia del Estado durante los años 2000 dio origen, en el conjunto del país, a la necesidad de una nueva reflexión en torno a la acción pública y a la manera en la que el Estado interviene en la sociedad. En lo que se refiere a la acción pública, las condiciones y las modalidades de su implementación ilustran las particularidades de cada país de América Latina, marcados en particular por las hibridaciones de sus políticas entre prácticas tradicionales, presiones internacionales y voluntad reformadora más o menos sostenible. No obstante, cuando se profundiza en la manera en la que el estado interviene, está claro que en los últimos años éste ha perdido parte de sus recursos. Las grandes compañías nacionales fueron privatizadas durante la década anterior, salvo destacadas excepciones (Petrobras, Codelco, Pemex, PDVSA), y la carga tributaria es muy reducida –salvo en el caso de Brasil y de Argentina– como para dotar a los Estados de verdaderos medios de intervención. Aún si en ciertos casos los ingresos fiscales han aumentado gracias a los impuestos y retenciones sobre exportaciones de materias primas y al renovado crecimiento económico, también se han implementado nuevos mecanismos, más centrados en la negociación con los actores, más incentivos que restricciones, con un llamado a la participación y a la descentralización en búsqueda de mayor legitimidad y eficacia, arreglos con organizaciones privadas, como por ejemplo las Iglesias. En otras palabras, el Estado en numerosos casos ha buscado apoyarse en una sociedad organizada para instaurar una nueva relación con los actores económicos y sociales. A esta dinámica todavía le falta mucho para estabilizarse y se han implementado diferentes formulas para tomar en cuenta las restricciones específicas y las preferencias políticas. Un ejemplo de las modalidades de intervención realizadas con esta perspectiva es la construcción de infraestructuras que utilizan diferentes formas de asociación público-privado para concentrar el gasto público en las realizaciones que se consideran no rentables pero políticamente prioritarias o estratégicas, en tanto que las infraestructuras más fáciles de rentabilizar se dan en concesión.

Retos nacionales y demandas sociales justifican el regreso del Estado, como lo prueban las demandas prioritarias de protección y de regulación, empezando por los desafíos ligados a la seguridad de bienes y personas, que reclaman un Estado protector. Es un anhelo muy presente en numerosos países: es el caso de México en donde la incapacidad del Estado para controlar la violencia ligada al narcotráfico constituye uno de los mayores problemas del continente latinoamericano. Sin embargo, no es el único caso de penetración del Estado por las mafias con un efecto deletéreo sobre las instituciones y la organización de los poderes públicos.

En cualquier caso, en el marco de esa renovada presencia del Estado, las políticas públicas han tenido importantes mutaciones. Las políticas sociales han sido ampliamente estudiadas por ser un ámbito en el que los Estados implementaron orientaciones innovadoras. Los programas de lucha contra la pobreza han generalizado modalidades de transferencias monetarias condicionales, o sea pagos relacionados a la exigencia de un seguimiento médico y escolar, o de dispositivos de inserción profesional. Los programas que pretenden luchar contra la exclusión social permitieron que avanzara la idea de que la lucha contra la pobreza tenía que ser el objetivo central del desarrollo.

A pesar de sus principios comunes y de sus similitudes, no es seguro que correspondan a un modelo único. La comparación de los programas implementados en diversos países de la región permite destacar importantes diferencias en lo que se refiere a las modalidades de transferencias monetarias, sus contrapartes exigidas, los públicos beneficiarios y la lógica política en la que se basa su implementación. Al mismo tiempo, si no se pueden negar los resultados positivos de esos programas, el objetivo de reducción sustancial de la pobreza no puede alcanzarse si el mercado laboral no es capaz de ofrecer empleo. Ahora bien, si en los próximos años la actividad económica fuera menos dinámica, la creación de empleo podría verse afectada.

Por su parte, las políticas ambientales tienen un considerable potencial de mejoramiento. Si bien el modelo de desarrollo económico se basa principalmente en la transformación de recursos naturales, los conflictos del acceso a esos recursos así como las consecuencias que tiene para la población esa transformación ambiental en términos de salud y de riesgo, plantean el problema de las políticas públicas en ese ámbito.

Sin embargo, pocos avances destacan a ese nivel. En el transcurso de los últimos años, los índices de desempeño ambiental muestran mejoras bastante limitadas en ciertos casos y más bien una desmejora en numerosos países. El deterioro del medio ambiente, que es resultado del escaso control y de la poca regulación de los proyectos productivos, del crecimiento urbano y del auge del consumo durante la última década, debería suscitar una reacción en materia de políticas públicas que tarda en producirse. Además, las soluciones alternativas que podrían implicar un desarrollo de modos de producción menos destructores están llegando de manera muy tímida. Por lo tanto, todavía queda mucho por hacer para que América Latina emprenda la vía de un “crecimiento verde”, aun cuando los Estados se encuentran bajo la presión de opiniones públicas nacionales e internacionales siempre muy atentas y exigentes en lo que concierne a la protección de la naturaleza.

En cambio, las políticas urbanas tuvieron evoluciones con una perspectiva más alentadora. En efecto, América Latina es una región de iniciativas e innovaciones en el ámbito de las políticas urbanas. En las metrópolis, la acción pública se ha renovado en tres ámbitos principales: la movilidad intra-urbana se ha desarrollado con algunos logros muy destacados a nivel del transporte colectivo, los programas de fomento a la vivienda y al hábitat y, aun cuando el tema está lejos de haberse agotado, las políticas e intervenciones de “reconquista urbana” que no sólo conciernen a los centros históricos sino también a los barrios céntricos de numerosas metrópolis.

No obstante, aún queda mucho por hacer para mejorar la articulación entre los diferentes actores y así rebasar las lógicas sectoriales. En efecto, cuando se conciben y se implementan las políticas de inversión urbana, un enfoque integral podría permitir que se tomara en consideración la magnitud del desarrollo sostenible o de los temas de seguridad. Los logros regionales en éste último ámbito muestran el lugar decisivo de las políticas de ordenamiento urbano y de los programas de seguridad de los gobiernos locales aún cuando, por supuesto, la coordinación con los poderes regionales y nacionales, el papel de la policía y de la justicia así como la importancia de las medidas de prevención en un sentido amplio también son factores clave para reducir la violencia y la inseguridad urbanas. En una perspectiva de justicia medioambiental todavía quedan por mejorar, en el ámbito del medio ambiente, el problema de los residuos, de la calidad del aire y del agua, del acceso a las áreas verdes y a la energía.

El empuje creciente de la acción pública en muchas ciudades, que se han convertido en lugares de privilegio para la inventiva, la participación y el reforzamiento de la ciudadanía, no es ajeno al desarrollo de programas y de políticas de descentralización. Esas políticas han contribuido a estabilizar la democracia en un continente en el que está enraizada pero requiere fortalecerse para tomar más en cuenta las aspiraciones de la población y la diversidad de las problemáticas.

De hecho, es la finalidad de los procesos de descentralización que se han implementado en toda América Latina y que se proponían consolidar la democracia en los territorios, crear contra-poderes más cercanos de los individuos frente a un Estado a menudo distante e ineficaz, y aportar soluciones pragmáticas a problemas locales. En ocasiones, este discurso conlleva reformas constitucionales para dar mayor peso a los gobiernos locales –como en Colombia y en Venezuela–, pero el impulso común ha producido resultados contrastados. Todos los Estados no se han implicado con la misma convicción en la descentralización, algunos lo hicieron con reticencia o de manera engañosa, otros que se habían ampliamente comprometido dieron marcha atrás. Sin embargo, ello no impidió una modificación en la administración de los

territorios y una mayor legitimidad de las instituciones locales, al mismo tiempo que abrió una puerta a irregularidades cuando esas instituciones caen en manos de algunos grupos de interés o favorecen el desarrollo del clientelismo. A pesar de la diversidad de experiencias que dificulta toda generalización, la descentralización se enfrenta a problemas comunes tales como la vulnerabilidad de las finanzas locales que afecta la calidad de las políticas públicas.

Además de ser uno de los desafíos del siglo XXI, la educación superior es otro sector en el que la acción pública enfrenta considerables retos. Herencia de un periodo en el que la democratización y la modernización de la vida universitaria se desarrollaron en paralelo a los inicios de una masificación que motivó tensiones, los sistemas de educación superior toman cada vez más en consideración los desafíos de la inserción internacional.

Por consiguiente, en un contexto de aceleración del progreso científico y de profundas mutaciones a nivel tecnológico, es necesario que el poder público se preocupe por el desarrollo de la investigación, el fortalecimiento en la calidad de la enseñanza y la elaboración de los estándares en un marco de crecientes desigualdades en los sistemas universitarios. Al igual que otras regiones del mundo, y así como lo revelan las clasificaciones internacionales –cualesquiera que sean las críticas que se les puedan hacer–, en América Latina se está produciendo un desacoplamiento entre una élite de instituciones universitarias que entra a la competencia mundial y el resto de los establecimientos. Ante esta situación, los Estados han tenido que implementar un sistema de regulación para poder repartir de manera eficiente los recursos públicos con el fin de mantener una excelencia pedagógica y científica. En paralelo, para garantizar la empleabilidad de los egresados, tienen que dar apoyo a los sectores del sistema universitario que cumplen con criterios de calidad definidos a nivel nacional y que influyen en la formación, incluyendo a los sectores de la juventud más frágiles para los cuales la enseñanza técnica es esencial.

Por lo tanto, los estados latinoamericanos –desigualmente armados para enfrentar estos retos– tienen que colocarse en una perspectiva de regulación pero también de impulso, de evaluación y de garantía, de manera a favorecer la proyección y los progresos de los actores más internacionalizados así como la consolidación de un sistema universitario sólidamente anclado a nivel nacional y regional. Ello constituye una condición sine qua non para avanzar hacia un desarrollo nacional equilibrado tanto a nivel económico como social.

Los ámbitos de la acción pública que se analizan en esta obra están asociados a desafíos que van a someter a fuerte presión la facultad de los países de la región para

dotarse de un Estado “estratega”, capaz de consolidar los avances y progresos realizados en el transcurso de los últimos años. En efecto, parece que la condición para fortalecer lo ganado en una década de prosperidad, superar las inevitables turbulencias macroeconómicas y rebasar los bloqueos que frenan el cumplimiento de los anhelos de las poblaciones latinoamericanas, es seguir avanzando en la reconstrucción del estado y en mejorar la acción pública.

1. Dinámicas económicas, inserción internacional y transformaciones sociales

1.1. América Latina y la crisis económica internacional

Carlos QUENAN

Introducción

Si en los años 1980 y 1990 América Latina se distinguió por el carácter mediocre y volátil de su actividad económica, a partir de los años 2000, y en particular entre 2003 y 2008, su crecimiento económico fue mucho más dinámico. En un contexto internacional favorable que se reflejó en una mejora sustancial de los términos de intercambio y en un mayor acceso al financiamiento internacional, la región implementó políticas macroeconómicas rigurosas y redujo su vulnerabilidad financiera lo que le permitió resistir a la crisis económica global que se desencadenó en 2007-2008.

En efecto, los países latinoamericanos^[1] lograron hacer frente a las turbulencias internacionales y a los subsiguientes choques desfavorables, especialmente los provocados por la quiebra de Lehman Brothers en 2008-2009 y por la agravación de la crisis de la zona euro en 2011-2012. Durante el primer periodo, la región latinoamericana atravesó una recesión que, después de todo, si se le compara con la de otras zonas en el mundo, resultó moderada; y durante el segundo periodo, registró un desaceleramiento de su crecimiento económico pero sin verse afectada por devastadoras crisis monetarias o financieras. El crecimiento económico, a pesar de haberse reducido entre 2009 y 2012, mostró una gran resiliencia gracias a políticas públicas de fomento a la actividad económica –incluyendo innovadoras políticas sociales que permitieron integrar al mercado interno a una parte de los sectores

[1] En este estudio, nuestros análisis se elaboraron tomando en consideración principalmente a las siete economías grandes y medianas de la región, es decir Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Otros países como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay así como los de Centroamérica y las islas del Caribe se tomaron en consideración en función del tema abordado.

desfavorecidos— y a la dinámica favorable de la demanda interna generada por el aumento que han tenido, desde 2003, los salarios reales, el empleo y el acceso al crédito, lo que ha contribuido a una expansión de las clases medias en varios países de la región.

Ahora bien, después de haber enfrentado los choques externos negativos relacionados con las fases más agudas de la crisis global, a corto y mediano plazo la región podría verse sometida a un entorno internacional desfavorable (OCDE/CEPAL, 2012 y Powell, 2013). El marco recesivo que predomina en la Unión Europea aunado a una actividad económica poco dinámica en Estados Unidos y a la amenaza de una prolongada desaceleración del crecimiento económico en los grandes países emergentes^[2], podrían influir negativamente en las exportaciones de la región latinoamericana. En paralelo, la perspectiva del abandono progresivo de las políticas monetarias expansivas que en estos últimos años han aplicado los bancos centrales de los países desarrollados, sobre todo en Estados Unidos, podría generar una disminución, o incluso una inversión, de los flujos de capitales hacia los países en desarrollo y emergentes, entre los cuales los de América Latina.

Después de recordar los rasgos centrales del periodo de fuerte crecimiento económico del que gozaron los países latinoamericanos antes de la crisis económica global, analizaremos el impacto de las turbulencias internacionales en los flujos económicos externos de América Latina. Enseguida, estudiaremos la influencia que tuvo la crisis internacional en el desempeño económico de la región, especialmente en sus principales “fundamentales” macroeconómicos^[3]. Por último, destacaremos los riesgos y los desafíos que se podrían presentar en los países de la región si en el corto y mediano plazo tuvieran que hacer frente nuevamente a una restricción externa.

[2] El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el crecimiento económico mundial se mantendrá moderado a corto plazo (por debajo de un 3 por ciento en 2013), en gran medida a causa de una demanda interna mucho más reducida y a un crecimiento económico más lento en varios grandes países emergentes, así como por una recesión más prolongada en la zona euro. Para los países avanzados, estima que el crecimiento económico se situará a nivel del 1.2% en 2013 y del 2.1% en 2014 (cifras del FMI de julio 2013). Véase <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/02/>

[3] En este estudio nos concentramos en el examen de los resultados del crecimiento económico y de los principales saldos macrofinancieros (saldo presupuestario, saldo corriente), relacionados con la evolución de las relaciones económicas externas de la región durante el último decenio.

1.1.1. El crecimiento económico de América Latina: su evolución reciente desde una perspectiva histórica

En los últimos diez años, especialmente entre 2003 y 2008, el entorno internacional favorable ha permitido que América Latina registrase una fase de fuerte crecimiento económico, comparable a la que había experimentado después de la Segunda Guerra Mundial, lo cual ha contribuido a generar una ola de optimismo en relación a las perspectivas de la región^[4].

Aquel periodo de expansión sostenida que vivió América Latina durante la post-guerra correspondió a la implementación de estrategias de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y a una fuerte intervención del Estado en la actividad económica. Ese modo de desarrollo, impulsado por la industrialización y el desarrollo del mercado interno, se sustituyó a la estrategia de un crecimiento económico basado en la inserción sostenida en la economía mundial por medio de la exportación de productos primarios –mineros y agrícolas– hacia los grandes centros desarrollados de la época –“primera globalización” de finales del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX–, y que se volvió obsoleta al estallar la gran crisis económica internacional de los años 1930 (Bulmer-Thomas *et al.*, Bértola y Ocampo, 2010).

Aun cuando América Latina haya gozado de un crecimiento económico muy dinámico entre 1950 y 1980 (superior a un 5% en promedio anual), el periodo se caracteriza por una falta de “catch up” en términos globales. El PIB per cápita de la región aumentó cerca de un 3% entre 1950 y 1980, o sea un ritmo de crecimiento ligeramente inferior al del grupo de países más desarrollados, que corresponden a los que actualmente integran el G7^[5], y que también registraron un crecimiento sostenido de la actividad económica durante los “Treinta Años Gloriosos”. No obstante, existe una gran diversidad de trayectorias nacionales y durante esa fase algunos países como México, y sobre todo Brasil –economías con un tamaño que favorece la expansión del mercado interno así como a la industrialización– registraron un proceso de catch-up (cuadro 1).

[4] Así fue como se calificó al período reciente como “la década de América Latina y el Caribe” (Moreno, 2011).

[5] Se trata de Alemania, Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos, Francia, Japón e Italia.

Cuadro 1 Crecimiento del PIB per cápita y catch up

	PIB por habitante – tasa de crecimiento anual media (%)					Diferencia en relación a los países del G7				
	1950-1980	1981-1990	1991-2002	2003-2008	2009-2012	1950-1980	1981-1990	1991-2002	2003-2008	2009-2012
Argentina	1.5	-2.6	0.8	7.5	4.2	-2.3	-4.6	-0.6	6.3	4.6
Bolivia	0.9	-2.0	1.3	2.6	2.8	-2.8	-4.1	-0.2	1.4	3.2
Brasil	4.4	-0.5	0.9	3.1	1.8	0.6	-2.5	-0.5	1.9	2.1
Chile	1.4	0.7	4.2	3.6	3.0	-2.4	-1.4	2.8	2.4	3.4
Colombia	2.3	1.2	0.8	3.6	2.6	-1.4	-0.8	-0.6	2.4	3.0
Costa Rica	3.2	-0.3	2.2	4.2	1.8	-0.6	-2.4	0.8	3.0	2.2
Cuba	0.9	0.9	-1.3	7.0	2.3	-2.9	-1.1	-2.8	5.8	2.7
Ecuador	2.3	0.4	0.6	3.3	2.5	-1.5	-1.6	-0.8	2.2	2.9
Salvador	1.2	-3.1	2.3	1.1	-1.0	-2.6	-5.2	0.9	0.0	-0.6
Guatemala	2.4	-0.5	2.9	3.6	2.1	-1.4	-2.5	1.5	2.4	2.4
Haití	-0.2	-3.1	-2.4	-1.6	-1.1	-3.9	-5.1	-3.8	-2.8	-0.8
Honduras	2.4	0.2	1.3	4.1	0.7	-1.4	-1.9	-0.1	2.9	1.1
Jamaica	1.5	-0.5	-1.4	-0.4	-3.0	-2.3	-2.6	-2.9	-1.6	-2.7
México	5.1	0.8	2.0	3.0	0.7	1.3	-1.3	0.6	1.8	1.0
Nicaragua	1.0	-3.3	1.5	2.9	1.7	-2.7	-5.4	0.0	1.7	2.1
Panamá	2.9	-1.0	2.4	6.9	6.7	-0.9	-3.1	1.0	5.7	7.1
Paraguay	2.6	0.9	-0.2	2.7	1.3	-1.1	-1.2	-1.6	1.5	1.7
Perú	2.2	-3.9	1.5	5.0	3.8	-1.5	-6.0	0.0	3.8	4.2
República Dominicana	3.0	0.1	3.9	4.5	3.7	-0.7	-2.0	2.5	3.3	4.1
Trinidad y Tobago	4.1	-3.6	4.1	7.8	-1.6	0.4	-5.6	2.7	6.6	-1.2
Uruguay	1.3	-0.1	0.7	6.9	5.1	-2.4	-2.2	-0.8	5.7	5.4
Venezuela	2.2	-2.1	-0.8	5.3	-0.4	-1.5	-4.1	-2.3	4.1	-0.1
América Latina y el Caribe	2.8	-0.4	1.1	4.1	1.8	-0.9	-2.4	-0.3	2.9	2.2
Estados Unidos	2.3	2.2	1.8	1.5	-0.1	-1.4	0.2	0.4	0.3	0.3
China	2.9	5.8	7.0	8.2	8.8	-0.8	3.7	5.6	7.0	9.1
G7	3.7	2.0	1.4	1.2	-0.4					

Fuentes: CEPAL, Banco Central do Brasil et Groningen Growth and Development Centre.

El modelo de desarrollo relacionado con una industrialización fomentada por el Estado y con un crecimiento introvertido, que durante varios años generó un fuerte crecimiento económico, empezó a mostrar señales de agotamiento hacia finales de los años 1970. La inflación crónica en varios países de la región, los desequilibrios presupuestarios y la creciente deuda externa probaron que ese modelo no podía ofrecer una prosperidad duradera. La crisis de la deuda externa que se desencadenó a raíz de las dificultades de México para cumplir con sus compromisos externos en agosto de 1982, se propagó rápidamente a la mayoría de los países de la región, y aceleró importantes cambios de política económica.

Durante los años 1980, en un ámbito internacional que se caracterizó por profundas transformaciones favorables a la emergencia de un proceso de globalización, la mayoría de los países latinoamericanos, marginados por los mercados internacionales de capitales y sometidos al peso de las restricciones financieras generadas por la crisis de la deuda externa, tuvieron que adoptar medidas de austeridad. En paralelo, procedieron a liberalizar sus economías y adoptaron el enfoque preconizado por las instituciones financieras internacionales (IFI), todo ello en un contexto de nuevas controversias teóricas en lo que respecta al crecimiento económico y al desarrollo.

Con el objetivo de promover el establecimiento de economías regidas por las leyes de la competencia, más abiertas y competitivas, las políticas de ajuste y las reformas estructurales se generalizaron. De esta manera se pretendía que la inversión privada y las exportaciones se convirtieran en las locomotoras del crecimiento económico y favorecieran el regreso a una situación de viabilidad financiera externa. Por medio de las privatizaciones y del repliegue del Estado, de la desregulación de la economía –en particular la liberalización financiera interna y externa–, así como de la apertura comercial externa, se buscaba establecer un nuevo entorno institucional y proceder a una amplia reestructuración de la oferta.

En un marco de austeridad, de restricción financiera externa y de un incipiente proceso de reformas estructurales, los años 1980 finalmente significaron una “década perdida” para el desarrollo: el PIB por habitante se redujo anualmente en un 0.4 % en promedio lo que, obviamente, incrementó la brecha con el ingreso per cápita de los países desarrollados, en tanto los países emergentes de Asia, y en especial China, acometían un proceso de recuperación rápida que prosiguió durante los años 1990 y 2000 (véase cuadro 1). En lo fundamental, esta situación no cambió durante los años 1990, en el transcurso de los cuales los países latinoamericanos registraron un crecimiento mediocre. Por supuesto, los países de la región pudieron tener acceso nuevamente a los mercados internacionales de capitales, por una parte gracias a la confianza que manifestaron los inversionistas internacionales después de las reformas de orientación

liberal que se implementaron en la mayoría de los países, y por la otra debido a los cambios operados en la coyuntura financiera internacional a principio de los años 1990, en particular las bajas tasas de interés en vigor en Estados Unidos que permitían a las economías latinoamericanas ofrecer rendimientos más atractivos. A partir de ese momento, el influjo masivo de capitales extranjeros indujo un nuevo dinamismo macroeconómico y reactivó el crecimiento económico, aunque al mismo tiempo generó algunos efectos perversos. En efecto, en un contexto de liberalización financiera y de abandono progresivo de las restricciones de convertibilidad, la crisis mexicana de diciembre de 1994 –llamada “crisis tequila”– puso de relieve los riesgos que corrían los países que se caracterizaban por una apertura financiera total, un sistema bancario poco sólido, una fuerte apreciación de las tasas de cambio real y un derrape del déficit de la cuenta de transferencias corrientes. Luego, al efecto de contagio de esta crisis mexicana en el conjunto de las economías emergentes, y en especial en las de América Latina, le siguió el impacto negativo (principalmente de los choques comerciales y financieros desfavorables) de las crisis asiática y rusa de 1997-1998. De este modo se produjeron nuevas crisis monetarias y/o financieras en los países latinoamericanos (principalmente en Brasil en 1999, en Ecuador en 2000, Argentina en 2001 y Uruguay en 2002) que afectaron fuertemente al crecimiento económico hacia finales de los años 1990 y principios de los años 2000, al grado que se habló de la “media década perdida de 1998-2002” (CEPAL, 2002).

En suma, en el marco de una creciente inestabilidad financiera, los años 1990 constituyen, en términos de resultados del crecimiento económico, una prolongación de los años 1980. La región se caracterizó por dos décadas durante las cuales experimentó, más que una frustrada recuperación, una acentuación de la brecha que la separa de las zonas más desarrolladas. Sólo ciertas economías pequeñas como las de Bolivia, Trinidad y Tobago y la República Dominicana en los años 1990, y sobre todo Chile que registró un ciclo de fuerte crecimiento a partir de mediados de los años 1980, escaparon de la mediocridad que caracterizó a la región durante este período.

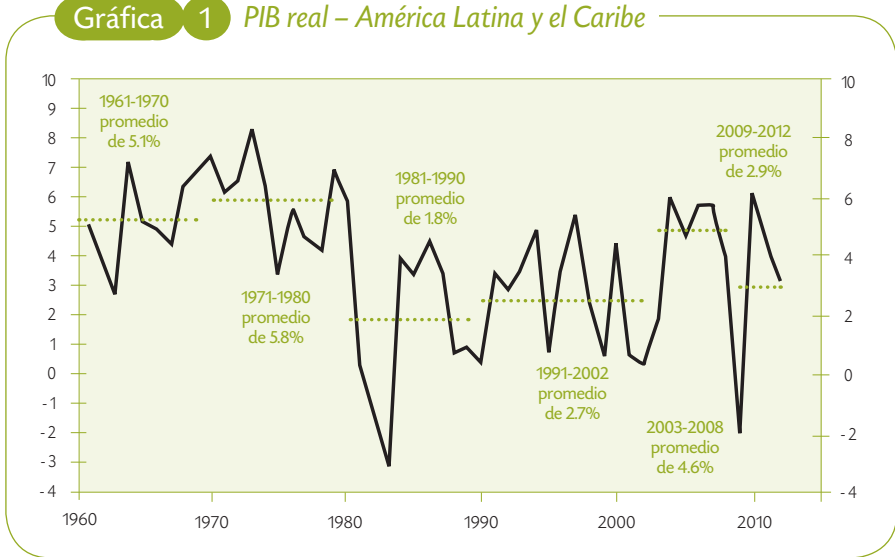
La fragilidad y la inestabilidad del crecimiento económico así como las graves crisis monetarias y financieras significaron el término del consenso que se había forjado en los años 1990 en torno a la pertinencia de las reformas estructurales de apertura y de liberalización, es decir sobre las propuestas del “Consenso de Washington”^[6]. En paralelo, en este inicio de milenio, el contexto internacional fue más favorable a la mayoría de los países de la región y se caracterizó por un mejor acceso a las fuentes de financiamiento exterior así como por el mejoramiento de los términos del intercambio, en especial en los países de Sudamérica que son exportadores netos de materias primas y que se beneficiaron con el auge de las importaciones de commodities^[7] de los países asiáticos, en particular de China. De esta manera, América Latina volvió a registrar una tasa de crecimiento que ronda el 5 %. Por primera vez desde los años 1970, el ritmo de crecimiento económico en la región fue similar al que se había registrado durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (gráfica 1), a lo que se sumó una fase de catch up del ingreso per cápita (véase cuadro 1). Por supuesto, detrás de los resultados de esta región, integrada principalmente por países de ingreso intermediario que, salvo algunas excepciones, tienen un nivel de desarrollo humano medio^[8] (cuadro 2), se oculta una gran diversidad de situaciones nacionales. Si bien los dos países más grandes de la región, Brasil y México, registraron un aumento del PIB per cápita inferior al del conjunto de la zona, en otros países como Argentina y Venezuela, el incremento del PIB por habitante fue superior al promedio regional, lo que constituye un rebote considerable en relación al periodo anterior. Por último, en los casos de Chile, en la República Dominicana así como de Trinidad y Tobago, se observan resultados ampliamente aceptables desde los años 1990.

[6] La expresión « Consenso de Washington », utilizada por primera vez por el economista John Williamson a finales de los años 1980 (Williamson, 1990) se refiere al proceso de convergencia intelectual desarrollado a partir de las ideas preconizadas por la administración de los Estados Unidos (en particular del Tesoro), y por la tecnocracia de las instituciones multilaterales (FMI y Banco Mundial) en relación a la necesidad de adoptar en los países en desarrollo, después de la crisis de la deuda, políticas de gestión macroeconómica rigurosas y de liberalización. El citado consenso se traduce por una decena de recomendaciones (disciplina presupuestaria, liberalización comercial, seguridad jurídica...). Además del trabajo de Williamson sobre el consenso de Washington véase sobre el tema: Adelman (2001), Boyer (2002) y French-Davis (2005).

[7] *Commodities* designa los productos básicos o los productos de consumo común y corriente.

[8] El índice de desarrollo humano (IDH), es un índice estadístico compuesto (salud y longevidad, educación y nivel de vida), creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1990 con el objetivo de evaluar el nivel de desarrollo humano de los diferentes países. El índice va de 0 (el nivel más bajo) a 1 (el nivel más alto de desarrollo humano).

Gráfica 1 PIB real – América Latina y el Caribe



Fuente: CEPAL.

Bajo la influencia de la crisis económica internacional que se desencadenó en el 2007 en Estados Unidos a raíz de la "crisis de los subprimes", y que se agravó a partir de septiembre del 2008 con la quiebra de Lehman Brothers, el crecimiento económico latinoamericano parece haber entrado a una nueva fase. Como lo veremos más adelante, durante el período 2009-2012 la región logró amortiguar los choques desfavorables generados por el contexto de crisis. Sin embargo, en el marco de una coyuntura internacional más frágil, América Latina registró una desaceleración de su actividad (crecimiento del PIB regional de 2.9% en promedio anual) que, desde luego, trajo consigo un menor aumento del ingreso por habitante. No obstante, la convergencia de ingresos per cápita con las economías más desarrolladas prosiguió gracias al retroceso en la actividad de los países avanzados que constituyen el epicentro de la crisis mundial.

Cuadro 2 PIB por habitante y desarrollo humano (2012)

	Indicador de desarrollo humano	Clasificación entre 186 países	PIB por habitante USD	Clasificación mundial entre 186 países
Desarrollo humano muy alto				
Chile	0.819	40	15 410	45
Argentina	0.811	45	11 576	60
Desarrollo humano alto				
Uruguay	0.792	51	14 614	46
Cuba	0.780	59	na.	na.
Panamá	0.780	59	9 919	65
México	0.775	61	10 247	64
Costa Rica	0.773	62	9 673	66
Trinidad y Tobago	0.760	67	19 018	40
Venezuela	0.748	71	12 956	52
Perú	0.741	77	6 530	81
Brasil	0.730	85	12 079	57
Jamaica	0.730	86	5 541	92
Ecuador	0.724	89	5 311	93
Colombia	0.719	91	7 855	70
Desarrollo humano medio				
República Dominicana	0.702	96	5 763	88
El Salvador	0.680	107	3 823	105
Bolivia	0.675	108	2 532	125
Paraguay	0.669	111	3 903	103
Honduras	0.632	120	2 242	127
Nicaragua	0.599	129	1 757	131
Guatemala	0.581	133	3 302	115
Desarrollo Humano bajo				
Haití	0.456	161	759	159

Fuentes: ONU y FMI – WEO (abril 2013).

1.1.2. El periodo 2009-2012: efectos de la crisis económica internacional en el comercio y en los flujos financieros

Las economías latinoamericanas se vieron afectadas de manera desigual por la crisis económica internacional que se desató a finales del 2008. Distinguiamos tres etapas que desde entonces han marcado la economía mundial. La primera, que corresponde a la “gran recesión” que sufrieron los países desarrollados en 2008-2009 y a los choques externos desfavorables consecutivos a la quiebra de Lehman Brothers en septiembre del 2008, trajo consigo una caída en los precios de las materias primas y una violenta contracción de los flujos financieros internacionales. Durante la segunda etapa, siguiendo la estela de las políticas contracíclicas que se aplicaron, la recuperación de la actividad económica del 2010 en Estados Unidos y en los países desarrollados se hizo en paralelo a una reactivación del comercio internacional y a un repunte en los precios de las materias primas, lo cual se reforzó en parte gracias a una abundancia de liquidez suscitada por las políticas monetarias expansionistas implementadas a partir de 2008. La tercera etapa, que corresponde al segundo semestre del 2011 y a buena parte del año 2012, está relacionada con el estallido de la crisis de la deuda soberana en la zona euro.

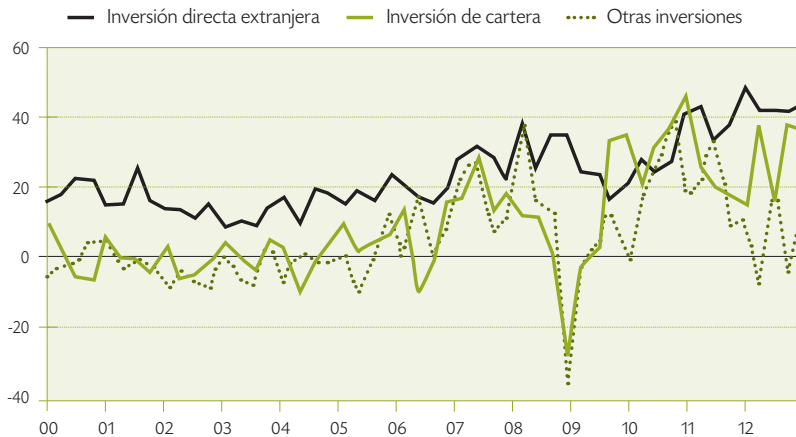
Esas evoluciones se reflejaron en las relaciones económicas externas de América Latina. Así, entre septiembre del 2008 y marzo del 2009 se observó un aumento generalizado en las primas de riesgo de los bonos soberanos, una depreciación de las tasas de cambio y una caída abrupta de las cotizaciones bursátiles. Pero los efectos negativos de la primera fase de la crisis internacional se sintieron sobre todo a través del canal comercial^[9]: los volúmenes exportados disminuyeron en cerca del 10% en el 2009 debido al desplome de la demanda internacional (en especial la de los países industrializados). Ese fue el caso, en particular, de los países exportadores de bienes manufacturados (México, Centroamérica) que tienen por principal cliente a Estados Unidos –epicentro inicial de la crisis. Por el lado de los países exportadores de *commodities*, la caída del volumen exportado fue menor debido principalmente a la persistencia de la demanda china. En valor, el comercio sólo se vio afectado hacia finales del 2008, principios del 2009, con la caída brutal de precios en las materias primas que se registró en aquel momento. Esos choques combinados propiciaron la contracción de la actividad económica, en particular en el primer trimestre del 2009 durante el cual el PIB y la producción industrial de la región se redujeron respectivamente en 3% y 10% en ritmo anual. México resultó especialmente vulnerable a

[9] Véase Ocampo (2009) y Quenan y Torija-Zane (2011).

esos choques debido a sus estrechos vínculos económicos con Estados Unidos y fue el país más fuertemente golpeado por la crisis: su PIB disminuyó de 6.2% en el 2009.

Sin embargo, la inestabilidad financiera aunada a la repatriación de capitales tuvo poco impacto. Dada la abundante liquidez global, los mercados latinoamericanos lograron captar nuevamente inversiones de los no residentes después de la violenta contracción de finales del 2008 (gráfico 2). A partir de principios del 2009 y en paralelo al repunte de las variables financieras, los precios de las materias primas clave volvieron al alza como consecuencia del rebote de una demanda internacional estimulada por el amplio programa chino de reactivación económica. El aumento de los precios representó una bocanada de oxígeno para los países exportadores de materias primas que tienen un restringido acceso a los mercados de capitales internacionales (Argentina, Venezuela), así como para aquellos (por ejemplo México y Ecuador) cuyas finanzas públicas dependen fuertemente de esos productos. Aprovechando el mejoramiento del contexto internacional, el crecimiento económico de América Latina se restableció y registró un importante repunte en el 2010. No obstante, el alza en los precios de las materias primas y, sobre todo, el regreso de los capitales extranjeros también tuvieron efectos indeseables. Así, las autoridades locales empezaron a preocuparse por las consecuencias de las entradas de capital a corto plazo en términos de apreciación de las monedas nacionales, lo que decidió a varios países de la región a limitar esas entradas.

Gráfica 2 América Latina y el Caribe – Flujos de inversiones extranjeras (Flujos trimestrales, en miles de millones de USD)

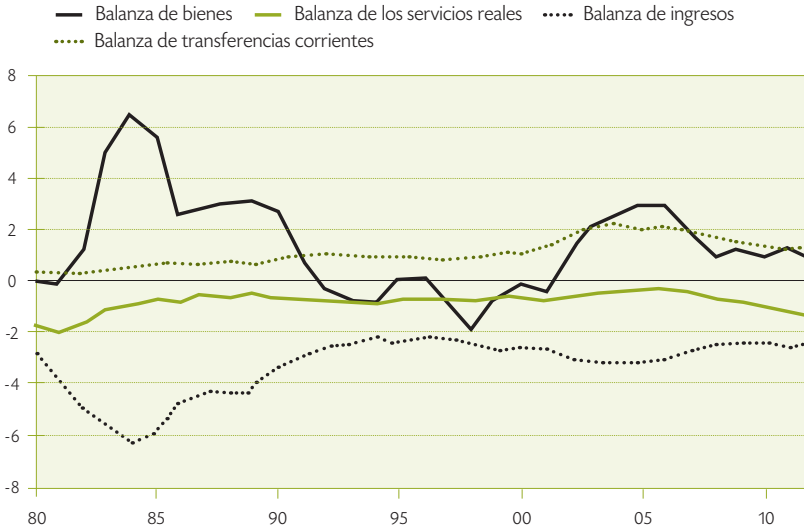


Fuente: Cepal.

A raíz de la propagación de la crisis internacional hacia Europa, la coyuntura de la región se vio nuevamente afectada. Ciertamente, la recesión y la agravación de la crisis de las finanzas públicas de la zona euro hacia mediados del 2011 tuvo un efecto directo limitado en la región, ya que la Unión Europea representa apenas el 13% del comercio internacional de América Latina. Pero esto, conjugado a las nuevas tensiones en los mercados financieros y a los efectos indirectos de la recesión europea sobre el comercio mundial y sobre la actividad en otras grandes zonas de la economía mundial –como China–, trajo consigo una nueva desaceleración de los volúmenes exportados así como un estancamiento en los precios de las exportaciones de la región. De este modo, en 2012, la tasa de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas hacia sus principales socios comerciales disminuyó en relación al año anterior: -5% en las exportaciones hacia la Unión Europea y -1% en las que tienen como destino China (CEPAL, 2012). Esos resultados no se vieron realmente compensados por el buen nivel que mantuvieron las exportaciones latinoamericanas hacia Estados Unidos, país que tuvo un crecimiento económico moderado en 2012. El pobre desempeño del sector exportador fue resultado de su modesto aumento en valor (1.5% en 2012, contra 22% en 2011), aun cuando los precios de las materias primas que exportan los países de la región tuvieron diferentes evoluciones.

Finalmente, el casi estancamiento de las exportaciones contribuyó a un ligero deterioro de la balanza comercial regional: el excedente en el intercambio de bienes, que desde el inicio de la crisis internacional sigue una tendencia a la baja, cayó en 2012 al nivel relativo más bajo que ha tenido desde el 2001: 0.8% del PIB regional (gráfico 3).

Gráfica 3 Partidas de la balanza de transferencias corrientes (% del PIB)



Fuente: CEPAL.

Entre 2008 y 2012, la crisis también influyó de manera negativa en la balanza de transferencias corrientes de la región latinoamericana (Véase el gráfico 3 y el cuadro 3). La reducción de las remesas de los inmigrantes latinoamericanos procedentes de Estados Unidos y Europa fue lo que más repercutió en esos flujos que se habían mantenido al alza hasta 2008 y que se vieron afectados por el deterioro de los mercados laborales en los países desarrollados. Después de aquel tope histórico del 2008, cuando alcanzaron los 65 mil millones de USD, en el 2009 las remesas de los trabajadores migrantes se redujeron en un 15% y se estabilizaron en alrededor de 61 mil millones en el 2011 y en el 2012 (BID, 2013). Si bien las señales de mejora en el mercado laboral de Estados Unidos favorecen un repunte de esos flujos de considerable importancia para países como Ecuador, la República Dominicana o para las naciones centroamericanas, la reactivación global de las remesas todavía se ve frenada por la recaída de los flujos que provienen de España, país en el que la tasa de desempleo sigue siendo muy elevada^[10].

[10] Análisis en detalle sobre la crisis de la zona euro y sus efectos sobre los flujos económicos Europa/América Latina en Quenan (2013).

Cuadro 3 América Latina: remesas de trabajadores migrantes (en miles de millones de USD)

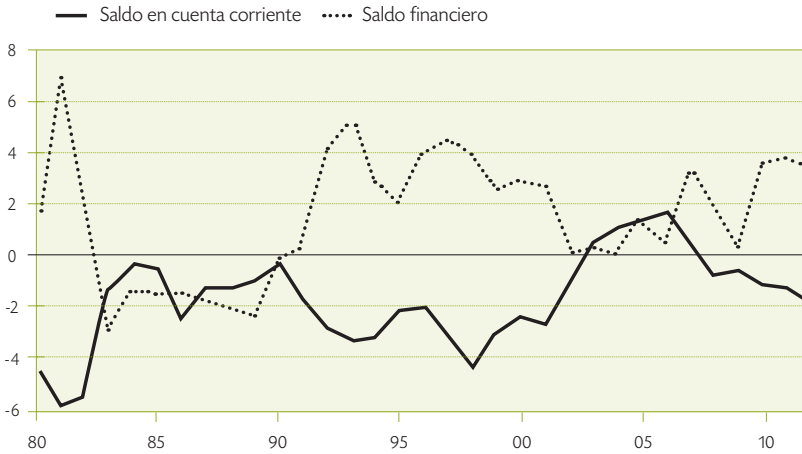
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	2.0	2.5	2.5	2.9	2.8	2.9	2.2	2.2	2.1	1.5
Colombia	3.1	3.2	3.3	3.9	4.5	4.8	4.1	4.0	4.2	2.0
Costa Rica	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.2
Ecuador	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3	3.1	2.7	2.6	2.7	1.2
El Salvador	2.1	2.5	3.0	3.5	3.7	3.7	3.4	3.4	3.6	2.9
Guatemala	2.1	2.6	3.0	3.6	4.1	4.3	3.9	4.1	4.4	3.6
Honduras	0.8	1.1	1.8	2.3	2.6	2.8	2.5	2.5	2.8	1.4
Jamaica	0.0	1.5	1.6	1.8	2.0	2.0	1.8	1.9	2.0	1.5
México	15.1	18.3	21.7	25.6	26.1	25.1	21.3	21.3	22.8	17.3
Nicaragua	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	0.7
República Dominicana	2.1	2.2	2.4	2.7	3.0	3.2	3.0	3.0	3.2	1.5
América Latina y el Caribe	33.7	40.6	48.7	57.5	64.3	64.9	56.5	57.6	60.9	61.3

Fuente: CEPAL, BID en base a estimaciones del FOMIN.

En conclusión, durante el periodo 2008-2012 se produjeron importantes cambios en las relaciones económicas internacionales de la región. Por una parte, el excedente de la cuenta corriente que había sido una de las características de la región entre 2003 y 2007^[11], se transformó en un déficit que se acentuó aún cuando se mantuvo moderado (-1.9% en 2012). Por otra parte, en el periodo 2008-2012 se confirmó el incremento de la volatilidad en las entradas de capitales (gráfico 4). Por lo tanto, hemos entrado a una etapa en la que existe el riesgo de que la restricción externa reaparezca, aún cuando la región latinoamericana todavía logra captar importantes montos de inversión extranjera directa de una manera relativamente más estable que las otras fuentes de financiamiento externo (gráfico 2). Por lo tanto, la crisis económica internacional perturbó el ciclo de expansión iniciado en 2003, aún cuando el crecimiento se haya visto afectado de forma relativamente limitada si se le compara con otras regiones del mundo. Dentro de ese contexto, la región registró un deterioro moderado de sus "fundamentales".

[11] Generalmente, cuando el crecimiento de la región se aceleraba, ello se manifestaba a través de un aumento de las importaciones lo cual provocaba un deterioro de los saldos comerciales y de las cuentas corrientes. Durante el periodo 2003-2007, los saldos exteriores fueron excedentarios debido a que las exportaciones registraron un fuerte aumento, en gran parte a causa del alza persistente en los precios de las materias primas que exporta la región.

Gráfica 4 América Latina y el Caribe: saldo en cuenta corriente y entradas netas de capitales (% del PIB)



Fuente: CEPAL.

1.1.3. Los “fundamentales” de la región: todavía sólidos pero afectados por la crisis internacional

Durante la “gran recesión” de 2008-2009, cuando los choques externos fueron de una magnitud comparable a lo que América Latina había enfrentado durante la crisis de la deuda externa a principios de los años 1980 (OCDE, 2009), así como en 2011-2012 ante la agravación de la crisis de la deuda soberana en la zona euro, la región mostró una gran resistencia en materia de crecimiento económico pero también a nivel de su situación financiera. América Latina evitó una recesión más profunda y pudo hacer frente a las turbulencias internacionales sin sufrir crisis monetarias o financieras desestabilizadoras, como había sucedido en el pasado. Esta capacidad de resistencia a la crisis es el resultado de varios factores convergentes en una perspectiva de reducción de la vulnerabilidad financiera.

A diferencia de lo que sucedió en los años 1970, cuando la abundante liquidez proveniente del reciclado internacional de “petrodólares” financió el alza de la deuda exterior pública y privada (la deuda exterior de los países de América Latina y el Caribe pasó de 32 a 223 mil millones de USD entre 1970 y 1980), provocando así a principios de la década de 1980 la crisis de la deuda, entre 2003 y 2008 la mayoría de los países de la región registraron una reducción de su deuda externa. En efecto, este período de fuerte abundancia de liquidez internacional está relacionado, por lo

general, con un fortalecimiento de la situación financiera exterior gracias a la obtención de excedentes en la cuenta corriente (gráfico 5). Aún cuando el crecimiento económico ha requerido un financiamiento externo neto, como ha sido el caso desde 2009, las llegadas de capitales extranjeros se han concentrado principalmente bajo la forma de inversiones directas (gráfico 2), de manera que el alza de la deuda externa se mantuvo moderada e inferior al crecimiento del PIB. A partir de entonces, durante la década del siglo XXI se observa una significativa disminución del coeficiente de la deuda externa que conlleva un considerable incremento de las reservas de divisas que administran los bancos centrales (cuadro 4).

Cuadro 4 *Indicadores de sostenibilidad financiera externa*

			1990-2002	2003-2008	2009-2012
Argentina	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	548.5 51.3	328.0 72.8	190.5 33.4
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	13.9 64.2	23.9 69.6	34.3 53.8
Bolivia	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	483.8 72.3	246.4 65.6	87.9 28.7
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	12.0 80.3	46.8 130.1	153.0 128.8
Brasil	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	383.8 41.5	165.1 21.8	124.5 12.4
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	19.1 19.7	53.3 32.6	117.8 38.7
Chile	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	193.6 44.7	118.0 39.7	129.8 40.0
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	46.9 47.3	35.9 30.4	37.4 27.4
Colombia	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	285.5 34.7	192.0 27.5	147.3 22.2
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	30.9 32.9	39.3 33.6	44.5 26.5
Ecuador	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	339.7 73.4	168.7 39.7	77.0 19.9
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	7.3 n.d.	11.3 n.d.	12.4 n.d.



			1990-2002	2003-2008	2009-2012
México	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	169.8 29.0	58.0 14.7	64.2 18.6
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	26.3 16.7	59.6 17.9	65.9 21.9
Paraguay	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	235.9 30.8	138.6 33.9	54.9 18.9
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	42.3 81.2	59.4 105.6	121.2 75.4
Perú	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	575.4 62.0	180.7 36.5	118.7 27.5
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	24.0 52.8	57.7 66.3	100.9 76.9
Uruguay	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	283.5 33.5	326.1 64.6	212.3 37.8
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	22.6 77.3	30.5 167.9	66.0 152.2
Venezuela	Deuda externa	en % de las exportaciones en % del PIB	196.0 51.4	99.4 30.7	114.9 26.7
	Reservas de divisas	en % de la deuda externa en % del M2	27.9 56.0	50.9 55.8	16.8 11.4

Fuentes: FMI, CEPAL.

El crecimiento económico, sobre todo entre 2003 y 2008, así como la posibilidad que tienen los Estados de retener una parte de los ingresos generados por el alza de los precios en las materias primas –por medio de aranceles al comercio exterior u otras formas de captar la renta–, también contribuyeron al fortalecimiento de las finanzas públicas. De esta manera, pese al porcentaje creciente del PIB que se dedica al gasto público, se ha registrado una disminución bastante generalizada de los coeficientes de deuda pública, a diferencia de la tendencia observada en las economías desarrolladas (cuadro 5). Por consiguiente, los gobiernos de los diferentes países de América Latina lograron implementar medidas contra-cíclicas para reforzar la demanda interna y atenuar las tensiones recesionistas, producto de los choques comerciales vinculados a la crisis internacional. La rápida implementación de estímulos presupuestarios, aún cuando fueron de menor magnitud que los de los países desarrollados^[12], que a menudo también fue acompañada por políticas monetarias expansionistas,

[12] Sólo Chile y Perú implementaron amplios planes para relanzar la economía, los cuales representaron alrededor del 3% del PIB en 2009.

fue decisiva para apoyar la actividad y reactivar el crecimiento económico en tiempos de crisis. Si bien el moderado deterioro de los saldos presupuestarios que produjo podría reducir los márgenes de maniobra de futuras políticas de apoyo a la demanda interna, América Latina no forma parte de esas zonas y de esos países que, a corto plazo, podrían atravesar graves crisis vinculadas al descontrol de la deuda pública.

Cuadro 5 Deuda pública y saldo presupuestario de la Administración Pública (en % del PIB)

	Gasto Público en % del PIB			Saldo presupuestario en % del PIB			Deuda Pública en % del PIB		
	1998-2002	2003-2008	2009-2012	1998-2002	2003-2008	2009-2012	1998-2002	2003-2008	2009-2012
Argentina	30.2	32.0	40.5	-1.9	1.0	-1.2	69.2	92.7	49.4
Bolivia	30.8	32.6	34.6	-5.7	-1.0	1.1	65.3	62.8	36.6
Brasil	38.9	38.0	39.2	-2.3	-2.6	-2.5	72.2	68.4	66.4
Chile	23.1	20.5	23.8	-0.8	4.3	-0.9	13.6	7.3	9.2
Colombia	27.3	27.2	29.0	-3.8	-0.8	-3.3	36.6	37.9	35.3
Ecuador	21.4	24.0	40.5	-1.1	1.3	-2.9	56.8	32.9	19.3
México	22.3	22.9	27.0	-4.2	-1.4	-2.5	44.4	41.0	43.7
Paraguay	20.4	17.2	20.0	n.d.	n.d.	-0.2	38.6	29.6	13.3
Perú	20.0	18.6	20.0	-2.4	0.3	0.1	42.4	36.3	23.7
Uruguay	32.6	31.8	33.4	-5.5	-2.9	-1.6	79.0	78.5	58.0
Venezuela	29.2	34.6	37.7	-1.1	-0.2	-4.1	37.2	38.3	37.1

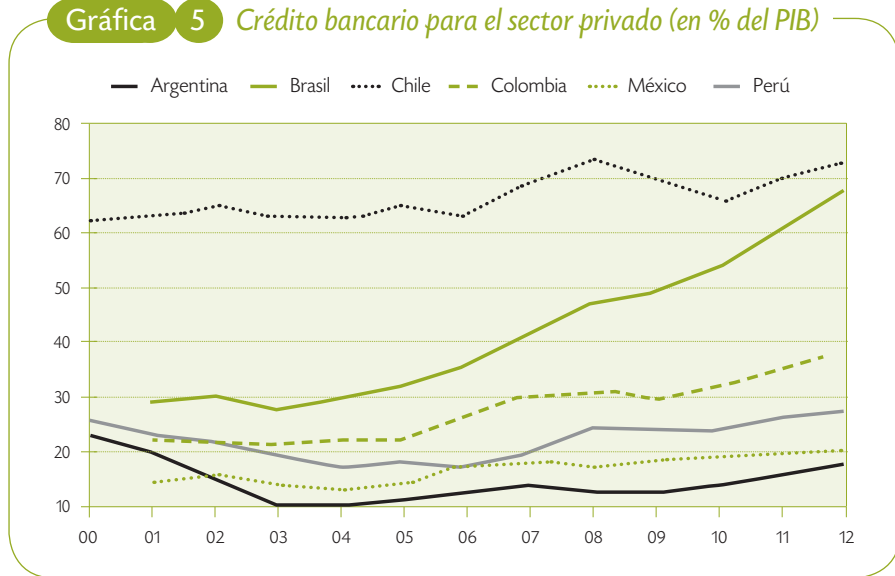
Fuentes: FMI, CEPAL.

De igual forma, la deuda interna no ha alcanzado niveles que pudieran desestabilizar a los sistemas financieros locales. Por supuesto, el crédito bancario aumentó de manera significativa en un cierto número de economías (gráfico 5), lo que indica que hubo un mejor acceso a los circuitos de financiamiento pero también una mayor fragilidad financiera. Sin embargo, desde una perspectiva internacional (y en especial si se compara con la experiencia de los países "periféricos" de Europa), el aumento de la deuda bancaria nacional sigue siendo moderado. En paralelo, durante los años 2000^[13].

[13] Se llama "dolarización" al fenómeno relacionado con el uso generalizado de una moneda extranjera –en general el dólar de Estados Unidos– como referencia en los contratos financieros y como base del ahorro de una economía. La dolarización protege los contratos del riesgo de depreciación de la moneda nacional pero reduce significativamente la eficiencia de la política monetaria nacional.

algunos países de América Latina lograron reducir significativamente el grado de dolarización. Los ejemplos más destacados son Bolivia, Paraguay y Perú, en donde la parte de los depósitos en divisas cayó respectivamente de 93 a 53%, de 66 a 38% y de 76 a 56%, entre 2001 et 2009^[14]. Esta tendencia a “desdolarizar” prueba una creciente preferencia hacia la moneda nacional, lo que podría estar relacionado con una mayor confianza en los agentes económicos que a su vez sería el resultado de la disminución de la inflación que se ha producido durante los años 2000 (gráfico 6). La menor dolarización reduce los riesgos de solvencia que resultan del desequilibrio entre activos y pasivos en monedas extranjeras así como el impacto potencial de fuertes depreciaciones de la moneda nacional en agentes expuestos a un riesgo cambiario.

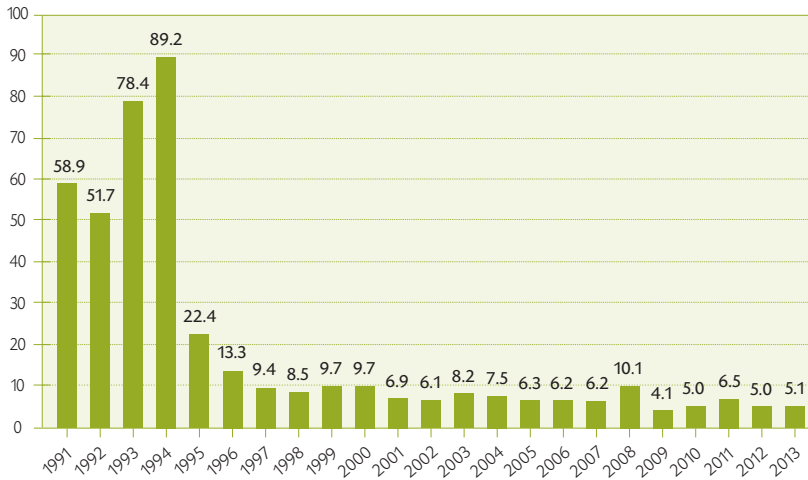
Gráfica 5 Crédito bancario para el sector privado (en % del PIB)



Fuente: FMI.

[14] En Argentina, la dolarización se redujo casi a cero gracias a la política de “pesificación” de principios de la década, aunque después volvió a incrementarse ligeramente. En 2012, apenas el 6% de los depósitos estaban denominados en divisas mientras que en 2001 esta proporción había llegado hasta un 70%.

Gráfica 6 Precios al consumidor (inflación, %)



























Fuente: CEPAL

El crecimiento relativamente moderado de los sistemas bancarios, su baja exposición a las actividades internacionales más afectadas por la crisis (hipotecas "subprime" y otras innovaciones financieras), así como una escasa dependencia de los financiamientos externos contribuyeron a que los bancos latinoamericanos atravesaran el periodo turbulento 2008-2012 sin dificultades importantes en lo que concierne a sus carteras de crédito y con coeficientes de préstamos en riesgo de ser recuperados o en situación de mora en niveles históricamente bajos.

Ahora bien, los factores que, entre 2003 y 2008, favorecieron la reducción de la vulnerabilidad financiera de los países de América Latina, ya no existen en la coyuntura abierta en 2009. En efecto, la evolución de las variables macroeconómicas clave (crecimiento económico, balanza de transferencias corrientes, saldo presupuestario) revela un deterioro en los "fundamentales" de la región (cuadro 6). Si la atonía del crecimiento económico mundial persiste y conlleva un deterioro adicional de las cuentas externas, la volatilidad intrínseca de los flujos de capitales internacionales constituirá, sin duda alguna, un factor de riesgo.

Cuadro 6 Variables macroeconómicas clave: 2003-2008 vs 2009-2012

	Crecimiento del PIB (promedio, en %)				
	2003-2008	2009-2012	Diferencia (p.p)		
Argentina	8.5	5.2		-3.3	
Bolivia	4.5	4.5		0.0	
Brasil	4.2	2.7		-1.5	
Chile	5.1	4.1		-1.0	
Colombia	5.2	4.1		-1.1	
Ecuador	4.9	4.3		-0.5	
México	3.0	1.8		-1.2	
Paraguay	4.5	3.1		-1.4	
Perú	7.0	5.7		-1.3	
Uruguay	5.3	5.2		-0.1	
Venezuela	7.5	1.3		-6.2	
América Latina y el Caribe	4.7	3.0		-1.7	

	Saldo de transferencias corrientes (promedio, en % del PIB)				
	2003-2008	2009-2012	Diferencia (p.p)		
Argentina	3.1	0.7		-2.4	
Bolivia	7.5	4.7		-2.8	
Brasil	0.6	-2.0		-2.6	
Chile	1.4	-0.3		-1.8	
Colombia	-1.8	-2.9		-1.1	
Ecuador	1.5	-0.7		-2.2	
México	-1.0	-0.6		0.4	
Paraguay	0.8	-1.4		-2.2	
Perú	0.1	-2.1		-2.2	
Uruguay	-1.5	-2.3		-0.8	
Venezuela	12.8	3.4		-9.4	
América Latina y el Caribe	0.6	-1.2		-1.9	

	Saldo presupuestario (promedio, en % del PIB)				
	2003-2008	2009-2012	Diferencia (p.p)		
Argentina	10	-12			-2.2
Bolivia	-1.0	11			21
Brasil	-2.6	-2.5			0.1
Chile	4.3	-0.9			-5.2
Colombia	-0.8	-3.3			-2.5
Ecuador	13	-2.9			-4.3
México	-1.4	-2.5			-1.1
Paraguay	-12	-0.2			10
Perú	0.3	0.1			-0.2
Uruguay	-2.9	-1.6			1.3
Venezuela	-0.2	-4.1			-3.9
América Latina y el Caribe	-18	-3.2			-1.4

p.p.: puntos porcentuales

Fuente: CEPAL.

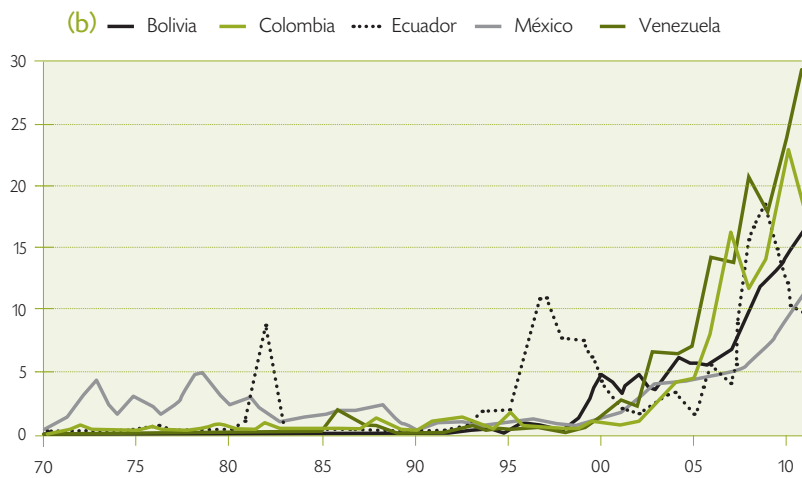
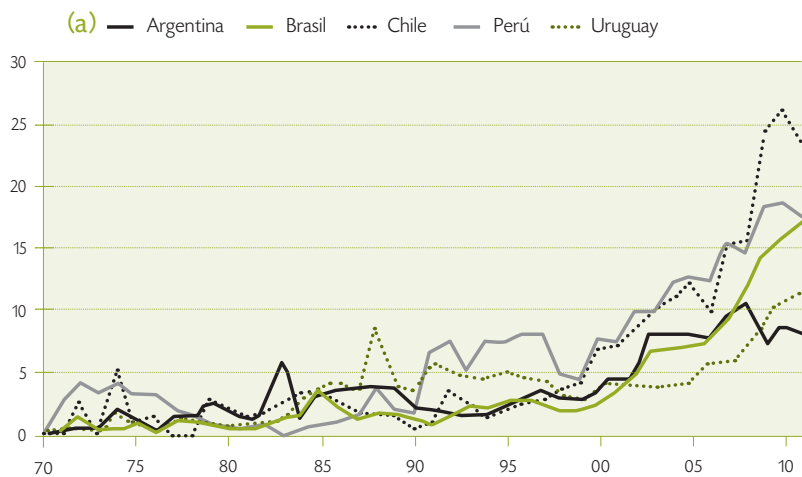
1.1.4. Crecimiento e inserción internacional: riesgos y desafíos a corto y mediano plazo

Como ya hemos visto, entre 2003 y 2008 el crecimiento fue muy dinámico y, entre 2009 y 2012, cuando la crisis económica internacional afectó a toda la región, logró resistir. No obstante, el dinamismo que mostró el crecimiento latinoamericano durante la última década tuvo dos consecuencias estrechamente vinculadas entre sí: por una parte, surgieron relaciones de tipo "centro-periférico" con China, socio comercial y financiero cada vez más importante para América Latina y, por la otra, se observaron síntomas de "reprimarización" de las economías de la región.

Las relaciones entre China y América Latina aumentaron enormemente desde principios de los años 2000 siguiendo un esquema bastante sencillo. Los países de América Latina, en especial los de Sudamérica, proporcionan a China materias primas (productos agrícolas, mineros y del sector energético) que ese país requiere en cantidades crecientes para alimentar a su población y abastecer a sus fábricas. En paralelo, los países latinoamericanos incrementaron fuertemente sus importaciones provenientes de China que se ha convertido en el taller del mundo, principalmente para los bienes manufacturados a bajo costo lo que podría contrariar el desarrollo industrial de América Latina.

El incremento de intercambios sino-latinoamericanos tiende a consolidar la posición de China como segundo socio comercial de América Latina en detrimento de la Unión Europea. Además, China se está acercando cada vez más a Estados Unidos –que es todavía el primer socio de la región–, mientras que la inversión directa china, que prácticamente no existía a principios de los años 2000, aumentó de manera importante durante la primera década del siglo 21 (CEPAL, 2011 y Rosales y Kuwayama, 2012). El peso creciente de China a nivel comercial (gráficos 7a y 7b) transformó a esta economía en principal cliente de varios países de la región: es el caso de Chile, de Perú o más recientemente de Brasil. En casi todos los países, las exportaciones hacia China se componen esencialmente –entre 70 y 95% del total– de materias primas o de productos semimanufacturados, es decir productos manufacturados intensivos en recursos naturales (“manufacturados de base”) (Cuadro 7).

Gráfica 7 Participación de China en las exportaciones de bienes (%)



Fuente: CHELEM.

Cuadro 7 Exportaciones hacia China por tipo de producto (en %)

	Materias primas	Productos manufacturados de base	Bienes Intermediarios	Bienes de Equipo	Productos Mixtos	Bienes de Consumo	Otros	Materias primas y productos manufacturados de base (% del total)
Bolivia	74.3	22.4	0.3	0.0	2.7	0.3	0.0	96.7
Colombia	81.4	14.4	0.4	0.1	3.4	0.2	0.2	95.8
Chile	31.3	60.5	5.3	0.1	2.1	0.6	0.0	91.8
Brasil	83.2	2.4	4.0	2.2	7.5	0.7	0.1	85.5
Argentina	82.2	0.7	1.3	0.1	14.5	1.2	0.0	82.9
Perú	70.3	11.5	0.2	0.0	16.2	1.8	0.0	81.8
Ecuador	79.1	0.4	5.1	0.2	14.4	0.8	0.0	79.5
Uruguay	75.9	0.1	13.5	0.0	9.7	0.1	0.6	76.1
Venezuela	70.2	1.3	0.0	0.0	28.5	0.0	0.0	71.5
México	44.3	6.6	17.8	17.4	3.5	10.5	0.0	50.9
Paraguay	42.3	0.0	1.5	0.3	54.8	1.2	0.0	42.3

Materias primas: mineral de hierro, minerales no ferrosos, minerales brutos, carbón, petróleo bruto, gas natural, cereales, otros productos agrícolas (incluyendo animales vivos) y productos agrícolas no comestibles.

Productos manufacturados de base: cemento, cerámica, vidrio, hierro y acero, metalurgia no ferrosa (formas primarias y productos de primera transformación), química mineral de base incluyendo polvos y explosivos, química orgánica de base, coque y derivados de carbón y de lignito.

Fuente: CHELEM.

La intensificación de vínculos entre la región latinoamericana y China suscitó numerosos debates y análisis^[15]. Una de las principales preocupaciones que surgieron a raíz del incremento de estos intercambios comerciales entre China y América Latina durante la última década, radica en que reproducen aquel esquema "centro-periferia" que prevaleció durante las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Según el enfoque de inspiración estructuralista que se forjó en torno a los trabajos de Raúl Prebisch (Prebisch, 1981), en aquella época se consolidó en América Latina un capitalismo "periférico", resultado de una articulación subordinada a la dinámica del sistema capitalista mundial, caracterizada por la exportación de materias primas y la

[15] Numerosos trabajos han estudiado esta intensificación de relaciones entre China y América Latina. Para una síntesis reciente véase CEPAL (2011) y Rosales y Kuwayama (2012).

importación de bienes industriales. A nivel interno, este tipo de inserción internacional se caracterizó por una acumulación insuficiente, los obstáculos al desarrollo de un sector industrial de bienes de equipo y la ausencia de una capacidad autónoma de innovación tecnológica así como una mala asignación de recursos y una distribución sumamente desigual del producto generado.

La mayoría de las economías latinoamericanas se ha diversificado en el transcurso de las últimas décadas y es impensable que las configuraciones económicas que prevalecían durante la primera mitad del siglo pasado se puedan reproducir de manera idéntica. Sin embargo, no cabe duda de que han surgido síntomas de “enfermedad holandesa” (véase recuadro1) y de “reprimarización” de las economías de la región, en parte relacionados al auge de la exportaciones de materias primas hacia China.

Recuadro 1 *La “enfermedad holandesa”*

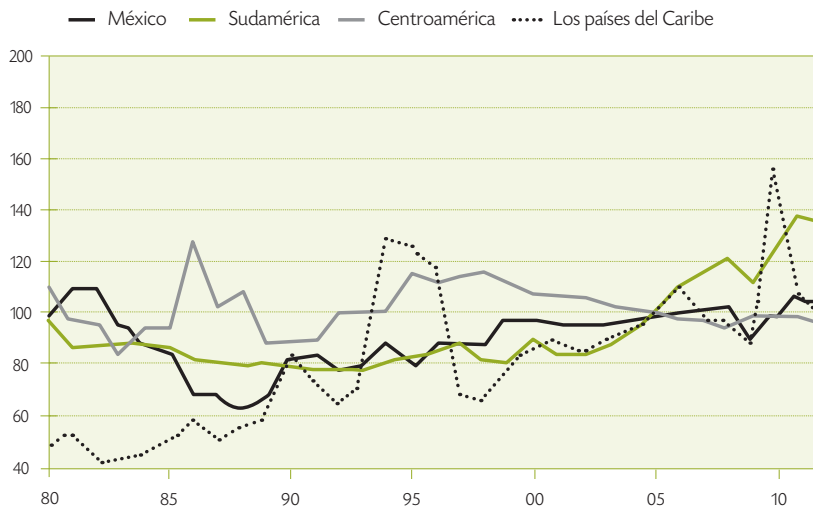
Cuando un país obtiene importantes ingresos gracias al alza en los precios de los recursos naturales que exporta (petróleo, gas, otras materias primas), se expone al riesgo de contraer la “enfermedad holandesa”^[16]. Esto significa que el ingreso generado por la exportación de recursos naturales incrementa la demanda de bienes no exportables (en específico, los servicios) y de productos exportables (bienes industriales en particular). El precio de los productos industriales se determina a nivel internacional y no varía pero el precio de los servicios aumenta. De ello resulta una apreciación de la tasa cambiaria real, o sea de la relación entre los precios de los bienes en el mercado nacional y el precio de los bienes en los mercados internacionales.

El alza de ingresos (y la apreciación de la tasa de cambio real) también puede ser resultado de flujos de capitales muy abundantes que incrementan los precios de los activos financieros y estimulan el consumo de bienes y servicios por la vía de un “efecto riqueza”. Con el alza de la demanda, también aumentan empleo y salarios, incluyendo a los del sector industrial. Dado que en la industria los precios se fijan a nivel mundial, se provoca un alza del salario real y una disminución de la rentabilidad en ese sector, lo que desvía las inversiones de la industria hacia sectores “tradicionales” (materias primas), conlleva una desindustrialización del país y obliga a importar más para satisfacer la demanda interna.

[16] En relación a los orígenes de esta noción desde el punto de vista teórico, véase Corden (1981 y 1984).

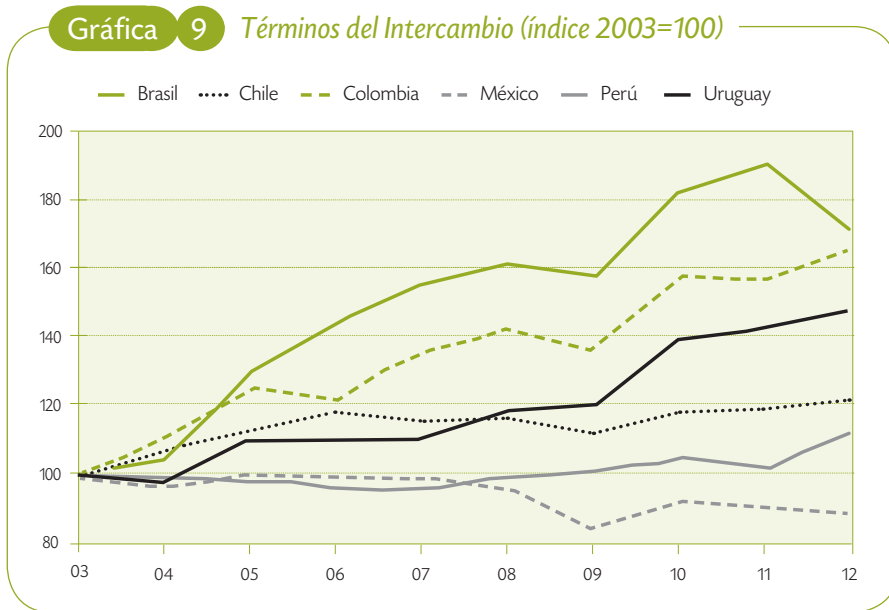
En efecto, durante la última década gran parte de los países latinoamericanos se benefició con el alza de precios en las materias primas que exportan y con la abundante llegada de capitales extranjeros. Aun cuando América Latina, en su conjunto, registró una evolución favorable de los términos del intercambio, la situación varía según la región que se considere. Los “perdedores”, o sea los importadores netos de materias primas, se concentran en la subregión del Caribe, que registró una gran volatilidad, y en los países de América Central que exhiben un retroceso significativo. En cambio, los países de América del Sur fueron los grandes “ganadores”, con un incremento en los términos del intercambio de alrededor del 50% durante la última década (gráfico 8). Algunos de ellos, como Brasil o Colombia, registraron una fuerte apreciación de la tasa de cambio real efectiva (gráfico 9).

Gráfica 8 Términos del Intercambio (índice 2005=100)



Fuente: CEPAL.

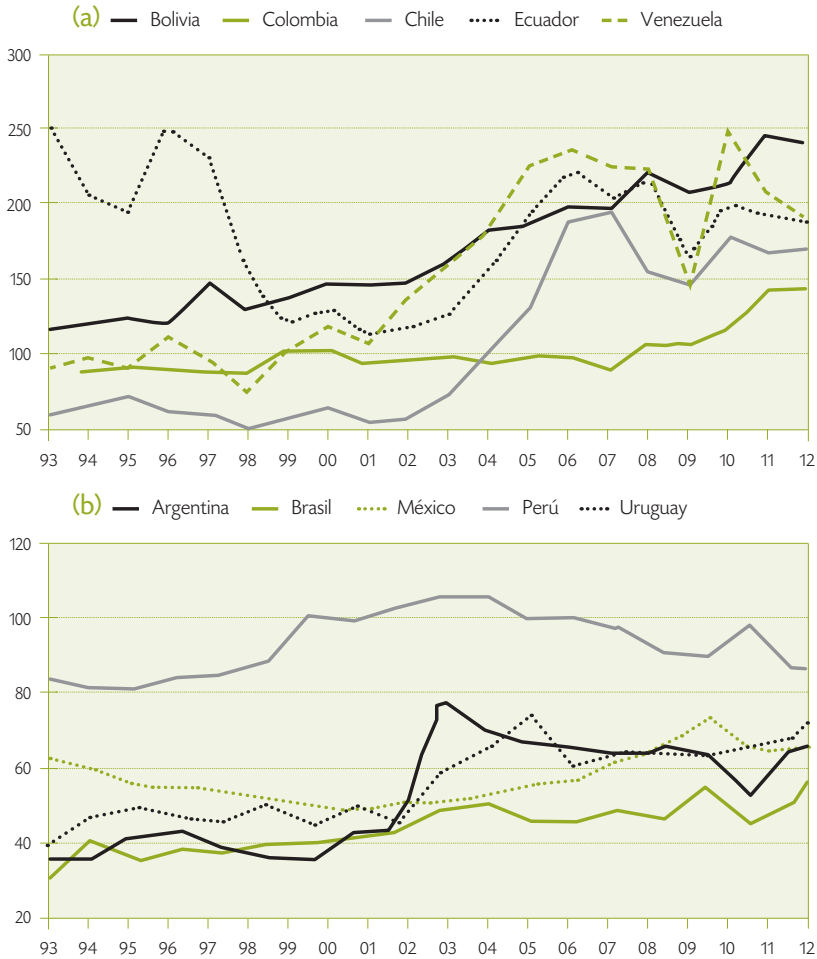
Gráfica 9 Términos del Intercambio (índice 2003=100)



Fuente: CEPAL

Los síntomas de “reprimarización” se reflejan en la creciente participación en el PIB y en las exportaciones totales de las actividades relacionadas con la extracción, la producción y la primera transformación de recursos naturales. Pero, una vez más, no afectan a todos los países de la misma manera. No obstante, la relación entre el PIB agrícola y minero y el PIB manufacturero (gráfico 10a y 10b), que es bastante variada según la estructura productiva de cada país, muestra que la participación de las actividades primarias tiene una clara tendencia al alza, con dos excepciones, Perú y en menor grado, Argentina. De los países que registran un alza de este coeficiente, podemos distinguir aquellos que tuvieron un aumento bastante significativo durante la fase de mayor crecimiento que dura hasta 2008: se trata, en mayor o menor grado, de Venezuela, Ecuador, Chile o incluso Bolivia, aún cuando en este último caso el alza del coeficiente se mantuvo más allá de 2009. En cambio, otros países registraron un alza de este coeficiente –o sea una reprimarización–, sobre todo a partir de 2007-2009. En esta situación se encuentran países como Brasil, Colombia y Uruguay. Brasil que se caracteriza por tener el aparato productivo más diversificado, registra una fuerte alza del coeficiente a partir de 2009, después de casi una década de estabilidad.

Gráfica 10 Relación entre el PIB agrícola y minero y el PIB manufacturero (%)



Fuente: estadísticas oficiales tomadas de la Contabilidad Nacional.

En lo que atañe a la evolución de la estructura de exportaciones, y tomando en cuenta la proporción del valor exportado de los productos manufacturados dentro del valor de exportaciones totales (cuadro 8), se observa una pérdida relativa del peso que tiene la industria en la mayoría de los países. El caso de Brasil es paradigmático: la parte de las exportaciones industriales ha caído de manera importante desde el pico de los años 1990 (más del 50 por ciento) y en los años recientes apenas representa un

poco más de la tercera parte. No obstante, en Brasil la participación de los productos manufacturados en las exportaciones sigue siendo muy superior a la que se observa en los países andinos como Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, en donde también se registra una disminución de la importancia relativa de la industria. El incremento del peso de los productos manufacturados en las exportaciones de los países de América Central (en particular debido al desarrollo de las maquiladoras), no permite contrarrestar la tendencia general de la década 2000.

Cuadro 8 *Exportaciones de productos manufacturados, incluyendo los de las maquiladoras (Porcentaje del total del valor de las exportaciones F.O.B)*

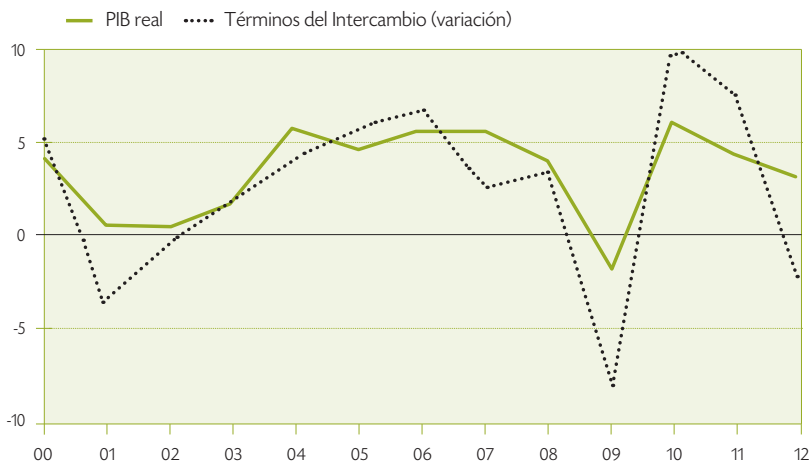
	1970-1979	1980-1989	1990-2002	2003-2008	2009-2011
Argentina	22.0	24.4	31.4	30.2	31.9
Barbados	41.0	68.9	52.6	46.5	59.0
Belice	25.6	16.6	16.8	10.2	1.4
Bolivia	2.6	2.4	18.2	10.9	6.3
Brasil	23.7	44.2	54.5	50.1	36.4
Chile	8.0	8.7	15.1	12.8	11.0
Colombia	19.5	20.4	33.0	35.4	22.3
Costa Rica	22.2	25.4	42.6	63.9	60.7
Ecuador	2.2	2.1	7.7	9.7	9.0
El Salvador	28.2	29.8	45.5	56.7	57.9
Guatemala	24.5	23.9	31.2	38.7	33.6
Guyana	7.7	4.6	12.9	19.0	8.3
Honduras	8.4	7.6	19.5	32.2	22.9
Jamaica	53.8	58.2	69.4	64.0	47.8
México	33.7	25.9	75.1	77.0	73.5
Nicaragua	16.7	10.9	13.7	10.2	6.8
Panamá	6.2	13.7	17.7	9.9	9.3
Paraguay	19.8	8.6	15.8	13.0	10.7
Perú	5.2	15.3	16.5	14.4	11.3
Rep. Dominicana	18.1	34.2	54.9	76.5	69.0
Trinidad y Tobago	8.4	18.4	35.4	28.8	26.1
Uruguay	28.2	35.9	39.3	31.3	25.5
Venezuela	13	5.5	12.6	10.3	5.5
Total	16.2	25.5	50.7	49.8	41.9

Fuente: CEPAL

La tendencia a la «reprimarización» que afectó a buena parte de los países latinoamericanos durante el periodo reciente, induce a término un crecimiento desequilibrado y de menor dinamismo ya que implica un retroceso de la diversificación productiva. Al mismo tiempo, a corto plazo, la “reprimarización” incrementa la vulnerabilidad externa de los países más afectados por esta tendencia. Con una economía mundial que se caracteriza por un crecimiento económico mediocre y con la desaceleración del crecimiento económico en China así como en otros países emergentes, parece evidente que a nivel de precios y de volúmenes exportados de materias primas la coyuntura tendrá menor dinamismo que en el pasado reciente. Dados los estrechos vínculos que existen entre las dos variables, se estima que un estancamiento, o incluso un retroceso, de los términos del intercambio, se producirán de manera conjunta con una desaceleración del crecimiento latinoamericano (gráfico 11).

En forma paralela, durante el periodo 2013-2015, y probablemente en años siguientes, la restricción financiera externa podría hacerse presente de nuevo. En efecto, la perspectiva de un retiro gradual de las políticas monetarias expansivas en Estados Unidos podría inducir una disminución de la liquidez abundante que llega a los países emergentes y, por lo mismo, una reducción en los flujos de entradas de capital. Lo cual podría afectar a los países que más dependen de las diferentes fuentes de financiamiento externo. La configuración de un crecimiento económico más moderado conlleva riesgos conocidos. En términos generales, está claro que un crecimiento económico decaído puede desencadenar procesos negativos auto-sostenidos –por ejemplo, la fragilidad de la situación financiera de empresas y de hogares deteriora la cartera de los bancos y afecta al crédito, lo que contribuye a debilitar la actividad–, y reduce los márgenes de maniobra de los que dispone la política económica para hacer frente a choques desfavorables.

Gráfica 11 América Latina y el Caribe – Crecimiento del PIB real y variación en los términos del intercambio (%)



Fuente: CEPAL.

Sin embargo, tomando en cuenta que la variedad de trayectorias económicas es una de las características de los países de la región^[17], los riesgos y desafíos que se producen a corto y mediano plazo se presentan de manera diferente según cada situación nacional. Es lo que se destaca al comparar la situación de las dos principales economías de América Latina, la de Brasil y la de México, que representan alrededor de las dos terceras partes del PIB regional.

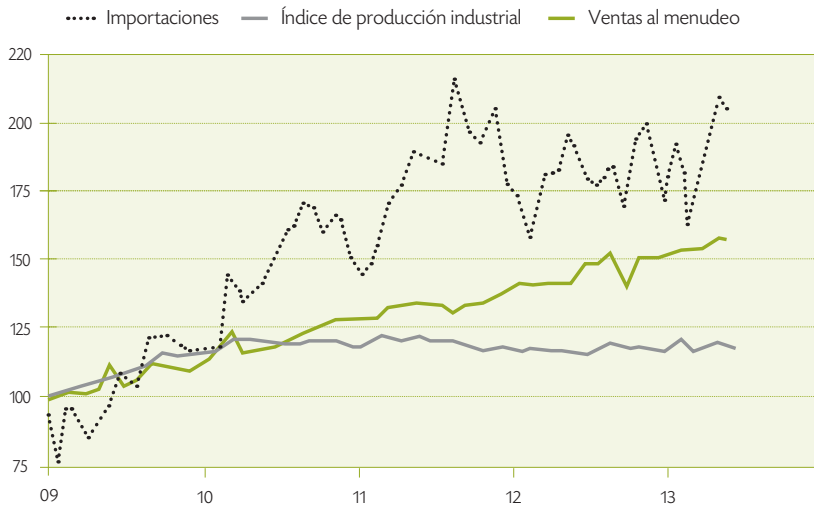
En el caso de Brasil, una evolución menos favorable en los términos del intercambio puede contribuir a frenar la tendencia hacia la reprimarización que, como lo hemos visto, tuvo un fuerte impacto en la economía de ese país. Brasil enfrenta principalmente problemas de competitividad que, si bien conciernen al conjunto de su economía, afectan muy en particular a la industria. En el transcurso de los últimos años ésta última se ha mostrado incapaz de satisfacer una creciente demanda interna que recurre cada vez más a las importaciones (gráfico 12).

Si el déficit de la cuenta corriente se acentuara, se podría dañar la buena reputación que Brasil se forjó ante los mercados financieros internacionales, durante los años 2000,

[17] Más allá de las características comunes de la región, esta diversidad incluye la existencia de una variedad de modelos de crecimiento económico y de configuraciones socioinstitucionales. Véase al respecto, Miotti et al. (2012). remplace Miotti, Quenan y Torija-Zane (2012).

gracias al alza de las reservas internacionales, al control de los déficits presupuestarios y a la reducción de los coeficientes de deuda que habían permitido disminuir las primas de riesgo de las obligaciones soberanas, o sea los costos de financiamiento. Por lo tanto, es necesario que Brasil proceda a una reestructuración de la oferta, de manera a evitar el deterioro de su posición financiera externa y a enfrentar los problemas de competitividad que son resultado principalmente –además de la apreciación cambiaria y del alza de salarios reales– del débil incremento de productividad, de la ausencia de modernización de las infraestructuras y de una inversión insuficiente.

Gráfica 12 Brasil. Producción industrial, ventas al menudeo e importaciones – Índice (enero 2009=100)



Fuente: IBGE.

El caso de México corresponde a una configuración muy diferente. El moderado crecimiento económico en Estados Unidos y el buen nivel de la demanda interna le permitieron alcanzar una tasa de crecimiento bastante aceptable en 2011 y 2012. Un entorno menos favorable en lo que se refiere a la evolución del precio internacional del petróleo (según las diferentes proyecciones, los precios del bruto no se perfilan al alza^[18]) podría acentuar los retos estructurales que enfrenta México.

[18] El precio medio del petróleo que en 2012 era de 105 USD por barril en promedio, se estima para el 2013 en 100.1 USD por barril y para el 2014 en 95.4 USD el barril, según el FMI (previsiones de julio del 2013). Véase <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/02/>

En efecto, gracias a un nivel adecuado en los precios del petróleo durante la década del 2000, los ingresos y los gastos presupuestarios aumentaron de manera considerable, lo que permitió infundir mayor dinamismo al crecimiento del mercado interno. Sin embargo, la producción del sector petrolero se desacelera en volumen desde 2004, fecha en la que alcanzó su tope histórico (3, 383 millones de barriles diarios), y a finales del 2012 se sitúa en 2, 55 millones.

Por lo tanto, esta evolución plantea también la cuestión de las necesarias reformas en el sector fiscal y en el energético. México tiene un sistema fiscal sumamente dependiente de los ingresos petroleros, los cuales representan en promedio el 34% de los ingresos fiscales totales, mientras que la presión fiscal en el país es bastante reducida (9% del PIB en 2012 ^[19]), muy por debajo del promedio de la OCDE (18.6% del PIB), organismo al que pertenece desde los años 1990 ^[20]. Un incremento de ingresos fiscales podría liberar recursos para invertir en las tareas de exploración y explotación petroleras de PEMEX, la empresa petrolera pública, y esos recursos podrían fortalecerse si se autorizara a la iniciativa privada a intervenir en el sector petrolero. Por lo tanto, estas reformas estructurales representan el principal reto del gobierno actual.

El tema de la especialización productiva también constituye un importante desafío. La economía mexicana depende ampliamente del ciclo económico de Estados Unidos (destino del 75% del total de las exportaciones), debido al desarrollo que ha tenido la industria de ensamblaje integrada al aparato productivo de Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994. Además, México se ha visto confrontado, en su propio mercado y en el mercado estadounidense, a la competencia china, en particular durante la primera década del siglo XXI y principalmente a causa de la composición de su oferta para exportación (esencialmente productos manufacturados). Aunque en los últimos años la brecha entre los costos salariales en México y en China tiende a reducirse, la presión sobre la competitividad-precio seguirá siendo importante.

Por último, las otras economías de la región que, durante la última década, en términos generales, registraron tasas de crecimiento económico superiores a las de Brasil y México, también se verán afectadas por un entorno internacional menos favorable. Pero, al igual que en estos dos países, los riesgos y los desafíos que se les presentarán también podrían representar oportunidades.

[19] Suma de los ingresos provenientes del IVA, del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre la renta empresarial (y fuera de ingresos de seguro social y de impuestos específicos sobre bienes y servicios).

[20] Fuera de ingresos del seguro social y de impuestos específicos sobre los bienes y servicios, la presión fiscal en México también es inferior al promedio latinoamericano que es de 14%, según la OCDE (2011).

Si vemos el caso de Chile, una de las economías de mayor dinamismo en las últimas décadas, una coyuntura como la que se perfila –durante la cual se estima que el precio del cobre se situará por debajo de los niveles que tuvo en los años recientes– podría tener un impacto negativo en su crecimiento económico pero también podría destacar la necesidad que existe de diversificar el aparato productivo y de incorporar un mayor valor agregado a las exportaciones de materias primas.

Dado que el mercado chino se ha convertido en el principal destino de sus exportaciones, para Chile será un reto mayor adaptar su estructura productiva nacional a los cambios que se prevén próximamente en China. Se estima que, en los próximos años, las transformaciones del modelo de crecimiento económico chino podrían reequilibrar las diferentes componentes de su demanda. Por una parte, el previsible desaceleramiento de la inversión en China va a incidir en sus requerimientos de materias primas, especialmente de productos mineros como el cobre. Por la otra, en China se está desarrollando un modo de consumo más sofisticado que va poner a prueba la estrategia de nichos que ha desarrollado Chile y también puede representar nuevas oportunidades para sectores consolidados –como la industria vinícola– y, más generalmente, para sectores emergentes de la industria agroalimentaria.

Conclusiones

Gracias a condiciones de financiamiento externo favorables y a precios elevados en los productos de base, los últimos diez años, y más especialmente el período 2003-2008, han representado para América Latina una fase de fuerte crecimiento económico, comparable a la que vivió después de la Segunda Guerra Mundial. Factores internos, en particular la implementación de políticas de fomento a la demanda interna, permitieron consolidar una dinámica de expansión de la actividad económica.

En un contexto mundial de crisis, la región mostró una gran resiliencia, no sólo a nivel del crecimiento económico sino también en relación a su situación financiera. De esta manera, América Latina evitó una recesión más profunda y pudo hacer frente a las turbulencias internacionales sin caer en una crisis monetaria o financiera desestabilizadora –como había sucedido en el pasado–, gracias a una disminución de las fuentes de vulnerabilidad durante la fase de crecimiento que se abrió en 2003. Si la crisis económica global perturbó efectivamente el ciclo de expansión que inició en 2003, el crecimiento de la región se vio relativamente poco afectado si se le compara con otras regiones del mundo. Además, América Latina atravesó la crisis sin que su deuda, pública o privada, creciera desmesuradamente y sin sufrir un deterioro de los déficits presupuestarios, contrariamente a lo que sucedió en un número importante de países de la OCDE.

Sin embargo, los choques externos desfavorables, resultado de la crisis económica internacional, afectaron los flujos económicos internacionales de la región latinoamericana. Por una parte, el excedente de la cuenta corriente, que fue una característica de la región entre 2003 y 2007, se transformó en un déficit que se ha acentuado aunque todavía es moderado. Por la otra, el período 2008-2012 registró un incremento en la volatilidad de las entradas de capital.

Para entender la reciente dinámica de las economías latinoamericanas, se debe tomar en cuenta el peso creciente de China en las relaciones externas de la región en los últimos diez años. El proceso de desplazamiento gradual del centro de gravedad de la economía mundial hacia el Este (sobre todo hacia China), condujo a una fuerte expansión del comercio de los países latinoamericanos hacia esa zona del mundo. Para los países de América del Sur que son exportadores netos de materias primas, la emergencia del socio chino constituye un factor fundamental para explicar el progreso de su actividad. Ahora bien, las relaciones de tipo "centro-periferia" con China y de síntomas de una "reprimarización" de las estructuras productivas de la región también acrecentaron la dependencia relacionada con la evolución de los precios internacionales de las materias primas. Este tipo de especialización productiva, que podría provocar un crecimiento desequilibrado y menos dinámico, debido al retroceso que implica a nivel de la diversificación productiva, se ha convertido en una fuente importante de vulnerabilidad a corto plazo.

Las perspectivas a corto y mediano plazo que se habían prefigurado con base en la evolución de la situación internacional durante el periodo 2009-2012 se han ensombrecido. A los riesgos ya conocidos se suman ahora nuevos factores de preocupación y de incertidumbre. El crecimiento mediocre o nulo de los principales polos de la economía mundial (Estados Unidos y la Unión Europea) se produce conjuntamente con una desaceleración de la actividad en China y en otras regiones emergentes -incluyendo Brasil. Por ello, se estima que a nivel de los precios y de los volúmenes de exportación de materias primas, la coyuntura tendrá un menor dinamismo que en el pasado reciente. Además, la perspectiva de un abandono progresivo de las políticas monetarias expansivas en Estados Unidos podría provocar una disminución de la liquidez abundante que llega a los países emergentes y por consiguiente una reducción en las entradas de capital.

Por lo tanto, los países de la región se enfrentan a un doble riesgo. Por una parte, que el crecimiento económico decaiga. Tomando en cuenta los resultados generados después del 2009, la previsión central de crecimiento económico para la región se sitúa entre 2 y 3%, o sea muy inferior a los 4.5 – 5% del período 2003-2008.

Por otra parte, surge el riesgo de que reaparezca la restricción externa. Un riesgo aún mayor cuando se constata el creciente déficit de la balanza de transferencias corrientes, o sea la creciente necesidad de financiamiento externo. Por supuesto estos déficits siguen siendo moderados, los flujos de inversión extranjera directa son importantes y los niveles de reservas internacionales por lo general se mantienen elevados, mientras que los márgenes de maniobra de las políticas públicas no son nada despreciables, aún cuando en estos últimos años los saldos presupuestarios se hayan deteriorado en la mayoría de los países de la región.

En este contexto, los desafíos son numerosos. A muy corto plazo, será necesario que las autoridades de los diferentes países vigilen cuidadosamente sus fuentes de vulnerabilidad específicas. No obstante, en cualquier caso, se van a requerir esfuerzos en la gestión de la política económica –que en la mayoría de los países latinoamericanos ha tenido avances indiscutibles– para prevenir y, de ser necesario, amortiguar los eventuales choques desfavorables. Uno de los puntos centrales se refiere a la evolución del sector financiero: vigilar cuidadosamente toda vulnerabilidad que pudiera surgir en un contexto de crecimiento decaído constituye un elemento clave para resistir a eventuales choques, en particular en el caso de países que recientemente registraron un rápido crecimiento del crédito.

A corto-mediano plazo, el desafío de todas las economías de la región será de intensificar la diversificación productiva y de fortalecer sus fuentes internas de crecimiento económico, al mismo tiempo que deben tratar de mejorar su competitividad. Aunque estos desafíos, como lo hemos visto, se presentan de manera diferente según las diversas situaciones nacionales, todos los países de la región deberán centrar sus políticas macroeconómicas y de desarrollo principalmente en aquellos factores con resultados recientes sumamente insatisfactorios pero que cuentan con potencial para impulsar el crecimiento económico en el largo plazo, es decir el alza de la productividad, el fortalecimiento de la innovación, la modernización de las infraestructuras así como el incremento del ahorro y de la inversión nacional^[21]. Una dificultad adicional radica en el hecho de que tendrán que hacerlo, muy probablemente, en un entorno internacional desmejorado.

[21] Véase al respecto, Quenan y Torija-Zane (2011) así como el capítulo de J.L. Martin en este estudio.

Bibliografía

ADELMAN, I. (2001), « Cinquante ans de développement économique : les principales leçons », *Revue d'économie du développement*, n° 9, numéro spécial, Clermont-Ferrand.

BÉRTOLA, L. y J.A. OCAMPO (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América latina desde la independencia*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

BID (2013), *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2012: Differing Behavior Across Subregions*, BID, Washington D.C.

BOYER, R. (2002), « L'après Consensus de Washington : institutionnaliste et systémique ? », *L'année de la régulation – Économie, Institutions, Pouvoirs*, n° 5, Presses de Sciences Po, Paris.

BULMER-THOMAS, V., J. COATSWORTH y R. CORTÉS CONDE (2006), *The Economic History of Latin America*, "Vol. 2. The Long 20th Century", Cambridge University Press, Cambridge.

CEPAL (2012), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2012*, Santiago de Chile, diciembre.

CEPAL (2011), *La República Popular China y América Latina y el Caribe, Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*, Santiago de Chile.

CEPAL (2002), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, CEPAL, Santiago de Chile, agosto.

CORDEN, W.M (1981), "The Exchange Rate, Monetary Policy and North Sea Oil", *Oxford Economic Papers*.

CORDEN, W.M (1984), "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation", *Oxford Economic Papers*.

FFRENCH-DAVIS, R. (2005), *Reformas para América Latina Después del Fundamentalismo Neoliberal*, Siglo XXI Editores/CEPAL, Buenos Aires.

MIOTTI, E.L.C. QUENAN y E. TORIJA ZANE (2012), « Continuités et ruptures dans l'accumulation et la régulation en Amérique latine dans les années 2000 : le cas de l'Argentine, du Brésil et du Chili », *Revue de la régulation* | 1^{er} semestre / Spring, <http://regulation.revues.org/9756>

MORENO, L.A. (2011), *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real* (Segunda edición ampliada), BID, Washington D.C., julio.

OCAMPO, J.A. (2009), "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista CEPAL* n° 97, Santiago de Chile, abril.

OCDE (2011), « *Une réforme des finances publiques pour une économie mexicaine plus forte, plus juste et plus saine* » dans *Études économiques de l'OCDE : Mexique 2011*, Paris.

OCDE (2009), *Latin American Economic Outlook 2009*, Paris.

OCDE/CEPAL (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de PYMES para el cambio estructural*, Paris.

POWEL, A. (2013), *Rethinking Reforms. How Latin America and the Caribbean Can Escape Suppressed World Growth*, IADB, Washington D.C.

PREBISCH, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

QUENAN C. y E. TORIJA ZANE (2011), « Dynamiques économiques : tendances et perspectives » dans QUENAN C. et VELUT S. (coord.), *À Savoir, n° 4, Les enjeux du développement en Amérique latine. Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, Agence Française de Développement, Paris.

QUENAN, C. (2013), "Las crisis de la Zona euro y sus efectos sobre las relaciones económicas birregionales Unión, Europea/ América Latina y el Caribe", in J. ROY (Comp.), *Después de Santiago: integración regional y relaciones Unión Europea-América Latina*, The Jean Monnet Chair / University of Miami, Miami.

ROSALES, O. y M. KUWAYAMA (2012), *China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, marzo.

WILLIAMSON, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform", in J. WILLIAMSON, Ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington D.C.

1.2. La cuarta ola de regionalismo

Olivier DABÈNE

Introducción

Desde hace medio siglo, el panorama del regionalismo en América latina se encuentra en constante evolución. A diferencia de Europa, en donde el proceso de integración avanza por olas de ampliaciones sucesivas, en Latinoamérica las olas de creación de grupos regionales se dan con cierta regularidad. Los procesos se superponen, se entrelazan y forman un mosaico complejo. Después de los acuerdos subregionales, que se firmaron entre 1960 y 1970 en Centroamérica, en la zona andina y en la del Caribe, en 1991 se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, más recientemente la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico (AP). Si se toma en cuenta el conjunto de organizaciones de integración regional^[22], en los últimos 60 años se han lanzado o relanzado alrededor de 30 iniciativas.

¿Por qué proliferan de esta manera los procesos de integración? ¿Cómo caracterizar a esta evolución histórica? Con los acuerdos firmados entre el año 2000 y el 2010, ¿se encamina América Latina por una vía distinta? Éstas son las interrogantes planteadas en el presente capítulo y para darles respuesta se empezará por describir de manera sucinta las cuatro olas de regionalismo que se han producido en el continente. Enseguida, se hará un balance de los principales procesos de integración antes de centrarse en el caso de la (UNASUR)^[23].

1.2.1. Las olas de regionalismo

Si se entiende por "ola" una secuencia histórica durante la cual diferentes regiones se desarrollan en forma paralela, entonces en América Latina se han dado cuatro olas de regionalismo (Cuadro 1) que han contribuido a construir una fragmentada geografía (Mapa 1). Estas olas deben situarse dentro de su contexto histórico. Empiezan a generarse cuando un grupo de países toma conciencia de la utilidad de enfrentar una serie de desafíos comunes de manera colectiva. El proyecto de integra-

[22] En este capítulo, la integración regional se entiende como un concepto que incluye dimensiones políticas y económicas (Dabène, 2009).

[23] Para obtener mayores datos y contar con fuentes primarias sobre la integración regional en el continente, recomendamos al lector consultar el portal del Observatorio Político de América Latina y del Caribe (OPALC) (www.sciencespo.fr/opalc).

ción se fragua entonces a partir de una serie de intereses e ideas convergentes. Después de un periodo más o menos largo, el desgaste del proceso, aunado a una renovación paradigmática, anuncian la siguiente ola.

Cuadro 1 *Olas de integración regional en América Latina**

Olas	Años	Acuerdos	Siglas**	Antecedentes
O ₁	1951	Organización de Estados Centroamericanos	ODECA	
	1960	Mercado Común Centroamericano	MCCA	
	1960	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	ALALC	
	1964	Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana	CECLA	
	1965	Asociación de Libre Comercio del Caribe	CARIFTA	
	1967	Mercado Común del Caribe Oriental	ECCM	
	1969	Grupo Andino	GRAN	
	1969	Tratado de la Cuenca del Plata		
	1973	Comunidad del Caribe	CARICOM	CARIFTA
	1975	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe	SELA	CECLA
1978	Pacto Amazónico			
O ₂	1980	Asociación Latinoamericana de Integración	ALADI	ALALC
	1981	Organización de Estados del Caribe Oriental	OECS	ECCM
	1986	Grupo de Río		
	1991	Mercado Común del Sur	MERCOSUR	
	1991	Sistema de la Integración Centroamericana	SICA	ODECA
	1994	Asociación de Estados del Caribe	ACS	
O ₃	1995	Grupo de los Tres (Colombia, México, Venezuela)	G3	
	1996	Comunidad Andina de Naciones	CAN	GRAN
	2000	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura	IIRSA	
	2001	Plan Puebla Panamá	PPP	
O ₄ ***	2004	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	ALBA	
	2004	Comunidad Sudamericana de Naciones	CASA	
	2008	Unión de Naciones Suramericanas	UNASUR	CASA
	2011	Arco del Pacífico Latinoamericano		
	2011	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	CELAC	Grupo de Río
	2012	Alianza del Pacífico	AP	

* El cuadro no incluye acuerdos bilaterales ni acuerdos firmados con los Estados Unidos o con la Unión Europea.

** Las siglas corresponden al idioma de origen (español, inglés).

*** La 4ª. ola es heterogénea, incluye un acuerdo comercial (AP, que pertenece a la V.), y acuerdos post comerciales.

Fuente: Autor.

La primera ola (O_1) surge dentro del contexto de la posguerra, cuando América Latina participa en la construcción del sistema interamericano y contempla estrategias de desarrollo económico.

A nivel político, la O_1 destaca primero por el intento de los centroamericanos de revivir un proyecto federal que había quedado en el olvido desde 1838. El “Pacto de la Unión Confederada de Estados de América Central” se firmó en 1947, en San Salvador, pero no se concretizó. En 1951, el proyecto de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) no es tan ambicioso pero enfrenta las divisiones políticas de aquella época y no resiste a la intervención militar de los Estados Unidos en Guatemala en 1954. La década de los años 1960 se caracteriza por las expectativas que suscita la Alianza para el Progreso de Kennedy. Sin embargo, decepcionados por las promesas incumplidas, los latinoamericanos crean la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). Forjan así el “latinoamericanismo” que les permite superar sus divisiones políticas y acordar una plataforma de reivindicaciones (Consenso de Viña del Mar, 1969). Al mismo tiempo, con la voluntad de proteger los recursos hídricos, se firmó un Tratado entre los países de la Cuenca del Río de la Plata.^[24]

A nivel económico, el emblemático primer Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Raúl Prebisch, expone su teoría del intercambio desigual en un texto seminal, escrito en 1949, y titulado “El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas”. En aquella época no convence pues la Guerra de Corea genera altos precios para las materias primas que América Latina exporta. Sin embargo, en cuanto las condiciones del mercado se vuelven a degradar, los países determinan seguir la recomendación de Prebisch de una Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) a nivel regional. El modelo cepaliano se basa en la complementariedad industrial y en la apertura comercial dentro del marco de uniones aduaneras. Este concepto planificador, desarrollista y proteccionista se opone al modelo de libre comercio que defiende Estados Unidos. Los acuerdos firmados entre 1958 y 1960 en Centroamérica (Mercado Común Centroamericano, MCCA), reflejan esas influencias rivales. La experiencia centroamericana, muy prometedora en sus inicios, se vio paralizada por la guerra de 1969 entre Honduras y El Salvador. En retrospectiva, se observan desequilibrios en la integración centroamericana: marginaliza a los más frágiles (en especial a Honduras) y favorece la llegada de capitales extranjeros (sin impactar el nivel de industrialización de la región).

[24] Tratado firmado en 1969 por Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)^[25] también resulta decepcionante. El moderado dinamismo del comercio interregional favorece a los países más desarrollados (México, Brasil y Argentina) por lo que acentúa las asimetrías del desarrollo económico. Como respuesta a esta situación, los países andinos lanzan en 1969 un proceso de integración subregional que va más allá del libre comercio. El Grupo Andino (GRAN), que cuenta con complejas instituciones inspiradas de la integración europea, prevé un régimen común de inversiones y una audaz planificación industrial. Sin embargo, muy pronto, el proceso se estanca.

La segunda ola de integración (O₂) se consideró como revisionista (Rosenthal, 1991). Se nutre de la decepción generada por la etapa anterior, sin verse motivada por la búsqueda de un nuevo paradigma. Sus ambiciones son más limitadas. La ALALC es sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y tiene el mismo objetivo a largo plazo de crear una zona de libre comercio latinoamericano aunque dispone, para ello, de mayor flexibilidad. Por ejemplo, la ALADI autoriza acuerdos parciales y, dentro de ese marco, se firman numerosos acuerdos bilaterales o regionales (Cuadro 2).

Cuadro 2 *Tipos de acuerdos de integración regional en América Latina registrados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre 1980 y 2012*

Nivel	Tipe	Número
Regional	Apertura de Mercados	3
	Preferencia Arancelaria	1
	Cooperación Científica y Tecnológica	1
	Cooperación e Intercambio de Bienes Culturales	1
	Superación de Obstáculos Técnicos al Comercio	11
Subregional	Complementación Económica	34
	De Renegociaciones del Patrimonio Histórico	2
	Agropecuarios	3
	Promoción del Comercio	15
	Cooperación científica y técnica, turismo, medio ambiente	16
	Acuerdos con Centroamérica y el Caribe	18

Fuente: ALADI.

[25] Originalmente, los países firmantes son Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Después, se unen Colombia y Ecuador. Finalmente, Venezuela se integra en 1965.

Esta segunda ola, que dura hasta finales de los años 1980, se caracteriza por una crisis del modelo ISI que, a su vez, se agrava con la crisis de la deuda. Chile, que en 1976 se retiró del GRAN y adoptó una estrategia de fomento a las exportaciones, constituye una nueva referencia. En paralelo, los regímenes autoritarios se muestran reticentes a proseguir con la intensificación de la integración pues significaría compartir o ceder soberanía. En cambio, son muy eficaces al articular una política regional de represión (operación Cóndor).

A finales de los años 1980, América Latina adhirió en forma masiva al neoliberalismo lo que desencadenó una tercera ola de regionalismo (O₃), encarnada por el MERCOSUR. Estados Unidos firma, con México y Canadá, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1992) y propone extenderlo al resto del continente por medio del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los acuerdos históricos en Centroamérica, en el Caribe y en la región andina se renegocian basándose en el "regionalismo abierto" que promueve la CEPALC.

La fase que entonces inicia es estimulante. Al final de la Guerra Fría, los países de América Latina que han terminado (casi) en su totalidad con su proceso de democratización, reanudan el diálogo político. El dinamismo de los intercambios comerciales interregionales impulsa el crecimiento económico. La apertura es rápida y sustanciosa. América Latina cuenta con derechos arancelarios promedio que pasan de 100% a principios de los años 1980 a 30% una década más tarde y a 10% al filo de los años 2000. En el MERCOSUR, el comercio interregional se dispara y en 1998 representa hasta un 25.2% del total, contra apenas 8.9% en 1990. No obstante, los progresos se interrumpen bruscamente debido a las crisis financieras de finales de la década: con la devaluación brasileña de 1999, y en especial con la crisis argentina de 2001, los intercambios comerciales decrecen hasta el nivel que tenían a principios de los años 1990.

El vuelco a la izquierda de América Latina, que inicia en 1998 con la elección de Hugo Chávez en Venezuela, pone término al periodo neoliberal. En el contexto de auge de las exportaciones de materias primas que se genera a partir del 2003, la izquierda promueve un proyecto que resucita al estructuralismo ^[26] de la CEPALC, aunque sin cuestionar por completo el regionalismo abierto.

[26] La corriente estructuralista que surgió en los años 1940 y 1950, en especial en América Latina con los trabajos de la CEPALC y de Raúl Prebisch, se diferenciaba de la corriente neoclásica por cuestionar el modelo de equilibrio general y su capacidad para garantizar un aporte coherente de los recursos de producción. Influenciado por el modelo keynesiano, la corriente estructuralista abogaba por una intervención del Estado para regular la economía y corregir las imperfecciones del mercado.

La O₄ destaca por la rivalidad entre Brasil y Venezuela. El presidente Lula hereda de la dinámica lanzada por su predecesor, F.H. Cardoso, que orientó de manera pragmática los proyectos regionales gracias a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Lula acentúa el giro sudamericano de la diplomacia brasileña y trata de imponer un liderazgo que sea útil a sus ambiciones internacionales. Impulsa la creación de la UNASUR y formaliza el diálogo latinoamericano dentro del marco de la CELAC.

Por su parte, Hugo Chávez defiende una visión posliberal de la integración que inicialmente se concibió como una alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta por los Estados Unidos. La alternativa se transformó en Alianza Bolivariana para América (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA), una vez descartado el ALCA. La propuesta consiste en poner a disposición la riqueza petrolera venezolana en condiciones financieras generosas y en elaborar dispositivos innovadores de cooperación internacional en base al modelo de "misiones", punta de lanza de la revolución bolivariana. La dimensión comercial no desaparece por completo pero se pone al servicio del interés común. El acuerdo de libre comercio "para los pueblos" firmado por Venezuela, Bolivia y Cuba en 2006 sirve de modelo. Las empresas públicas son integradas a consorcios (empresas grannacionales) para producir bienes de consumo (alimentos, por ejemplo) o proporcionar servicios públicos regionales (educación, salud, etc.). Los objetivos sociales priman sobre cualquier otra consideración.

A lo largo de los años, la ALBA se ha consolidado como un club político en torno a la Venezuela chavista. Su politización le ha impedido atraer a los "grandes" países con gobiernos de izquierda como Brasil, Argentina o, recientemente Perú^[27]. Con la muerte de Hugo Chávez, en 2013, han surgido ciertas dudas sobre el futuro de este grupo pero hay que reconocer la influencia que tuvo en la consolidación de la UNASUR y la CELAC. Hugo Chávez siempre fue un ardiente partidario de profundizar en el tema de la integración continental. Militó para que la UNASUR dispusiera de instituciones sólidas y se preocupase de temas sociales pero también de cuestiones energéticas y de defensa. Aún cuando tuvo que enfrentar el pragmatismo prudente de los brasileños, es indiscutible que la cuarta ola de regionalismo le debe mucho.

En el marco de la UNASUR, en la que están presentes todos los países, se ha superado la polarización y desde el inicio se trabaja en base a una agenda que, como lo veremos más adelante, ha sido producto de compromisos y de respuestas a crisis.

[27] Miembros del ALBA: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Venezuela.

En cuanto a la CELAC, a menudo se le considera como una “OEA -2+1”. Organización continental de la que no forman parte ni Estados Unidos ni Canadá pero que sí incluye a Cuba, que en el 2013 asumió la presidencia, la CELAC simboliza la creciente desconexión que existe entre Estados Unidos y el resto del continente. Queda por ver de qué manera la CELAC ajustará su agenda de trabajo a las de otros procesos de integración regional para evitar superposiciones y traslapes.

Por último, conviene señalar que la O₄ no descarta por completo la opción clásica del libre comercio. Además de que gran número de países firman acuerdos bilaterales con Estados Unidos^[28], aquellos que tienen una costa pacífica crearon la Alianza del Pacífico (Chile, Perú, Colombia, México)^[29], para infundir mayor dinamismo a su inserción en la zona de Asia Pacífico. De esta manera, la AP se sitúa como un “anti-MERCOSUR”. En tanto Brasil, y en especial Argentina, abundan en medidas proteccionistas y se muestran reticentes para negociar nuevos acuerdos de libre comercio, los miembros de la AP han emprendido una desenfadada dinámica de apertura comercial.

En lo que concierne a la estrategia de desarrollo económico y de apertura comercial, América Latina se encuentra dividida por un eje este-oeste. Sin embargo, a nivel político muestra madurez para dialogar y pragmatismo al abordar de manera colectiva temas hasta entonces sin atender como el de las infraestructuras o el de la defensa.

1.2.2. *Panorama de los acuerdos históricos*

En esta sección se hace un balance de la evolución de los tres grandes acuerdos subregionales: Centroamérica, zona andina y MERCOSUR. Se hace hincapié en la agenda, en el grado de institucionalización y en los intercambios comerciales..

Centroamérica

El istmo centroamericano tiene como peculiaridad que, en el periodo posterior a las independencias, se unió en el seno de una Federación. La experiencia fue corta (1825-1839) pero más que en cualquiera otra región del continente (incluso que en los países de la gesta bolivariana), la búsqueda por la unidad ha quedado grabada en el imaginario colectivo. A pesar de ello, las iniciativas políticas han tenido repetidos

[28] Chile, Perú, Colombia, Centroamérica, República Dominicana.

[29] Durante la Cumbre de la AP en Cali, el 23 de mayo de 2013, Costa Rica se convirtió en el quinto miembro en tanto que nueve países entraron como observadores (Ecuador, El Salvador, Francia, Honduras, Paraguay, Portugal y República Dominicana).

fracasos. En cambio, durante los años 1960, la construcción de un mercado común (MCCA) se consideró, por un tiempo, como un éxito. Luego, la década de 1970, y en especial la de 1980 (crisis económica, guerras civiles), fueron fatales para la integración regional.

Las iniciativas que pretendían resolver los conflictos (Cumbre de Esquipulas en 1986, Plan de Paz Arias en 1987) generaron una dinámica de cooperación que permitió relanzar la integración regional. En 1991, los centroamericanos crearon el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que pretendía dar coherencia a la gran diversidad de organizaciones regionales creadas en distintas épocas.

Durante los años 1990, la agenda de la integración centroamericana se enriqueció con nuevos temas gracias a la firma de tratados innovadores como la Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994), el Tratado de Integración Social (1995) y el Tratado de Seguridad Democrática (1995). La excesiva burocratización (los siete secretariados localizados en diferentes países, por ejemplo) y la falta de jerarquía en sus prioridades, condujo a los presidentes a solicitar la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la CEPAL para proceder a un trabajo de evaluación y de recomendaciones. El informe BID-CEPAL (1997) originó una importante reforma, iniciada en 1997, pero que no ha sido finalizada. Por ejemplo, la reunificación de las Secretarías en el seno de una Secretaría General en San Salvador, ha enfrentado resistencias de algunos países. La sede de la Secretaría de la Integración Económica (SIECA), que por mucho tiempo fue el principal órgano de integración de la región, sigue ubicada en Guatemala.

En 1998, a raíz del huracán Mitch, se generó otra importante evolución: La cooperación internacional, en especial la de la Unión Europea que financia a las instituciones regionales, cobra mayor relevancia en un momento en el que los Estados miembros del SICA negociaban un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (2003-2004).

El SICA dispone hoy de un marco institucional complejo, con 8 órganos permanentes, 10 secretarías y 26 organizaciones especializadas (Cuadro 3). Su agenda de trabajo es muy diversificada pero depende cada vez más de recursos exteriores.s.

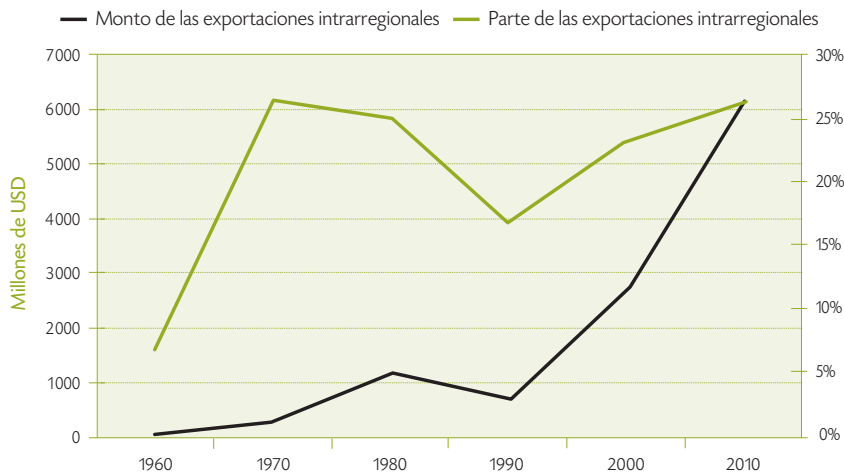
En lo que se refiere a intercambios comerciales, la integración centroamericana destaca como una excepción en América Latina. A finales de los años 1960, la parte de exportaciones centroamericanas destinadas a la región rebasó el 25%. En los años que siguieron, las crisis afectaron estos intercambios. Desde los años 1990 han aumentado de nuevo muy rápidamente y Centroamérica ha vuelto a tasas análogas a las que tenía en los años 1970. Ningún otro proceso de integración en América Latina ha tenido tal éxito (gráfico 1).

Cuadro 3 SICA : Las instituciones

Órganos del SICA	Secretarías
Reunión de Presidentes	Coordinación Educativa y Cultural
Consejo de ministros	Integración Económica
Comité ejecutivo	Consejo Monetario
Secretaría General	Consejo de Ministros de Hacienda y Finanzas
Reunión de Vicepresidentes	Integración Turística
Parlamento	Integración Social
Corte de Justicia	Consejo de Ministros de Salud
Comité Consultativo	Consejo de Ministros de la Mujer
	Ambiente y Desarrollo
	Agropecuario

Fuente: autor, en base a datos oficiales.

Gráfica 1 SICA: Intercambios comerciales



Fuente: autor, en base a datos oficiales.

La Comunidad Andina (CAN)

En 1969, el GRAN cuenta con cinco miembros: Chile, Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia. En desacuerdo con el régimen de inversiones, Venezuela no participa en las negociaciones durante un tiempo pero finalmente se une al grupo en 1973. Por su parte, Chile se retira en 1976. El modelo de apertura y de fomento a las exportaciones ideado por los Chicago Boys que rodean al general Pinochet es incompatible con el regionalismo proteccionista y desarrollista del GRAN.

De manera que los inicios del GRAN son difíciles. A lo largo de su historia, se producirán muchas otras crisis en función de los numerosos cambios políticos que se producen en la región durante los años 1970 y luego a raíz de la crisis económica de los años 1980. El GRAN, que aspira a ser una unión aduanera, crea instituciones complejas, en especial una Junta con características supranacionales. Con la firma de nuevos Convenios, la agenda se extiende a los ámbitos de la salud y de la educación.

En 1996, el Protocolo de Trujillo por medio del cual se crea la Comunidad Andina (CAN) dio un nuevo impulso a la integración andina a partir de nuevas bases. A nivel institucional, el proceso se “presidencializa” y pierde su carácter supranacional. El GRAN se convierte entonces en la CAN y opera un importante cambio de paradigma. El grupo le da la espalda al modelo estructuralista de sustitución de las importaciones para adoptar el regionalismo abierto. La agenda se sigue ampliando con temas sociales, culturales, energéticos y migratorios.

En los años 2000, la polarización política de la zona afectó fuertemente al proceso de integración. A raíz del fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Colombia y Perú firman un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y rompen así con esa disciplina colectiva que suponía su pertenencia a una unión aduanera. En 2006, Venezuela decide entonces retirarse del grupo. En 2008, Colombia bombardea una base de las FARC situada en territorio ecuatoriano y provoca una crisis diplomática que la CAN se mostró incapaz de resolver. En 2012-2013, la Comunidad Andina se encuentra dividida entre los avances que registra su convergencia con el MERCOSUR, dentro del marco de la UNASUR, y un nuevo proyecto rival, la Alianza del Pacífico, integrada por dos países andinos, Colombia y Perú, asociados con Chile y México. De este modo, la CAN se encuentra dividida entre el grupo de países favorables al libre comercio (Colombia, Perú) y aquellos que prefieren una agenda de integración poscomercial (Bolivia, Ecuador).

Al igual que Centroamérica, la CAN es un grupo que dispone de una estructura institucional muy densa, con tres organizaciones intergubernamentales, siete organismos comunitarios y seis instancias de participación de la sociedad civil (cuadro 3).

Los intercambios comerciales en el interior de la CAN siempre fueron marginales y después de cuarenta años de integración no rebasaban el 7%. No obstante, aumentaron mucho en volumen y en valor con la apertura de las economías en la década 1990-2000. La atonía del comercio en el interior de la zona explica la falta de entusiasmo político de los países andinos cuando se trató de perfeccionar su unión aduanera así como la razón por la cual exploran otras posibilidades estratégicas con Estados Unidos (en el caso de Colombia y de Perú) o con el MERCOSUR (en lo que concierne a Bolivia y Ecuador) (Gráfica 2).

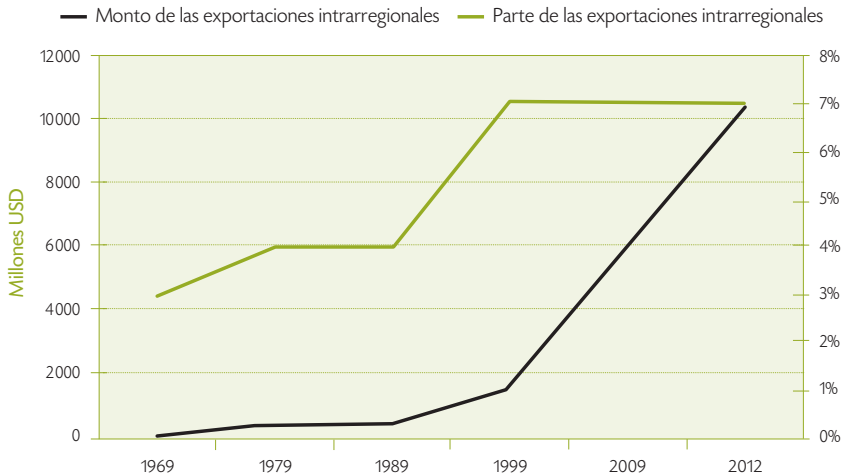
Cuadro

4

**CAN: Las instituciones
Órganos del Sistema Andino de Integración**

Organizaciones intergubernamentales	Consejo Presidencial
	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
	Comisión
Organizaciones comunitarias	Secretaría General
	Parlamento
	Tribunal de Justicia
	Banco de Desarrollo (CAF)
	Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)
	Organismo Andino de Salud
Instancias de participación de la sociedad civil	Universidad Simón Bolívar
	Consejo Consultivo Empresarial
	Consejo Consultivo Laboral
	Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas
	Consejo Consultivo de Municipalidades
	Instancia para la Defensa de los Derechos del Consumidor
	Instancia del Pueblo Afrodescendiente

Fuente: autor, en base a datos oficiales.

Gráfica 2 CAN: Intercambios comerciales


Fuente: autor, en base a datos oficiales.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El MERCOSUR nace de la voluntad de acercamiento político entre Argentina y Brasil para defender, de forma colectiva, la incipiente democracia de mediados de los años 1980. No obstante, los presidentes neoliberales de principios de los años 1990 (Carlos Menem, Fernando Collor, Luis Alberto Lacalle) olvidan rápidamente esos objetivos políticos. El tratado de Asunción firmado en 1991 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay es ambicioso a nivel de la integración que busca ("mercado común") y del espacio geográfico que contempla (el "sur"). Los intercambios comerciales avanzan muy rápidamente en los años 1990 pero se interrumpen bruscamente con las crisis financieras que afectan a Brasil (devaluación de 1999) y en especial a Argentina (2001). El MERCOSUR se desarrolla poco a nivel político e institucional. Los Estados miembros tienen cuidado en evitar la excesiva institucionalización que caracteriza a la CAN o al SICA. El Protocolo de Ouro Preto (1994) prevé un número limitado de órganos. A pesar de ello, el MERCOSUR crea gradualmente numerosas organizaciones regionales e instala su Secretaría General en Montevideo. Por iniciativa del Consejo del MERCOSUR (CMC), se realizan numerosas reuniones ministeriales y se crean varios grupos de reflexión. Entretanto, en el órgano ejecutivo, el Grupo del MERCOSUR (GMC), organiza numerosos subgrupos de trabajo, reuniones especializadas o grupos

ad hoc, centrados en temas que poco a poco ingresan a la Agenda del MERCOSUR (comunicaciones, transportes, medio ambiente, salud, energía, etc.) (Cuadro 5).

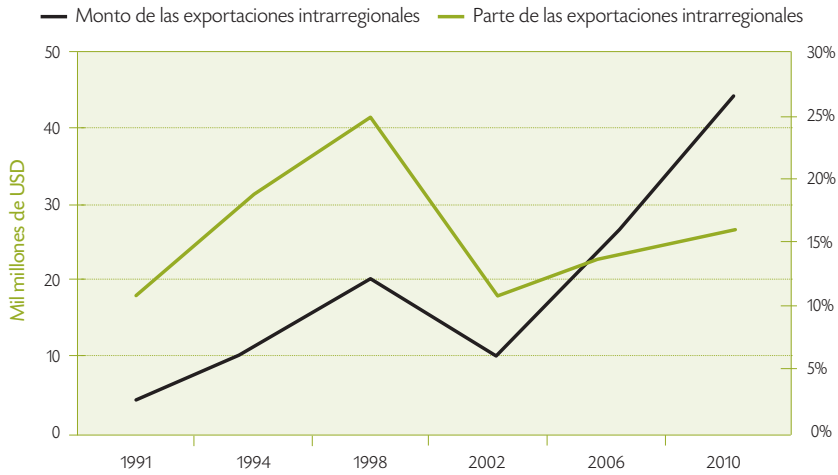
El MERCOSUR se caracteriza por la profunda asimetría económica y política que existe entre Brasil y los demás Estados miembros. Después de la crisis de 2001, y de la llegada al poder del presidente Lula, Brasil se desinteresa un poco del MERCOSUR mientras que Argentina recurre a medidas proteccionistas para frenar su desindustrialización. El MERCOSUR es sacudido por crisis recurrentes y no logra reanudar con el dinamismo económico de los años 1990 (gráfico 3).

En 2006, Venezuela se une al MERCOSUR. Sin embargo, Paraguay frena la aprobación de ese ingreso por largo tiempo hasta que queda suspendido del MERCOSUR al aplicársele la cláusula democrática como sanción al golpe de Estado de 2012 contra el presidente Lugo. Otros países contemplan entonces adherir al MERCOSUR (Bolivia, Ecuador), lo que contribuye a la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR dentro del marco de la UNASUR.

Cuadro 5 Composición

Órganos	Composición
Consejo del Mercado Común (CMC)	15 reuniones de Ministros, 8 grupos, Alto Representante del MERCOSUR, Comisión de Representantes Permanentes, Instituto de Formación, Observatorio de la Democracia, Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, Foro de Consulta Política, Reunión de Autoridades en el Área de Derechos Humanos.
Grupo del Mercado común (GMC)	5 grupos, 17 subgrupos de trabajo, 15 reuniones especializadas, 11 grupos <i>ad hoc</i> , Observatorio del Mercado del Trabajo, Foro de Consulta de Municipios, Consejo de Administración del Fondo de Convergencia, Comisión Socio Laboral, Comité Automotor
Comisión de Comercio	8 comités técnicos
Parlamento	10 comisiones
Foro de Consulta Económica y Social	4 secciones nacionales
Secretaría	
Tribunal Permanente de Revisión	5 árbitros titulares
Tribunal Administrativo Laboral	
Centro de Promoción del Estado de Derecho	

Fuente: autor, en base a datos oficiales.

Gráfica 3 MERCOSUR: Intercambios comerciales


Fuente: autor, en base a datos oficiales.

Balance de los acuerdos históricos

Del balance de medio siglo de integración regional en América Latina se desprenden seis puntos frágiles.

1. Inestabilidad y crisis frecuentes. Hay razones teóricas para pensar que los procesos de integración avanzan la mayoría de las veces a sacudidas o por ciclos. (Corbey, 1995 ; Dabène 2012). América Latina no es una excepción. No obstante, la gravedad de las crisis es tal que los actores han cuestionado incluso la supervivencia misma de su proceso de integración. Los políticos nunca se pronuncian a favor de la disolución de un acuerdo, en general optan por una total indiferencia. Así es como la Comunidad Andina ha sido “enterrada” prácticamente cada diez años desde la década de 1970. Ante la crisis argentina que puso en peligro su existencia, el MERCOSUR tuvo cuidado en no celebrar su décimo aniversario. Sin embargo, a esas crisis suceden invariablemente fases de reactivación más o menos vigorosas. La integración en América Latina es resistente a pesar de las crisis y consistente pese a su inestabilidad (Dabène, 2009).
2. Escasa interdependencia comercial. La integración latinoamericana es, por mucho, la crónica de un fracaso. Se explica por razones estructurales ligadas al modelo de desarrollo. En los años 1960, el proyecto cepaliano trató de acabar con la

dependencia de las exportaciones que prevalecía en el continente. Fracasó sin haberse implementado en su totalidad. La lógica extravertida del libre comercio que se impuso, condena América Latina a amargas desilusiones en torno a su integración ya que los intercambios interzonas no progresan.

3. Crecientes asimetrías. La integración regional en América Latina ahondó los desequilibrios entre los Estados. El modelo cepaliano de la complementaridad industrial pretendía elevar los países de menor desarrollo relativo al nivel de sus socios. En Centroamérica no se aplicó, o si se aplicó lo fue muy parcialmente. Las crisis de integración, sean la guerra entre El Salvador y Honduras, en 1969, o el mal humor recurrente de Uruguay y de Paraguay en el seno del MERCOSUR, están relacionadas esencialmente con el problema de la desigual distribución de beneficios del libre comercio. El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) representa un tímido pero loable intento por apoyar a las regiones más pobres de la zona.
4. Una institucionalización frágil. Los procesos de integración en América Latina cuentan con una agenda de trabajo muy amplia pero sus capacidades institucionales son reducidas. El SICA, la CAN y el MERCOSUR disponen de numerosos órganos pero sus recursos son irrisorios y además su capacidad de decisión es prácticamente nula. Los procesos son intergubernamentales y dejan poco margen a los órganos comunitarios. Sin embargo, aprovechando una configuración política regional específica se pueden abrir algunas ventanas de oportunidades para las instituciones o los actores de los sistemas de integración. De esta manera en Centroamérica, durante los años 2000, con el apoyo de la cooperación internacional, algunas de las Secretarías se convirtieron en factores de integración (Parthenay, 2013).
5. Geometría variable: En América Latina, el número y el tipo de acuerdos han proliferado y han generado complejos traslapes e imbricaciones (Cuadros 2 y 6). Desde los años 1990, la ALADI se esfuerza por buscar convergencias entre estos diferentes acuerdos (Dabène, 1998). Hasta ahora no lo ha logrado. Las superposiciones institucionales provocan incoherencias que bloquean la gobernanza regional. A nivel comercial, el famoso *spaghetti bowl*, propio a la lógica del regionalismo abierto, se acentuó con la inestabilidad de los compromisos en materia de apertura comercial.

Cuadro 6 Los niveles de acuerdos de integración regional en América Latina

Niveles	Ejemplos
Bilateral	Brasil/Mexico
Bi-multilateral	MERCOSUR/México
Trilateral	Uruguay-Paraguay-Bolivia (URUPABOL)
Regional	MERCOSUR, CAN, SICA, CARICOM, ALBA
Transregional	Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú, Chile)
Megarregional	UNASUR, CELAC
Interregional	CELAC-Union Europea

Fuente: autor.

6. Influencias/dependencia exterior. En los años 1950-1960, la CEPAL y su Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch, dieron origen a una teoría que influyó en toda una generación de acuerdos de integración en el mundo en desarrollo. Sin embargo, desde el inicio el modelo cepaliano tuvo que medirse con el concepto centrado en el libre comercio proveniente del norte del continente. Esa rivalidad entre los paradigmas estructuralista y neoclásico explica, en gran medida, la esencia híbrida de los acuerdos firmados en los años 1960 (MCCA, ALALC). En los años 1970, Europa empezó a exportar su "modelo" de integración tanto en su vertiente económica (unión aduanera) como en la política (fuerte institucionalización con rasgos supranacionales). Cuando América Latina se convierte al regionalismo abierto, entra a las filas de la ortodoxia pero sigue sometida a las influencias cruzadas, y a menudo rivales, de Europa y de Estados Unidos. Europa financia las instituciones comunitarias en Centroamérica, los Andes y el MERCOSUR mientras que Estados Unidos, dentro del marco del ALCA, trata de imponer la agenda y el nivel de disciplina del TLCAN. Esas influencias exteriores tienden a descargar a los Estados miembros de su responsabilidad a nivel de su compromiso colectivo.

Tomando en cuenta las fragilidades arriba expuestas, la cuarta ola de integración parece diferenciarse de las tres precedentes. Al adoptar una agenda de trabajo pos-comercial, la ALBA, la UNASUR y la CELAC no se exponen a los problemas de los acuerdos históricos. Por su parte, los países que defienden el libre comercio optaron por la alternativa exterior y firmaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos o entonces crearon una Alianza del Pacífico para ahondar la inserción de sus economías en la zona de Asia Pacífico.

Con el pragmatismo que se ha impuesto en el continente, la geometría variable se puede contemplar como una respuesta a la voluntad de lanzar “cooperaciones reforzadas” a la europea y no como el producto de compromisos colectivos incumplidos. Esta flexibilidad conlleva una agenda innovadora que se concibió con la preocupación de producir bienes públicos regionales (infraestructuras, seguridad, energía, etc.). Además, las iniciativas muestran una clara voluntad de autonomía por parte de América Latina, lo que recuerda al latinoamericanismo de la segunda mitad de los años 1960. A pesar de las cumbres interregionales periódicas, América Latina se desvincula cada vez más de Estados Unidos y de Europa.

No obstante, es conveniente medir estos cambios a partir del contexto muy particular de los años 2000-2010. La UNASUR, en especial, es el producto de esfuerzos enfocados a resolver crisis.

La UNASUR: el peso del contexto

Entre la primera cumbre sudamericana de Brasilia en el año 2000, la de 2004 que dio origen a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y el tratado de la UNASUR firmado en 2008 en la misma capital brasileña, la agenda de integración registró cambios sustanciales (Cuadro 7).

Así, el comercio fue descartado mientras que la defensa se sumó tardíamente. Una evolución que sólo se puede explicar en referencia al contexto. Se dan tres ejemplos, en relación al comercio, la democracia y la defensa.

Cuadro 7 Temas de la agenda de tres cumbres sudamericanas ^[30]

Agenda	2000	2004	2008	Consejos de UNASUR
Democracia	X	X	X	Consejo electoral (CE, 2012)
Comercio	X	X		
Infraestructura	X	X	X	Infraestructura y Planificación (COSIPLAN, 2009)
Drogas	X		X	Consejo sobre el Problema Mundial de las drogas (CSPMD, 2010)
Ciencia	X	X	X	Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (COCECCTI, 2009)
				Dividido en 2012 en 3 consejos : Educación (CSE), Cultura (CSC) Ciencia, Tecnología e Innovación (CSCTI)
Energía		X	X	Energía (CES, 2007)
Desarrollo social			X	Desarrollo Social (CSDS, 2009)
Economía/ Finanzas			X	Economía y Finanzas (CESF, 2010)
Defensa			X	Defensa (CDS, 2008)
Salud			X	Salud (CSS, 2008)
Seguridad			X	Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Transnacional Organizada (CES, 2012)

Fuente: autor, a partir de declaraciones finales y de planes de acción.

LA UNASUR y el Comercio

Como ya se indicó, el comercio siempre ha sido el principal motor (y el punto más frágil) de la CAN y del MERCOSUR. En reiteradas ocasiones se contempló la creación de una unión aduanera. Sin embargo, en 1994 con la propuesta de Estados Unidos para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la situación cambia. América Latina tiene que prepararse a una negociación delicada. La región no está lista (Hufbauer, Schott, 1994), y se advierte que los ajustes necesarios serán dolorosos.

[30] El tratado de UNASUR en 2008 prevé otros ámbitos de cooperación. Sólo se han mencionado aquellos en los que se creó un Consejo Ministerial.

En 1992, en la VI Cumbre del Grupo de Río ^[31], América Latina celebra el término de las negociaciones del TLCAN y decide acelerar sus acuerdos de integración. Al año siguiente, durante la VII Cumbre, el presidente brasileño, Itamar Franco, lanza la idea de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).

Entre 1996 y 1998, se llevan a cabo las negociaciones que concluyen con la firma de un acuerdo marco entre la CAN y el MERCOSUR. Sin embargo, el ALCSA todavía es un objetivo lejano. Al mismo tiempo, las negociaciones en torno al ALCA se estancan.

Llega entonces la campaña electoral en Estados Unidos y el candidato Georges Bush Jr. anuncia, que en caso de victoria podría obtener un mandato parlamentario para negociar (*fast track*) el ALCA. Días más tarde, el 31 de agosto del 2000, el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso recibe a sus colegas sudamericanos para celebrar una cumbre histórica y destaca la necesidad de acelerar la creación del ALCSA.

Las divisiones políticas del continente, que se afirman según se amplía el giro hacia la izquierda, así como los titubeos de los debates parlamentarios en Estados Unidos, explican cierto estancamiento. El Congreso estadounidense tardará dos años en votar dos leyes importantes: la Farm Bill y la Trade Act. La primera, fija a un nivel sin precedente el monto de las subvenciones agrícolas federales. La segunda, excluye toda posibilidad de que la administración estadounidense disminuya los aranceles de productos sensibles (productos lácteos, frutas, verduras, carne, vino, tabaco, algodón, etc.). De manera que los exportadores latinoamericanos, en especial los brasileños, ya no ven interés en proseguir las negociaciones relacionadas con el ALCA. Sin embargo, en 2002, América Latina no se halla en condiciones políticas para aportar una respuesta colectiva a ese cambio. Brasil se encuentra en campaña electoral, Venezuela está ocupada con las secuelas del golpe de Estado que alejó a Hugo Chávez del poder durante dos días, Argentina se restablece difícilmente de la crisis de 2001 con un presidente, Eduardo Duhalde, que tiene por cargo terminar el mandato de Fernando de la Rúa. Sólo el presidente peruano, Alejandro Toledo, manifiesta cierto activismo en materia de integración regional.

Durante la Cumbre de Guayaquil, los presidentes sudamericanos que critican el proteccionismo de Estados Unidos y de la Unión Europea, determinan concluir las negociaciones CAN-MERCOSUR. Por su parte, Estados Unidos firma un acuerdo de

[31] El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, también llamado Grupo de Río, se creó en 1986 en base a la fusión del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá, Venezuela) con el Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú, Uruguay). Estos grupos se formaron para mediar en el conflicto centroamericano de los años 1980. El Grupo de Río se amplió más tarde a toda América Latina.

libre comercio con Chile mostrando así su voluntad de extender el modelo del TLCAN en base a acuerdos bilaterales.

En 2003, el nuevo presidente brasileño Lula promueve una serie de iniciativas a escala mundial. En su agenda de prioridades, destaca el tema comercial. Su lucha contra las subvenciones agrícolas de los países ricos provoca el fracaso de la Cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún. Busca entonces otros aliados, en especial en África y en el mundo árabe. En Sudamérica, prosigue con la política de su predecesor, Fernando Henrique Cardoso, y apoya el desarrollo de infraestructuras. Finalmente, se firma un acuerdo entre la CAN y el MERCOSUR mientras que las pláticas en torno al ALCA quedan bloqueadas. Estados Unidos abre entonces negociaciones con Ecuador, Colombia y Perú en mayo de 2004.

Tanto en la cumbre sudamericana de Cusco (diciembre 2004), durante la cual se crea la CSN, como en la primera cumbre de la CSN (Brasilia, septiembre 2005), los presidentes mantienen como objetivo la creación de una zona de libre comercio. Sin embargo, surgen divergencias en relación a la agenda y a la institucionalización de la CSN. Venezuela desea instituciones fuertes y una agenda que incluya temas sociales, mientras que Chile reclama un calendario conciso de negociaciones comerciales. Como sucede muy a menudo, Brasil se erige en conciliador.

La Cumbre de las Américas de Mar del Plata (noviembre 2005) entierra el proyecto del ALCA y divide a Sudamérica. Un mes después, la CSN crea la Comisión Estratégica de Reflexión (CER), que elabora un documento titulado, "Un Nuevo Modelo de Integración. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones". Presentado durante la cumbre de Cochabamba (diciembre 2006), este texto sienta las bases de un cambio de paradigma y establece que "la construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales". No obstante, así como hace hincapié en buscar formas de cooperación cultural, social y política, el "nuevo modelo" también persiste en el objetivo de conformar una zona de libre comercio.

La ola de elecciones de 2005-2006 da por resultado una pronunciada polarización política que no facilita la convergencia MERCOSUR-CAN. Chávez y Lula son reelectos con facilidad. Con la victoria de Rafael Correa, Ecuador entra al club de países con gobiernos de izquierda. En cambio en Perú, Alan García se impone ante Ollanta Humala, candidato que contaba con el apoyo de Chávez. Perú no participa en la Cumbre de Margarita (abril 2007) y en septiembre, Alan García propone la creación de un "Arco del Pacífico" para facilitar la inserción de los países favorables al libre comercio con la zona de Asia Pacífico.

Como lo veremos más adelante, en 2008 se instaura en los Andes un ambiente de Guerra Fría. Brasil insiste para que se firme el tratado que dio origen a la UNASUR, organismo que en sus objetivos no incluye al ALCSA, por lo que muchos analistas evocan un tratado “poscomercial”. Sin embargo, la UNASUR no es un tratado poscomercial sino por defecto. A partir del momento en el que el ALCA se estancó, el ALCSA dejó de ser una necesidad para Sudamérica. Además, el grupo de países favorables al libre comercio cuenta con alternativas más atractivas (acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Alianza del Pacífico), lo que termina por convencerlos de firmar el tratado de la UNASUR. No obstante, la opción de la convergencia CAN-MERCOSUR se mantiene abierta. En otras palabras, la agenda no comercial de la UNASUR se debe más al contexto que a una opción ideológica impuesta por el campo de la izquierda radical.

LA UNASUR y la defensa

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR o Tratado de Río, 1947) y la autoridad política que ejerce Estados Unidos en el continente durante el periodo de la Guerra Fría, limitaron en mucho el margen de maniobra de América Latina en materia de defensa. El subcontinente se contentó con declaraciones, aunque éstas fueron importantes, como fue el Tratado de Tlatelolco de 1967 que convirtió a América Latina en zona libre de armas nucleares. En los años 1990, Centroamérica adoptó el Tratado de Seguridad Democrática (1995) y el MERCOSUR, así como la CAN, se erigieron en zonas de paz. Sin embargo, en su periodo de democracia los países de Sudamérica no habían realizado acciones de cooperación militar hasta que intervinieron en Haití, en 2004, con la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas ^[32].

A principio de los años 2000, la participación de Estados Unidos en la militarización de la lucha contra la droga en Colombia provoca una ruptura. El presidente Bill Clinton promulga el Plan Colombia el 22 de agosto de 2000, y viaja a Bogotá el 30 de agosto para dar testimonio de su compromiso. Al día siguiente, en la primera cumbre sudamericana de Brasilia se externan preocupaciones en relación a una posible militarización del continente.

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el presidente Georges Bush redefine su política de apoyo a Colombia en términos de lucha contra el terrorismo. En 2002, la administración estadounidense prevé por primera

[32] Misión en la que participan Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

vez una ayuda militar a Colombia sin vincularla en lo absoluto a la lucha contra el narcotráfico, por lo que este país se convierte en un relevo de la guerra contra el terrorismo en Sudamérica. El hecho preocupa a sus vecinos, más aún cuando el golpe de Estado contra Chávez en 2002 no motiva ninguna condena por parte de Estados Unidos. El país de la revolución bolivariana evoca entonces la eventualidad de una agresión militar orquestada por Estados Unidos y Brasil denuncia un posible atentado a su soberanía en la región amazónica. En respuesta, la segunda cumbre sudamericana (julio 2002) declara a Sudamérica como una zona de paz.

En 2003, el nuevo presidente brasileño, Lula, crea un Consejo Estratégico que al año siguiente publica importantes documentos sobre la defensa de su país. La reflexión prospectiva contempla en Sudamérica un escenario de defensa colectiva para enfrentar las nuevas amenazas contra la seguridad. Brasil emprende entonces un diálogo con sus vecinos. Primero, dentro del marco del MERCOSUR en donde propone crear una Secretaría de asuntos militares. En 2006, la Organización de Cooperación Amazónica ^[33] reúne por primera vez a sus ministros de defensa, con el objetivo de considerar estrategias coordinadas frente al crimen organizado. Brasil pone a disposición de sus aliados su sistema de vigilancia de la selva amazónica. Al iniciar su segundo mandato, Lula pasa a la etapa superior y evoca la creación de un Consejo de Defensa sudamericano. En ese contexto, el bombardeo de un campo de las FARC en territorio ecuatoriano por el ejército colombiano, el 1 de marzo de 2008, constituye una nueva fase. Parece entonces urgente concertarse sobre los temas de defensa y Brasil renueva esfuerzos para que su proyecto se adopte. El Ministro de la Defensa, Nelson Jobim, comparece ante el Consejo Interamericano de Defensa, el 22 de marzo, y luego viaja a todos y cada uno de los países de Sudamérica. Sólo Colombia se muestra reticente y reclama como preámbulo a toda cooperación militar que sus vecinos califiquen a las FARC como un grupo terrorista. Se trata de legitimar el ataque del 1 de marzo y de considerarlo como un golpe preventivo en el marco de la guerra contra el terrorismo de la administración Bush.

En abril de 2008, Estados Unidos reactiva su cuarta flota dedicada a las operaciones en Centroamérica y Sudamérica lo que provoca reacciones de indignación y de enojo. Cuando se firma el tratado de la UNASUR, el 28 de mayo en Brasilia, los sudamericanos crean un grupo de trabajo sobre cuestiones militares.

[33] En 1978, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela firmaron el Tratado de Cooperación Amazónica con el fin de proteger los recursos naturales. La Organización del Tratado (OCTA) se creó en 1998.

En los meses siguientes, se producen discusiones entre los partidarios de una posición de firmeza hacia Estados Unidos (Venezuela, Bolivia) y los más conciliadores (Brasil, Chile). En diciembre, se define el tema de la cooperación militar con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Los países abren un debate en torno a la "identidad sudamericana de defensa". El Plan de acción, adoptado en marzo del 2009, incluye cuatro grandes temas: políticas de defensa y cooperación militar, ayuda humanitaria y misiones para el mantenimiento de la paz, industria y tecnología militar, educación y capacitación.

Las revelaciones de la prensa en relación a un acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos que integra la disponibilidad de bases aéreas en territorio colombiano, someten a prueba al nuevo modelo de cooperación. La violenta oposición entre Hugo Chávez y Álvaro Uribe obliga al CDS a cambiar su programa de trabajo y a poner énfasis en temas como la confianza mutua, la compra de armas y los acuerdos de cooperación con potencias extra-regionales. La situación se apacigua en 2010 cuando la Corte Constitucional colombiana invalida el acuerdo militar con Estados Unidos y la elección de Juan Manuel Santos como presidente de Colombia permite reanudar el diálogo con Venezuela.

El tema de la defensa se agregó efectivamente a la agenda de discusiones en Sudamérica a iniciativa de Brasil, país en búsqueda de liderazgo y dispuesto a cooperar con sus vecinos para hacer frente a las amenazas. Sin duda alguna, Brasil hubiera logrado convencer a sus aliados de la importancia de crear un organismo sudamericano de defensa. Sin embargo, la crisis colombiana y la intervención de Estados Unidos aceleraron la creación del CDS e influyeron en su programa de trabajo. De esa manera, el CDS adoptó cinco series de medidas propensas a desarrollar un ambiente de confianza en la región (Cuadro 8).

Por último, la reticencia de algunos militares para involucrarse en operaciones de lucha contra el narcotráfico obligó a la UNASUR a separar los temas de defensa y de seguridad. A finales de 2012, se creó el Consejo Ministerial para Asuntos de Seguridad.

Cuadro 8 Las medidas adoptadas por el CDS

Intercambio de información y transparencia	Sistemas de Defensa
	Presupuestos de Defensa
Actividades intra y extra regionales	Mecanismo de notificación de maniobras, despliegues, ejercicios
	Mecanismo de notificación de ejercicios con países regionales o extrarregionales
	Invitación a observadores
	Mecanismo de comunicación entre las Fuerzas Militares
Medidas en el ámbito de la seguridad	Intercambio de Información
	Medidas para prevenir la presencia o acción de grupos armados
	Medidas para la prevención, combate y sanción de actos de terrorismo
Garantías	Proscripción del uso o la amenaza del uso de la fuerza
	Garantía de conservación de Sudamérica como una zona libre de armas nucleares
	Cláusula sobre sujeción de los acuerdos de cooperación en materia de defensa
	Garantía de no utilización de los Acuerdos de cooperación en contra de la soberanía
Cumplimiento y verificación	Mecanismo voluntario de visitas a instalaciones militares
	Programas de contactos y cooperación militar
	Verificación de las situaciones en las zonas fronterizas

Fuente: UNASUR-CDS.

LA UNASUR y la democracia

Como ya se destacó, la defensa de la democracia originó el acercamiento entre Argentina y Brasil a mediados de los años 1980. Los redactores del Tratado de Asunción, mediante el cual se crea el MERCOSUR en 1991, no toman en cuenta ese dato que en 1996 volvió a ser tema con el intento de golpe de Estado en Paraguay. Dos años después, el MERCOSUR adopta una cláusula democrática que prevé suspender a todo Estado miembro que sea víctima de un golpe de Estado. La CAN adopta una cláusula similar poco tiempo después.

En los meses que preceden a la primera cumbre sudamericana de 2000, la estabilidad y la calidad de la democracia son motivos de preocupación. El 21 de enero, el presidente ecuatoriano Jamil Mahuad es derrocado. Unas semanas después, en Perú, en elecciones empañadas por fraude, Alberto Fujimori es elegido por tercera ocasión. Finalmente, renuncia en septiembre. En Bolivia, las autoridades declaran el estado de sitio para enfrentar disturbios sociales en tanto el presidente paraguayo, Luís González Macchi, sobrevive a un intento para derrocarlo.

Por lo tanto, la defensa de la democracia se erige como uno de los temas prioritarios de la cumbre del 2000. Los jefes de Estado deciden que en las futuras cumbres sólo serán invitados países democráticos y los diplomáticos brasileños se esfuerzan por extender la cláusula democrática del MERCOSUR a todo el continente.

Una vez más, los acontecimientos políticos se aceleran e influyen la agenda así como el contenido de las negociaciones. A finales de 2001, Argentina entra en crisis. Tres presidentes se suceden en unos cuantos días. El 12 de abril 2002, Chávez es depuesto del poder pero lo retoma en forma triunfal. Como consecuencia de ello, el tema de la democracia cobra gran importancia en la segunda y en la tercera cumbres sudamericanas (2002 y 2004). No obstante, los Estados miembros no adoptan ninguna cláusula democrática. En los años 2005-2008, el tema desaparece de los planes de acción pese al derrocamiento del presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez, en abril de 2005. El Tratado de la UNASUR de 2008 tampoco incluye ninguna cláusula democrática.

Dos nuevas crisis motivan una evolución de la agenda. Unos meses después de la firma del Tratado de la UNASUR, las tensiones secesionistas en Bolivia provocan enfrentamientos y una masacre de campesinos el 11 de septiembre. En su calidad de presidente temporal de la UNASUR, Chile convoca a una cumbre de urgencia que desemboca en una declaración de apoyo enérgico al presidente Evo Morales. La UNASUR decide *"no reconocer una situación que implica un golpe de Estado o una ruptura de orden institucional"*. Dos años después, cuando Ecuador ejerce la presidencia de la UNASUR, Rafael Correa enfrenta un motín policiaco. Una vez más, se convoca en urgencia a los países miembros (Cumbre de Buenos Aires) y se amenaza con eventuales sanciones a todos los autores potenciales de golpes de Estado. En ese mismo sentido, la cumbre de Georgetown de noviembre 2010 adopta el *"Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia"*.

La cláusula democrática de la UNASUR es excepcional. En su ámbito de aplicación no sólo se incluyen los casos de *"ruptura del orden democrático"* sino también los de *"violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo"*

el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos". Además, las sanciones previstas van más allá de la suspensión. La UNASUR puede aplicar sanciones económicas y hasta ordenar el cierre de fronteras.

Esta severidad se explica por una curiosa convergencia de intereses entre la derecha latinoamericana (especialmente en el Senado chileno) que imagina poder utilizar algún día esta cláusula contra la Venezuela de Chávez, y la izquierda radical (en particular en Venezuela y en Ecuador) que así pretenden defenderse contra todo intento de desestabilización.

Muy pronto se somete a prueba la determinación de la UNASUR en materia de defensa de la democracia. En junio de 2012, un golpe de Estado derriba al presidente paraguayo Fernando Lugo. La reacción del MERCOSUR y de la UNASUR es rápida. Paraguay queda suspendido de los dos grupos pero no se le aplican sanciones y además hace caso omiso de todo llamado para un retorno rápido a la democracia.

Desde los años 1990, la defensa de la democracia es un tema recurrente de la integración regional en América Latina. Sin embargo, como ocurre con la cooperación militar, los imprevistos políticos imponen reacciones a la UNASUR. Su capacidad para resolver las crisis afecta el contenido de la agenda.

Un primer balance de la UNASUR

La incapacidad de la UNASUR para restablecer la democracia en Paraguay en 2012 no es nada sorprendente. Honduras había sentado un precedente en 2009. Expulsada de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del SICA a raíz del derrocamiento del presidente Manuel Zelaya, Honduras resistió a todas las presiones internacionales.

Finalmente, la elección presidencial de noviembre 2009 "normalizó" la situación. En 2012 en Paraguay, la UNASUR no aplicó las sanciones previstas por su protocolo por falta de un acuerdo unánime al respecto. Al igual que Honduras, las elecciones de abril 2013 normalizaron la situación. Es simplemente imposible defender fácilmente a la democracia con instrumentos internacionales. En cambio, la UNASUR resulta más eficaz en otros ámbitos. El caso de las infraestructuras merece una atención particular.

Durante la primera cumbre sudamericana del 2000, el presidente Fernando Henrique Cardoso muestra cierto pragmatismo. Para favorecer la integración de manera concreta, propone una amplia iniciativa en el ámbito de las infraestructuras que contribuya a facilitar el comercio y que de manera accesoria sirva los intereses de las grandes empresas brasileñas. En unos cuantos años, la IIRSA acumula obras en materia de transporte, energía y telecomunicaciones. Se esbozan entonces diez ejes

transversales mayores para abrir vías comerciales hasta entonces subexplotados. En 2011, la IIRSA se incorpora a la UNASUR dentro del Consejo de planificación (COSIPLAN), en calidad de foro técnico. Brasil se encuentra en el centro de una compleja red de obras que intensifican el dinamismo de la economía de numerosas regiones enclavadas (Cuadro 2) pero que también generan resistencias por parte de organizaciones de defensa del medio ambiente.

La IIRSA ha logrado desarrollar sus proyectos en un ambiente institucional bastante austero. Habrá que ver si su incorporación a la UNASUR no afecta su modo de funcionar.

A nivel institucional, la UNASUR sólo cuenta con cuatro órganos^[34] (Cuadro 9), prueba de su voluntad para no caer en una excesiva burocratización. Se crearon doce consejos ministeriales (Cuadro 7) y otros se encuentran en proyecto (en particular en materia de derechos humanos). Cada uno de estos consejos puede generar la creación de instituciones, de modo que en un futuro la UNASUR se aproximará a la experiencia del MERCOSUR anteriormente descrita. Así, tres años después de su creación en 2008, el Consejo de Salud cuenta con un Comité Coordinador, una Secretaría *pro tempore*, cinco grupos técnicos, cinco redes y un instituto sudamericano de gobernanza de salud con sede en Río de Janeiro^[35].

Dirigido por una presidencia *pro tempore* de una duración de un año, que cuenta con la asistencia de una Secretaría General con sede en Quito (Cuadro 10), el proceso se encuentra expuesto a las incertidumbres políticas del continente. La relación entre la Secretaría y la Presidencia puede afectar la dinámica del proceso. La UNASUR tuvo dificultades para designar a su primer Secretario General. El ex presidente ecuatoriano, Rodrigo Borja, nombrado Secretario General de la CSN durante la cumbre de 2007 renunció al cargo antes de que se firmara el Tratado de la UNASUR en 2008 por considerar que esa organización no sustituye al MERCOSUR y a la CAN pero se sobrepone a los acuerdos existentes. Pasaron dos años antes de que se lograra un acuerdo en relación al nuevo titular ya que durante mucho tiempo Uruguay se opuso a la nominación de Nestor Kichner. La UNASUR volvió a enfrentar dificultades para designar al sucesor de Kichner, pues éste murió en octubre de 2010. El vacío de poder en 2011 correspondió a la presidencia de Guyana que disponía de recursos humanos limitados para animar el conjunto de los Consejos. De hecho, Brasil ayudó ampliamente a ese país y sentó así su control sobre el proceso de integración.

[34] El Tratado de 2008 también prevé la creación de un Parlamento, cuya sede será Cochabamba (Bolivia), y un dispositivo de participación ciudadana.

[35] Secretaría General de la UNASUR, *Proceso de consolidación UNASUR. Memoria anual 2011-2012*.

Finalmente, el modelo que se adopta permite nombrar como Secretaria General a una colombiana que al cabo de un año deja el cargo a un venezolano que lo asume también por un año. Ello impide que la Secretaría General se consolide.

Cuadro 9 UNASUR: las instituciones

Órganos	Funciones
Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno	Establecer los grandes lineamientos políticos
	Convocar Consejos Ministeriales
	Decidir en base a las propuestas del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Adoptar resoluciones para implementar las decisiones
	Proponer proyectos de decisiones
	Coordinar posiciones
	Desarrollar el diálogo político
	Realizar el seguimiento y evaluación del proceso
	Aprobar el programa anual de actividades
	Aprobar el presupuesto
Consejo de Delegados	Crear grupos de trabajo
	Implementar las decisiones y resoluciones
	Elaborar proyectos de decisiones y resoluciones
Secretaría General	Coordinar les actividades de la UNASUR con otros procesos de integración
	Proponer iniciativas
	Preparar y presentar el informe anual
	Preparar el proyecto de presupuesto
	Preservar y ahondar la dimensión política de la UNASUR
	Fortalecer la identidad de la UNASUR en sus relaciones exteriores
Apoyar a la Presidencia en las elaboración de la agenda	

Fuente: Tratado (2008) y Reglamento general (2012) de la UNASUR.

Cuadro 10 UNASUR: Presidencia y Secretaría

Presidencia	Secretarías generales
Chile : Mayo 2008 – Agosto 2009	
Ecuador: Agosto 2009 – Noviembre 2010	Nestor Kirchner (Argentina): Mayo – Octubre 2010
Guyana: Noviembre 2010 – Octubre 2011	
Paraguay: Octubre 2011 – Junio 2012	María Emma Mejía (Colombia): Mayo 2011 – Junio 2012
Perú: Junio 2012 – Junio 2013	Alí Rodríguez (Venezuela): Junio 2012 – Diciembre 2013
Siguientes: Surinam, Uruguay, Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil	Siguientes : mandato de dos años, renovable una vez

Fuente: autor.

Conclusión

Durante sus primeros cinco años de existencia, la UNASUR siguió en gran medida la vía que marcó la diplomacia brasileña. Aunque es excesivo evocar una hegemonía brasileña en Sudamérica, es evidente que la UNASUR sirve a la estrategia que lanzó Lula en 2003 para proyectarse como potencia a nivel internacional.

La UNASUR es emblema de una nueva época. La cuarta ola de integración se destaca por su pragmatismo. La capacidad de la región para mantener un diálogo político fructuoso a pesar de las divisiones es obvia. Sin duda alguna, la agenda de trabajo es innovadora y la metodología eficaz. El equilibrio entre la voluntad para planificar el desarrollo de la región, y al mismo tiempo, mostrar su reactividad en caso de crisis, permitió superar una nueva etapa en la integración. Sin embargo, aún subsisten dudas sobre la capacidad de la región para cumplir con sus compromisos y movilizarse fuera de los periodos de crisis.

Además, la consolidación de la CELAC como vector de inserción internacional de la región América Latina y el Caribe también suscita interrogantes. Las asimetrías de fuerza, los diferenciales de crecimiento y la heterogeneidad política que caracterizan al continente no facilitan en nada su posición frente a Estados Unidos, Europa o Asia.

Bibliografía

BID-CEPAL (1997), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, Santiago de Chile.

CORBET, D. (1995), "Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration", *International Organization*, Vol.49, No. 2, pp.253-284.

DABÈNE, O. y F. LOUAULT (2013), *Atlas du Brésil*, Autrement, Paris.

DABÈNE, O. (2012), *Atlas de l'Amérique latine*, Autrement, Paris.

DABÈNE, O. (2012), "Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of the third kind", San Francisco, XXX congrès de la Latin american studies association, 25 de mayo.

DABÈNE, O. (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, Palgrave Macmillan, 259 p., Nueva York.

DABÈNE, O. (1998), « L'intégration régionale dans les Amériques. Économie politique de la convergence », *Les Études du CERI*, n°45, septembre, 44p.

HUFBAUER, G. y J. SCHOTT (1994), *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington.

PARTHENAY, K. (2013), « L'intégration régionale en Amérique centrale. Une sociologie politique du changement (1991-2012) », Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris.

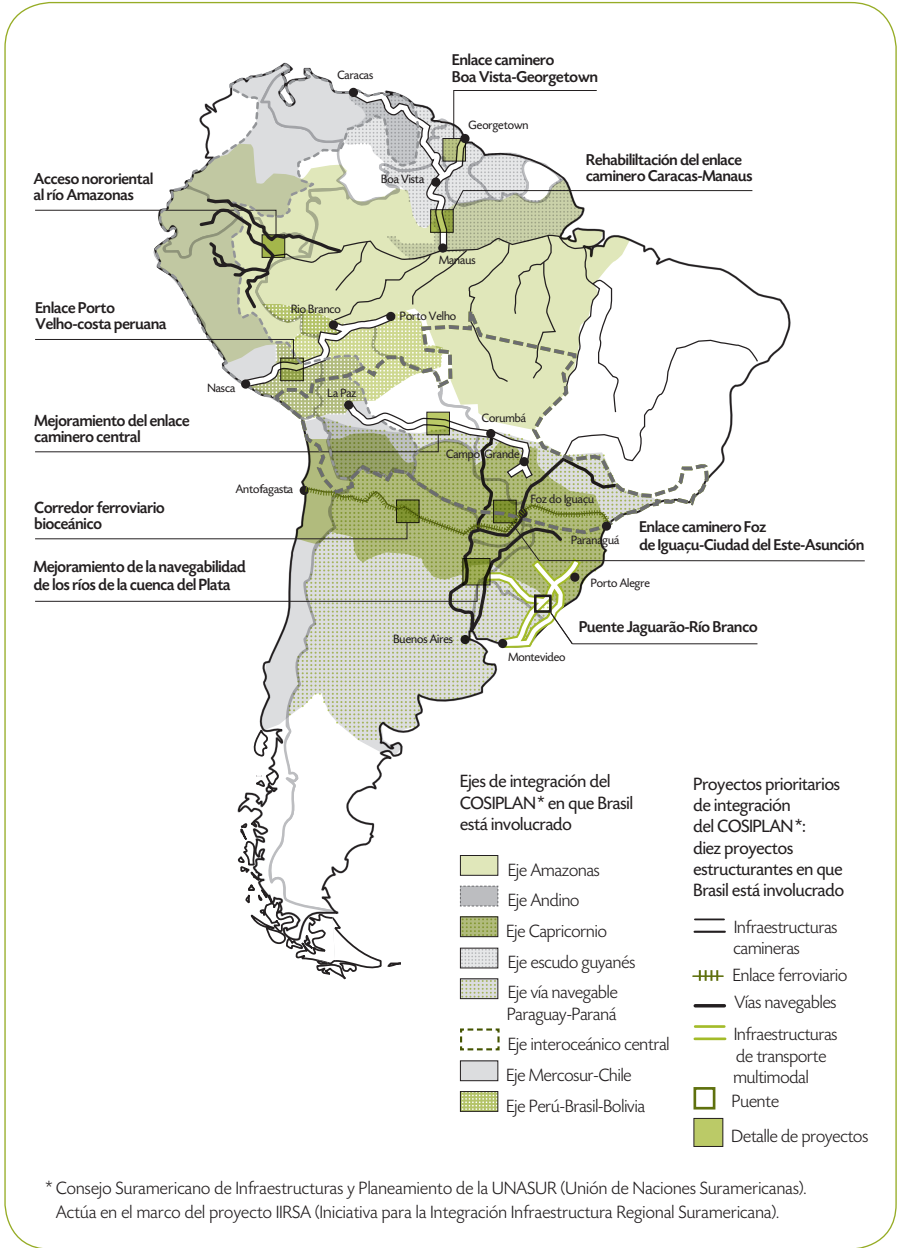
ROSENTHAL, G. (1991), "Un Informe Crítico a 30 años de Integración en América Latina", *Nueva Sociedad*, No.113, Mayo-Junio: pp.60-65.

Mapa 1 Geografía de los acuerdos de integración en 2012



Fuente: Dabène, *Atlas de l'Amérique latine*, 2012.

Mapa 2 El Brasil y las infraestructuras en la UNASUR



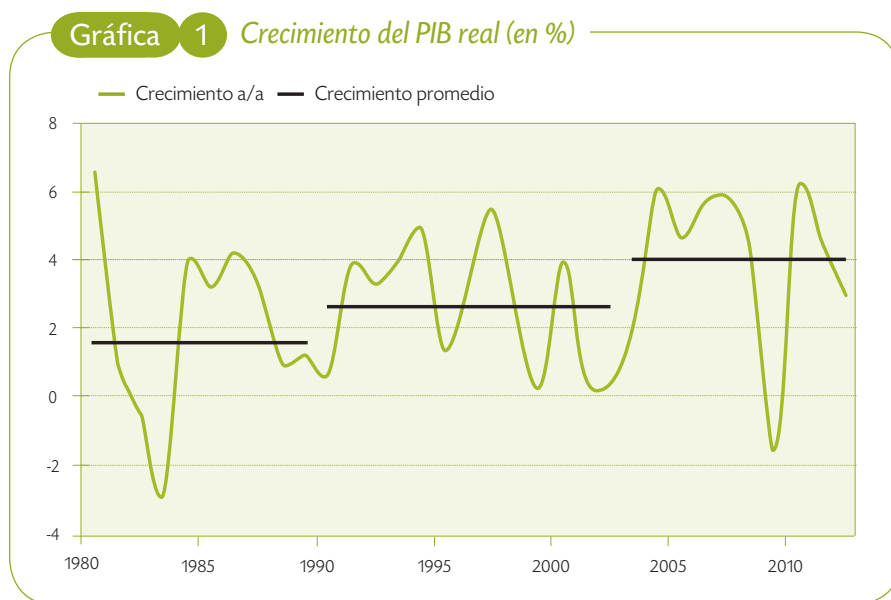
Fuente: Dabène y Louault, Atlas del Brasil, Autrement, 2013.

1.3. Perspectivas a mediano plazo de los emergentes latinoamericanos

Jean-Louis MARTIN

Introducción

El crecimiento de las economías latinoamericanas fue de 4% en el periodo 2003-2012, contra 2.6% y 1.6% en los periodos 1990-2002 y 1980-1989, respectivamente ^[36]. Si se excluye del cálculo a las dos grandes economías, Brasil y México, la evolución es aún más espectacular, con tasas de crecimiento para los tres periodos sucesivos de 0.6%, 3% y 5.6%. Eso permitió un crecimiento promedio en volumen del producto interno bruto (PIB) por habitante de 2.8% anual durante los últimos diez años, cuando apenas se había mantenido en 1% durante los doce años anteriores. En cambio, durante los años 1980, el PIB por habitante había retrocedido anualmente de 0.5%.

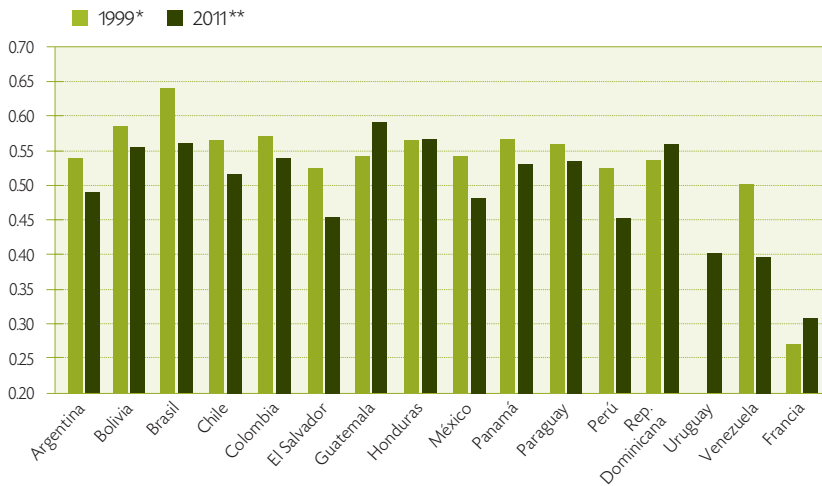


Fuente: FMI.

[36] Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial (WEO, por sus siglas en inglés).

En paridad de poder adquisitivo (PPA), el PIB per cápita promedio de la región aumentó de 7 mil 610 USD en 2002 a 12 mil 330 USD en 2012, pasando de 20.6% a 24.7% del PIB por habitante en Estados Unidos. El aceleramiento del crecimiento no sólo permitió una mejoría del PIB promedio per cápita, también redujo la pobreza y la indigencia (es decir, la pobreza extrema) en la casi totalidad de los países de la región. En el conjunto de América Latina, la tasa de pobreza cayó de 43.8% en 1999 a 29.4% en 2011^[37], y en algunos casos (Colombia, Perú, Venezuela) perdió más de 20 puntos. Asimismo, la tasa de indigencia pasó de 18.6% a 11.5% en el mismo periodo (sin embargo, cabe señalar que la reducción de la pobreza fue mínima en Centroamérica o en la República Dominicana y moderada en México). Aunque en gran medida América Latina siga siendo la región más desigual del mundo, el crecimiento económico y la creación de empleos que conlleva también permitieron, en la mayoría de los países, una reducción de las desigualdades de ingresos medidas por el índice de Gini^[38].

Gráfica 2 Índice de Gini en algunos países



*Guatemala, Panamá: 2002 **Guatemala: 2009, El Salvador, Honduras, México: 2010; Colombia: 2012

Fuentes: CEPAL, Banco Mundial.

[37] Fuente: CEPAL (2013); lo mismo para la tasa de indigencia.

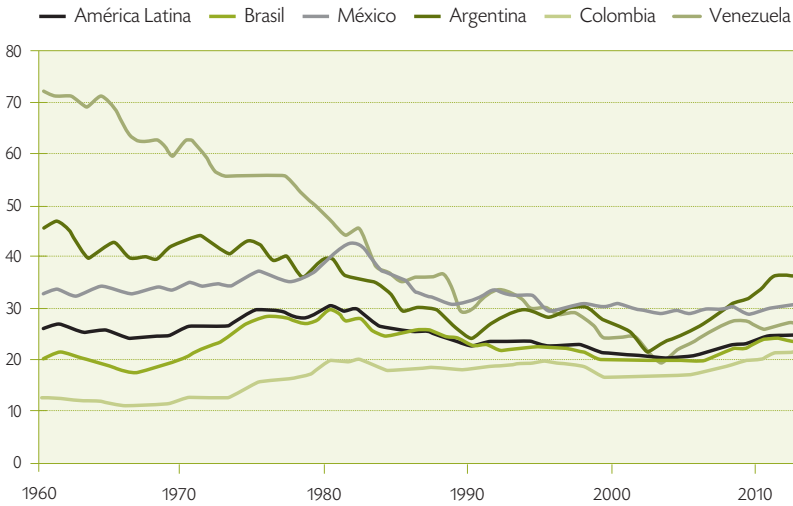
[38] "Medidas por el índice de Gini", debe considerarse obviamente con las reservas del caso. Los índices de Gini no son homogéneos entre un país y otro. A menudo se calculan de manera indirecta (por ejemplo a partir de datos relacionados con el consumo y no con los ingresos), y toman en cuenta de manera mucho más inadecuada los ingresos de los empresarios individuales o los ingresos del capital que los ingresos de salario. Además, en un periodo en el que el precio de los activos ha progresado casi por doquier más rápidamente que el índice de precios y que los salarios, los índices de Gini no toman en cuenta (porque no es su tema) las desigualdades de riqueza.

Si prolongamos los resultados del último periodo hasta 2020, entonces el PIB promedio per cápita se situará, en PPA, en 15 mil 430 USD (dólares constantes de 2012), y será aún más elevado en los países más avanzados: 25 mil 210 USD en Chile y 19 mil 400 dólares en México. En el caso de Chile, ese nivel corresponde al 82.5% del PIB promedio per cápita de España en 2012.

Ahora bien, ¿es esta extrapolación razonable? En un célebre artículo, Rodrik (2011) señala que la "convergencia" (es decir, la disminución de la brecha entre países desarrollados y economías menos avanzadas) dista de ser automática, al menos en la economía a nivel mundial (admite que puede haber una convergencia "incondicional" en algunos sectores). En el caso de América Latina, durante un largo periodo se observó incluso una "divergencia": el PIB por habitante (en PPA) de América Latina representaba el 45% del PIB promedio de los países desarrollados en 1950, pero tan sólo el 30% actualmente. Aunque la situación se revierte desde 2004, aún falta mucho para compensar el retroceso relativo registrado en la región durante los 55 años anteriores. Además, si en América Latina ya se han dado periodos durante los cuales se redujo la brecha con los países desarrollados (a finales de los años 1950 y, en especial, en los años 1970), las fases siguientes han sido de rápida degradación, en particular en los años 1980.

No obstante, con un análisis más a detalle y por país se constata que la "divergencia" que mostró Rodrik (*ibid*) se debe, ante todo, al desplome del ingreso relativo de Venezuela durante ese periodo así como al retroceso muy claro de Argentina y, en menor medida, de México. Sin embargo, es cierto que Brasil también ha retrocedido un poco desde 1980, y que incluso en los países con mejores resultados (Colombia, Chile, Perú), la recuperación es muy lenta.

Gráfica 3 Evolución de los ingresos en América Latina, en % del PIB/habitante de Estados Unidos (PPA).



Fuentes: Banco Mundial (WDI), FMI (WEO).

Por otra parte, los autores de un Working Paper (documento de trabajo) muy reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI)^[39] se muestran muy dubitativos: estiman que el aceleramiento del crecimiento económico durante la última década se debe principalmente a un aumento de la fuerza de trabajo que participa en la actividad económica, lo cual sería resultado de una reducción de la tasa de dependencia demográfica, de una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo y de una disminución de la tasa de desempleo. El segundo factor que contribuye al crecimiento económico es el aumento del stock de capital, a su vez consecuencia de una mejoría (a menudo moderada) de la tasa de inversión en la mayoría de los países. Por último, la productividad total de los factores (*total factor productivity* [TFP], que denominaremos simplemente “productividad”) tuvo por lo general una contribución positiva, aunque en la mayoría de los países fue limitada. Sus conclusiones no son muy alentadoras: la fuerza de trabajo empleada seguirá aumentando pero a un ritmo menor que en los años recientes, el stock de capital también crecerá más lentamente^[40], y los autores no son en nada optimistas en cuanto a la posibilidad

[39] Véase Sosa et al. (2013). Los datos conciernen a América Latina y al Caribe. Los autores señalan que “debido a datos limitados”, Argentina, Guatemala y las pequeñas islas del Caribe quedaron fuera de la muestra.

[40] Al respecto, los argumentos de los autores son muy limitados: destacan la “normalización” de condiciones de financiamiento externo actualmente favorables, y la estabilización de los precios de las materias primas, pero sin mencionar el impacto de las políticas económicas locales sobre las tasas de ahorro y de inversión.

de mantener el crecimiento de la productividad al nivel de los últimos años. Todo ello los lleva a anticipar, para el periodo 2013-2017, un crecimiento en volumen de alrededor de 3.25% en la región.

Los medios econométricos que exponemos aquí son más modestos pero en las tres primeras partes también abordaremos los tres “factores de crecimiento”: trabajo, capital y productividad. El objetivo no será de cuantificarlos con precisión (en especial el tercero), sino de identificar aquellos elementos que podrían motivar su evolución. Examinaremos también el impacto de un factor que, sin duda, ha influido en los resultados de los últimos años: las materias primas. Por último, en una cuarta sección, nos detendremos a estudiar los elementos que podrían alterar las hipótesis de crecimiento en la región. La perspectiva temporal de nuestro análisis es un poco más amplia que la de Sosa *et al.* (*ibid*): la fijamos al 2020.

1.3.1. El recurso trabajo

Sin duda alguna, el factor trabajo participó de manera significativa en el aceleramiento del crecimiento económico de América Latina gracias a una reducción de la tasa de dependencia (cociente de la población menor de 15 años o mayor de 65 años sobre la población que cuenta entre 15 y 64 años), un aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo, y una baja general de la tasa de desempleo hasta llegar al pleno empleo en algunos países. Ese contexto favorable al crecimiento económico va a perdurar hasta el final de la década, pero la mejoría será mucho más moderada que en los últimos diez años. Sin duda no es un obstáculo insuperable: desde hace diez años, el crecimiento económico se ha acelerado pese a que el incremento del recurso trabajo aminoraba el paso.

Perspectivas demográficas favorables, pero menos que en el pasado

De aquí al 2020, las tasas de dependencia van a reducirse en todos los países de la región, con excepción de Chile: según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la tasa promedio en la región es hoy (en 2013) de 51% y volverá a ser de 48.6% en 2020 (muy próxima al mínimo que se alcanzará hacia 2022 ó 2023); luego, con el envejecimiento de la población la tasa de dependencia volverá a subir lentamente. En 2030, será de 49.4% con evoluciones divergentes: al alza en Brasil, en Chile y en Uruguay, estable en la mayoría del resto de países grandes, y todavía en baja sensible en Perú, en Centroamérica (salvo en Costa Rica) y en el Caribe. Desde ese punto de vista, de aquí a finales de la década América Latina llegará a una situación demográfica óptima. No

obstante, la contribución del crecimiento de la población a la economía se va a reducir: cuando la población activa crecía de 1.7% al año entre el 2000 y el 2010, en la presente década está aumentando de apenas 1.26% al año.

No obstante, es necesario rectificar estas cifras y tomar en cuenta otro factor: la creciente participación femenina en el mercado de trabajo. En efecto, la población activa “real” es significativamente inferior al número de personas en “edad activa” (es decir, entre 15 y 64 años), ya que una parte de la población femenina no integra el mercado de trabajo. Así, en México, en el 2009 apenas el 54.5% de las mujeres eran consideradas como “activas” (es decir empleadas o en búsqueda de empleo). No obstante, la tasa de participación femenina se encuentra en aumento, y muy particularmente en América Latina^[41].

Cuadro 1 Tasa de actividad de la población activa: relación mujeres/hombres

	1980	2000	2009	2020p	2030p
Brasil	0.450	0.667	0.740	0.755	0.765
México	0.391	0.470	0.545	0.595	0.620
Argentina	0.504	0.589	0.670	0.705	0.720
Colombia	0.298	0.462	0.530	0.575	0.600
Venezuela	0.346	0.560	0.650	0.690	0.705
Chile	0.393	0.480	0.570	0.615	0.640
Perú	0.609	0.715	0.770	0.785	0.790
Ecuador	0.358	0.530	0.610	0.665	0.700
Rep. Dominicana	0.473	0.577	0.635	0.680	0.700
Uruguay	0.582	0.656	0.713	0.745	0.760
Guatemala	0.464	0.487	0.547	0.585	0.600
Costa Rica	0.349	0.449	0.570	0.610	0.625

Fuentes: PNUD (1980 a 2009), Crédit Agricole SA (2020, 2030).

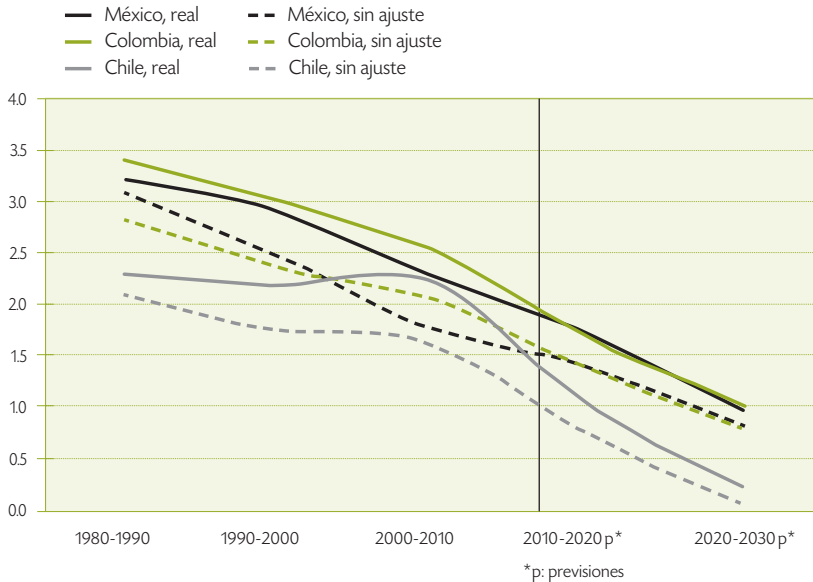
[41] Desde ese punto de vista, la situación de América Latina es bastante particular. Este fuerte aumento de la participación femenina se observa también en Europa meridional y occidental (con un caso extremo: Irlanda), pero no se ve ni en Asia central (en donde la participación se encuentra en un nivel elevado pero se estanca, e incluso disminuye), ni en Asia (en donde se estanca a diferentes niveles, bajo en la India, alto en China), ni en África subsahariana (en general en un nivel alto desde 1980), ni tampoco obviamente en el Medio Oriente (en donde a veces progresa pero desde niveles por lo general muy bajos).

Esto implica que la contribución del factor trabajo al crecimiento económico es más elevada de lo que refleja la simple evolución de la pirámide poblacional: si se toma en cuenta la menor actividad de las mujeres pero también el incremento de su tasa de actividad, entonces se observa que en el periodo 2000-2010 el incremento de la población activa "real" fue del 2.16% al año, en lugar del 1.7% señalado cuando no se toma en cuenta este factor. La diferencia es de 0.46% para el conjunto de la región, y mucho más en aquellos países en los cuales la tasa de actividad femenina aumentó más rápidamente: por ejemplo, en Costa Rica es de 0.81% y en Chile de 0.61%^[42].

Desgraciadamente, el impacto positivo de este "rectificativo" sobre el potencial de crecimiento económico probablemente se atenuará. Observamos que en periodos pasados (1980-2009), la pendiente de la curva que representa al coeficiente mujeres/hombres dentro de la población activa ha sido decreciente. De acuerdo con las perspectivas demográficas y las hipótesis presentadas en el Cuadro 1, el incremento anual de la población activa sólo llegará a 1.46% en el periodo 2010-2020 (contra 2.16% en la década anterior). El excedente de crecimiento económico generado por la creciente participación femenina en el mercado de trabajo ya no representa entonces más que 0.19% en la región, y solamente 0.09% en Brasil y en Perú.

[42] Otra consecuencia de esta participación femenina inferior a la masculina, pero en aumento, es el índice de dependencia "real", finalmente más elevado de lo que se observa en la pirámide poblacional, aún cuando disminuye más rápidamente. En México, el índice de dependencia "bruta" pasa de 62.5% en el 2000 a 54.5% en 2010 y a 50% en 2020; si se integra la evolución de la mínima participación femenina, en esos mismos años, se encuentra en 122.3%, 101.8% y en 88.8% respectivamente.

Gráfica 4 Crecimiento anual de la población activa, con o sin ajuste por la mínima actividad femenina (en %)



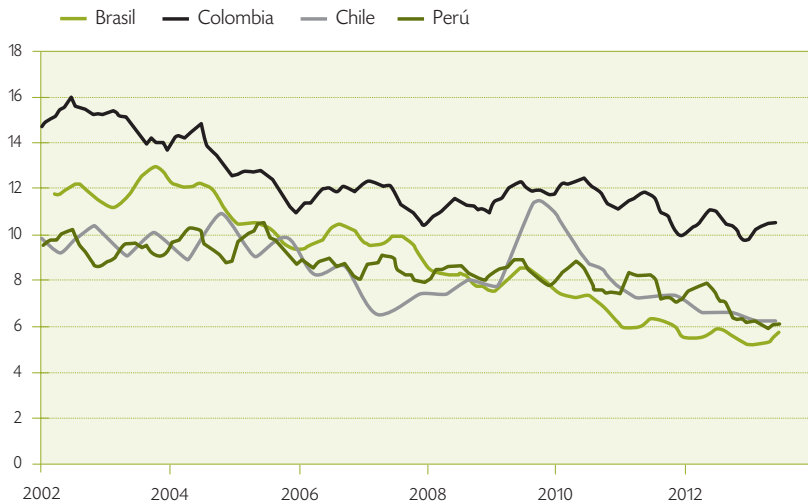
Fuentes: PNUD, Crédit Agricole SA.

¿Puede proseguir la disminución general de las tasas de desempleo?

Desde hace diez años, la tasa de desempleo ha disminuido en todos los grandes países latinoamericanos. La evolución más franca se ha dado en Brasil, en donde cayó de 12% en 2002-2003 a menos de 6% actualmente. Pero la disminución también es visible en Perú, Colombia y Chile (aunque en este último país se produjo un fuerte incremento en 2009) [43].

[43] Dejamos fuera a tres países con estadísticas de desempleo más problemáticas: Argentina (aún cuando en este país el desempleo se encuentra francamente a la baja, en especial si se compara con el periodo poscrisis de 2002-2003), Venezuela y México. En México, a pesar de un crecimiento flojo, la tasa de desempleo oficial (5% en marzo de 2013) es mucho más baja que en cualquier otro lugar de la región. Es consecuencia de una definición más amplia del término de "población ocupada". Según las cifras oficiales mexicanas, de cada diez empleos, 6 se encuentran en el sector "informal".

Gráfica 5 Tasa de desempleo
(promedios móviles a 6 meses, en %)



Fuentes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, Colombia), Instituto Nacional de Estadística (INE, Chile), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, Perú).

La disminución de la tasa de desempleo contribuyó al alza de la fuerza de trabajo efectivamente activa y por lo tanto al crecimiento económico. Sin embargo, nos parece difícil considerarlo como un elemento motor del crecimiento. En una región con altos niveles de desempleo, y sobre todo de subempleo (patente en zonas rurales, pero también muy cierto en las zonas urbanas), no hay ninguna escasez cuantitativa del factor trabajo. La relación de causalidad entre crecimiento económico y empleo es por lo tanto inversa: hubo una disminución en la tasa de desempleo porque se produjo un aceleramiento del crecimiento económico, y no un aceleramiento del crecimiento económico porque la reducción del desempleo aumentó la disponibilidad del factor trabajo. Si la fuerte alza de la participación femenina en el mercado de trabajo se explica, ante todo, por evoluciones sociológicas en la región, también se vio favorecida por el crecimiento económico, y en particular por un crecimiento en el sector de los servicios. Por lo tanto, en nuestro intento por explicar el aceleramiento del crecimiento económico, preferimos tomar en cuenta la evolución del "recurso trabajo" disponible (es decir, en edad de trabajar, después de un ajuste debido al alza de la tasa de actividad femenina) en lugar de la población efectivamente empleada.

Emigración : una punción del crecimiento económico

El censo de 2010 en Estados Unidos contó a 50.5 millones de "hispanicos"^[44], de los cuales 31.8 millones de origen mexicano: ciudadanos mexicanos (alrededor de 12 millones), o ciudadanos de Estados Unidos. En México había en esa época 112.3 millones de habitantes, de modo que los residentes de origen mexicano en Estados Unidos representaban 28.3% de esa cifra, y sin duda una proporción aún más elevada de la población activa. Por lo tanto, la punción poblacional mexicana es muy significativa. En el caso de El Salvador, el coeficiente es superior al 22% (1.6 millones en Estados Unidos contra 7.2 millones de habitantes en el país).

Se trata también de una punción del potencial de crecimiento económico. En efecto, si la mayoría de los emigrantes mexicanos (por mucho, el mayor contingente) son originarios de Estados pobres del sur y del centro del país, y 70% de ellos no tiene la secundaria terminada, a menudo cuentan entre las personas más dinámicas de su comunidad. Es indudable que las remesas enviadas a sus familias (22.4 mil millones de USD en 2012) tienen un impacto social positivo. Sin embargo, la mayor parte se consume o se invierte en la vivienda y contribuye poco al crecimiento económico de México. Además, Estados Unidos recibe trabajadores mucho más calificados de otros países: el 80% de los peruanos y el 72% de los colombianos que emigran a Estados Unidos terminaron la secundaria o un nivel de enseñanza superior (OCDE, 2009).

¿Qué perspectivas hay para la emigración? En los últimos años ha estado a la baja (en el periodo 2008-2010 en relación al de 2005-2007): -4% en el caso de los inmigrantes latinoamericanos legales en Estados Unidos y, según la OEA, una disminución mayor de los ilegales, -38% hacia España^[45]. Una evolución que tiene varias explicaciones: la desaceleración económica en Estados Unidos, una política de inmigración más restrictiva, y varios años de fuerte crecimiento económico en América Latina (la "crisis" de 2009 duró apenas un año). En los próximos años, el diferencial de crecimiento económico entre América Latina y Estados Unidos seguirá siendo positivo, aunque podría reducirse, y la política migratoria podría ser más abierta. Por lo tanto, la emigración mantendrá una contribución al crecimiento económico (ligeramente) negativa. A la inversa, las mediocres perspectivas económicas en Europa podrían reactivar un flujo de inmigración calificada hacia algunos países latinoamericanos. Sería oportuno para Brasil, en donde el mercado de la mano de obra calificada está todavía muy tenso.

[44] La definición de "hispanicos" no coincide con personas originarias de América Latina: pues también incluye a los puertorriqueños (pese a ser ciudadanos de Estados Unidos) y a los españoles (!) pero no a los brasileños (alrededor de un millón 200 mil personas en Estados Unidos).

[45] Fuente: OEA, citado por Infolatam, 13 de enero de 2013.

1.3.2. El capital productivo

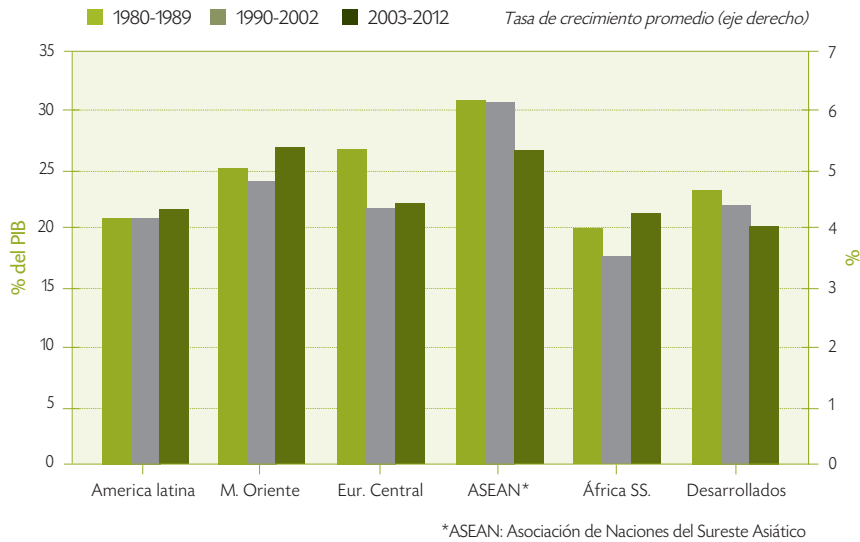
América Latina se caracteriza por tasas de ahorro y de inversión bajas, muy por debajo de las que se registran en los países de crecimiento económico rápido de Asia. No obstante, en algunos países estas tasas han mejorado, en lo particular gracias a políticas económicas estabilizadoras: la renovada confianza de las empresas y de los hogares parece ser el primer ingrediente en el incremento del ahorro interno y del suplemento de recursos que aporta la inversión extranjera directa (IED). Las necesidades de inversión varían mucho de un país a otro: algunos, que ya disponen de infraestructuras adecuadas, la pueden concentrar en el equipo directamente implicado en el proceso productivo, pero otros requieren recursos adicionales para modernizar sus sistemas de transporte o de producción energética. Ejemplos de otras regiones del mundo muestran que América Latina puede mejorar sus tasas de ahorro y de inversión de modo significativo y así fomentar el crecimiento económico. Para ello, las decisiones de política económica serán decisivas.

Tasas de ahorro y de inversión todavía muy bajas

Una primera observación es que las tasas^[46] de ahorro (21.3% del PIB en el periodo 2003-2021) y de inversión (21.4%) son más bajas en América Latina que en otras regiones en desarrollo, con excepción del África subsahariana (21%). La tasa de inversión latinoamericana es, en especial, muy inferior a la de los países de crecimiento económico rápido de Asia del Sureste. Además, si se compara al periodo 1990-2002, su aumento fue muy leve durante el periodo reciente (a diferencia del África subsahariana en donde el rebote fue claro). El incremento fue algo más pronunciado en relación a la tasa de ahorro que, entre 1990 y 2002, apenas era de 18.5% del PIB: el nivel casi estable de la inversión recibió menos financiamiento proveniente del ahorro externo que en el pasado.

[46] Recordemos que existe un vínculo entre las dos tasas: El equilibrio recursos-empleos: $PIB + M$ (importaciones) = C (consumo) + I (inversión) + X (exportaciones) que conduce a $I = S$ (ahorro) + $(M-X)$. La tasa de inversión es igual a la tasa de ahorro más el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Este déficit es a su vez igual al aporte de ahorro externo, bajo la forma de inversión o de deuda, más la retención de las reservas de divisas –“reserva de ahorro” de un país.

Gráfica 6 Tasa de inversión



Fuente: FMI.

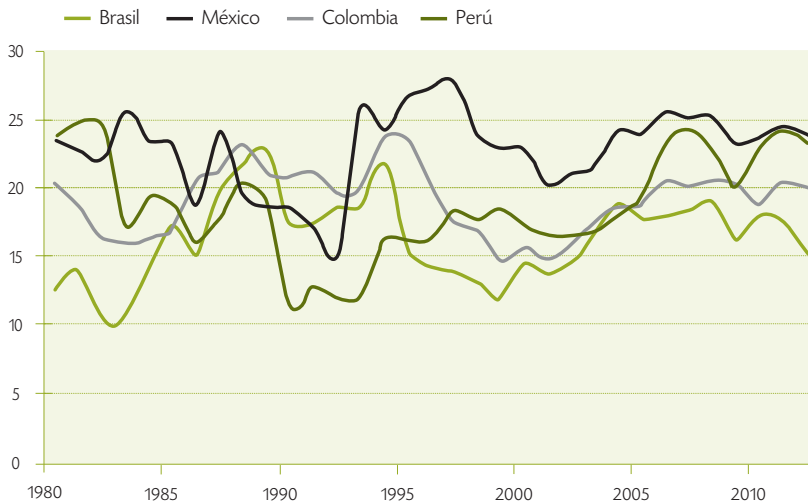
Estos señalamientos son bastante sorprendentes, ya que en estos últimos años el ahorrista latinoamericano ha dispuesto de un entorno más favorable: la inflación retrocedió casi en todos los países (con clara excepción de Argentina y de Venezuela^[47], la creciente autonomía de los bancos centrales permitió que la estructura de las tasas (empezando por la tasa directriz) tuviera mayor compatibilidad con el nivel de la inflación, y la gama de productos a la que tienen acceso los ahorradores se ha ampliado. Por último, y quizás sobre todo, la confianza de los agentes económicos privados en la sostenibilidad de las políticas económicas ha mejorado: gracias a esta mayor "previsibilidad" las anticipaciones se estabilizaron, un cambio obviamente favorable para el ahorro y la inversión.

De hecho, el agregado regional está sesgado por el peso de Brasil que, de los grandes países de la región, sigue siendo el que cuenta con las tasas de ahorro y de inversión más bajas (respectivamente 17.6 % y 18% del PIB en el periodo 2003-2012), las cuales además progresan muy lentamente. En el resto de los países, estas tasas son

[47] La hidra no ha muerto (persisten tensiones inflacionistas, en particular en Brasil) pero su control se ha convertido en casi todos lados en un objetivo prioritario de la política económica.

a la vez más elevadas y se incrementan de manera más franca. Así, en el mismo periodo la tasa de ahorro promedio es de 24.1% en México, 23% en Chile y de 21.5% en Perú. Es obvio que el entorno juega un papel importante. Desde ese punto de vista, los casos peruano y colombiano son muy instructivos. En Perú, la tasa de ahorro cayó hasta el 12% en 1992; pero a partir de 1997, cuando la situación de orden público mejoró y se implementaron las reformas de Alberto Fujimori, subió al 18.4%. En Colombia, la tasa de ahorro siempre ha sido un poco más alta que en el resto del continente (fuera de Chile); sin duda tiene que ver con la gran estabilidad de la política económica colombiana (incluso durante los años 1980). Sin embargo, la tasa se desplomó entre 1997 y 2000 hasta llegar a menos de 15%; una vez más el progresivo restablecimiento de un mínimo de seguridad permitió que subiera hasta 20%^[48]. En Ecuador, la estabilidad y la visibilidad que aportó la dolarización y luego el acceso al poder de Rafael Correa después de 10 años de confusión política, permitieron que la tasa de ahorro ganara más de 10 puntos.

Gráfica 7 Tasa de ahorro (en % del PIB)

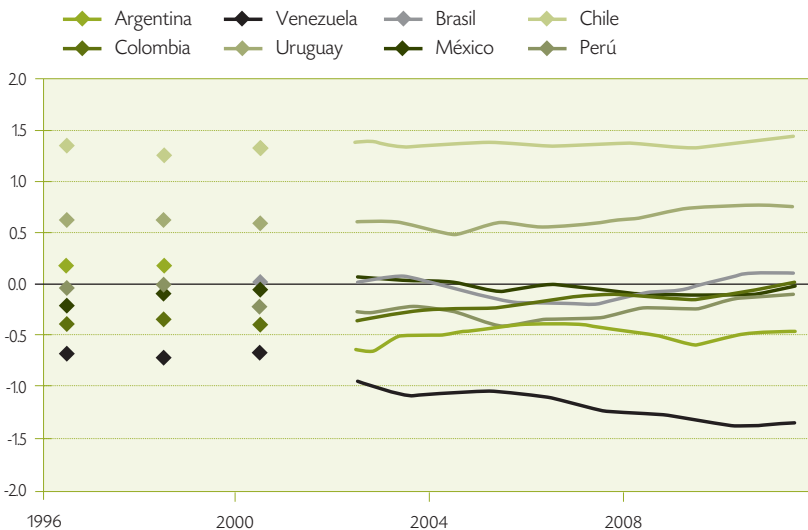


Fuente: FMI.

[48] A la inversa, hasta ahora el deterioro de la situación de seguridad en México no parece haber tenido un impacto determinante en el ahorro y la inversión (quizás una indicación para confirmar que pese a la realidad del problema, la situación de orden público en México todavía está lejos de “colombianizarse”).

A menudo se considera que una mejor gobernanza también contribuye al crecimiento económico: "las instituciones cuentan" (*institutions matter*, North, 1991). Ahora bien, en América Latina los indicadores de gobernanza estándares (los *World Governance Indicators* del Banco Mundial) muestran niveles de mejoría muy moderados: en Colombia desde 2002 (pese al deterioro del indicador "Control de la Corrupción" durante el segundo mandato de Uribe), en Uruguay desde 2004, en Perú desde 2005, y en Brasil desde 2007. En conjunto la mejoría es muy limitada e incluso se observa un claro retroceso en algunos países (Venezuela, Argentina).

Gráfica 8 Evolución de la gobernanza en América Latina: promedio de los World Governance Indicators 3 a 6 (efectividad gubernamental, calidad regulatoria, respeto de la ley, control de la corrupción)



Fuente: Banco Mundial.

De manera que los ahorristas e inversionistas latinoamericanos son poco exigentes: parece que bastó con restablecer el orden público en aquellos lugares donde la situación estaba muy deteriorada, y corregir los desequilibrios económicos más flagrantes (por ejemplo la hiperinflación) para que recobraran confianza. La "buena gobernanza" que contribuye al crecimiento económico no radica pues en el respeto a las prescripciones de un manual de ortodoxia económica (por ejemplo el "Consenso

de Washington”).^[49] A riesgo de caer en una tautología, hay que considerar por tanto que la característica esencial de una “buena gobernanza” es su capacidad para generar y mantener en los operadores económicos una cierta confianza en el futuro: se trata de convencerlos que su ahorro no será absorbido por la inflación y que los frutos de sus eventuales inversiones no serán destruidos por disturbios, asimilados por un impuesto arbitrario o una confiscación de fondos, o, inclusive, reducidos a nada por una recesión brutal provocada por el estallido de una burbuja o por la liquidación de insostenibles desequilibrios financieros. Sin duda, desde 1995, es esto lo que ha cambiado en muchos países latinoamericanos.

¿Es todavía posible en América Latina lograr avances que permitan incrementar las tasas de ahorro e inversión al nivel, por ejemplo, de las de los países del Sureste Asiático? Sí, aun cuando los obstáculos estructurales son reales.^[50] En primer lugar, la calidad de la gobernanza todavía puede mejorar de manera considerable como lo muestran los *World Governance Indicators*: en los cuatro indicadores que conciernen a la política económica y al entorno legal, sólo Chile, Uruguay y Costa Rica se sitúan claramente por encima de la media, nivel al que llegan apenas Brasil, Trinidad y Tobago, Panamá y Colombia. Los demás se sitúan por debajo.^[51]

Los indicadores Doing Business^[52] del Banco Mundial aportan algunas informaciones más precisas sobre los frenos a la inversión. Muestran que, por lo general, los países latinoamericanos se encuentran mal clasificados. En el indicador global, Chile es el primer latinoamericano y ocupa el lugar 37 de entre 185 países. Sólo otros tres países, Perú, Colombia y México, se sitúan entre los primeros 50. Algunos se encuentran en la parte baja de la tabla: no es sorprendente ver ahí a Bolivia, Haití, Venezuela (lugar 180) pero también se encuentra Brasil (lugar 130). De los 10 indicadores, el de “pago de impuestos” registra los peores resultados, más por lo complejo y lo largo del

[49] La emergencia de Corea y más aún el despegue de China se vieron acelerados por un proteccionismo comercial y financiero así como por un intervencionismo de Estado flagrantes y totalmente opuestos a los principios del Consenso de Washington. A la inversa, los resultados de países, como México, que implementaron con toda determinación sus recomendaciones, fueron decepcionantes.

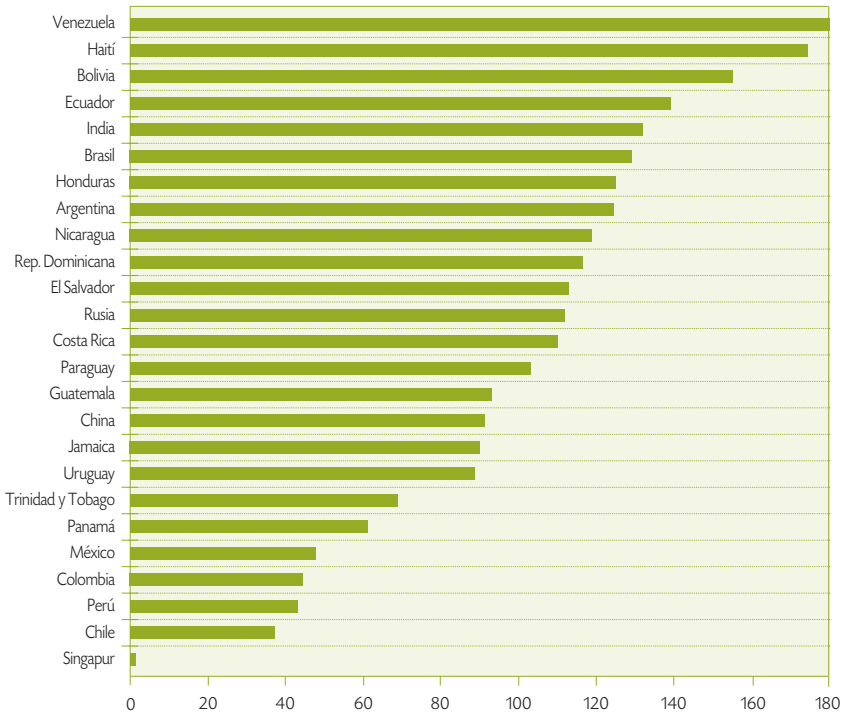
[50] Sobre este punto diferimos de Sosa *et al.* (2013): si reconocen que “*improvements in the baseline scenario cannot be ruled out if the performance of TFP and capital stock surprise on the upside*”, prefieren razonar “*in the light of the likely stabilization of the capital contribution to the output growth*”.

[51] A la inversa, en los dos primeros indicadores, más “políticos” (“expresión democrática”, “estabilidad y ausencia de violencia”), América Latina se posiciona mucho mejor que las otras regiones emergentes.

[52] Son diez indicadores que supuestamente miden la “facilidad de negocios” en cada país. A menudo se trata de un catálogo de “buenas prácticas” del liberalismo sin freno (menos impuestos, una menor legislación social...) y algunas cifras son cuestionables (los tipos impositivos parecen tasas nominales, antes de toda exención) pero los datos elementales proporcionan elementos concretos sobre el clima de negocios. Algunos son sorprendentes: en el indicador “implementación de contratos”, el único país latinoamericano clasificado entre los primeros 50 es... Argentina.

procedimiento que por su volumen. Sólo el sistema fiscal chileno se sitúa por encima de la media. En lo que se refiere al permiso de construcción, solamente Colombia y México figuran entre los primeros 50. En el total de los 10 indicadores, sólo dos países latinoamericanos figuran entre los 10 primeros lugares: Colombia en el índice de “protección a los inversionistas” (6) y Panamá en el de “facilidad para el comercio internacional” (9). En total, en toda América Latina, reglamentos inadecuados y el peso de las burocracias (en Brasil, el *custo Brasil*) influyen en la inversión y en el crecimiento económico. A menudo, resulta fácil superar algunos de estos obstáculos.

Gráfica 9 Doing Business: clasificación 2013 (185 países)



Fuente: Banco Mundial (Doing Business 2013).

La magnitud de las desigualdades en América Latina constituye otro obstáculo para el ahorro. En efecto, la clase media es la que asume la mayor parte de este ahorro. Ahora bien, a pesar de que la emergencia de dicha clase media en la región es una realidad, el elevado nivel del índice de Gini (véase, gráfico 2) prueba que, a niveles de desarrollo comparables, es de menor peso que en Asia. En América Latina todavía hay demasiados pobres y su capacidad de ahorro es muy limitada. Por su parte, los más ricos mantienen una fuerte preferencia por conservar su ahorro...fuera del país^[53]. A pesar de los esfuerzos (limitados) de algunos países por reducir las desigualdades, en general esta situación va a perdurar. Además, con frecuencia este esfuerzo implica un incremento de la presión fiscal de los más ricos y de las empresas, con lo que se corre el riesgo de agravar la tentación de evasión.

A mediano plazo, cabe la posibilidad de que las tasas de ahorro aumenten de 3 a 5 puntos (lo que situaría a la mayoría de los países en un nivel cercano al 25% del PIB), aunque no hay ninguna certeza al respecto. Tres condiciones parecen esenciales:

- Como lo muestran los ejemplos de Perú y de Colombia, el orden público es un prerequisite; debe preservarse o restablecerse en aquellos lugares en donde se ve amenazado.
- La confianza de los ahorristas y de los inversionistas es el principal factor determinante; se construye a largo plazo por medio de una mejor gobernanza (en particular con una implementación efectiva del “Estado de derecho” que incluya el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción) y de un entorno favorable a la empresa (en especial gracias a una disminución de la burocracia); todavía queda mucho por hacer: según el informe *Latinobarómetro 2011*, apenas 35% de los latinoamericanos considera que su país es gobernado “por el bien de todos”^[54];
- En Brasil la tasa de ahorro es especialmente baja^[55], incluso cuando se le compara con los estándares regionales; aumentarla será más complejo que en otros países pues exigirá que se tomaran decisiones políticas difíciles (simplificación administrativa, menor intervención del Estado). No obstante, ante la deficiencia de sus infraestructuras y la falta de modernización en algunos sectores del aparato productivo, es especialmente necesario dar un nuevo impulso a la inversión.

[53] Recientes estimaciones del instituto de estadísticas argentino (Instituto Nacional de Estadística y Censo, INDEC) cifraron en 180 mil millones de USD (cerca de 50% del PIB) el ahorro que los residentes argentinos (hogares y empresas) tienen fuera del país.

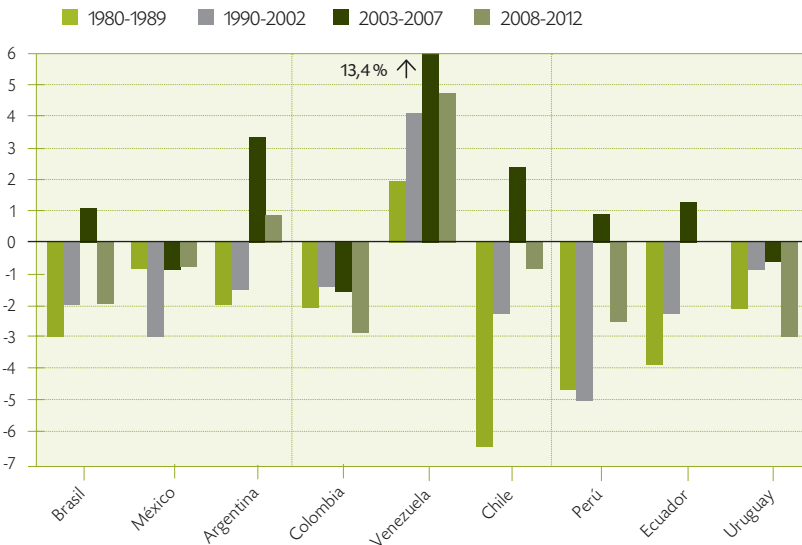
[54] Ese porcentaje es especialmente bajo en Centroamérica (Honduras: 7%, Guatemala: 8%, Costa Rica : 18%) y en México (22%). *Latinobarómetro* es una ONG chilena.

[55] Cayó al 14.1% del PIB en el primer trimestre de 2013, nivel que tuvo de 1996 a 2002.

El aporte del ahorro externo: inversión directa e inversión de cartera

Con excepción de Venezuela, estructuralmente excedentaria gracias a sus recursos petroleros (entre 1980 y 2012, el país ha registrado déficits de la cuenta corriente tan sólo en siete ocasiones. La última vez fue en 1998), todos los países latinoamericanos presentan déficits crónicos de la cuenta corriente. El último excedente de la cuenta corriente en la balanza de pagos mexicana remonta a 1987, y en el caso de Colombia data del año 2000. Pero esos déficits desaparecieron (salvo en Colombia, en México y en Uruguay) durante el periodo 2003-2007, antes de reaparecer recientemente (Brasil, Chile, Perú). En estos últimos años, los déficits de la cuenta corriente son fácilmente financiados: en la mayoría de los casos, tan sólo con los IED se rebasa el valor del déficit de la cuenta corriente, incluso sin contabilizar la inversión de cartera.

Gráfica 10 Saldos en las cuentas corrientes de las balanzas de pagos (en % del PIB)

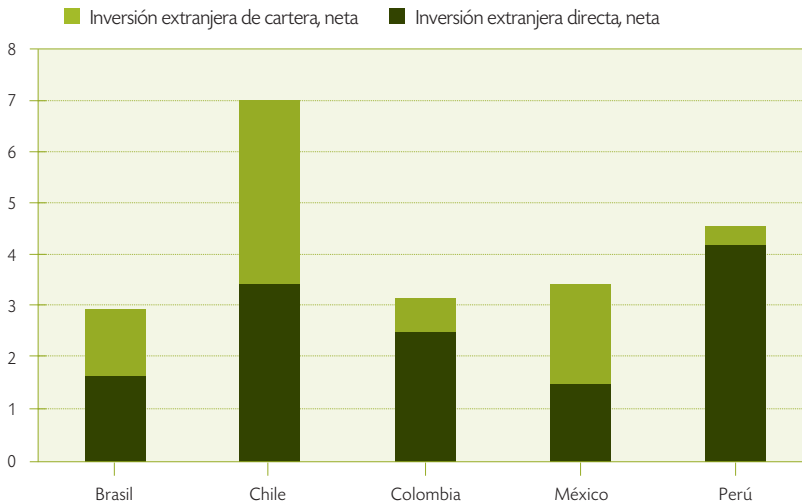


Fuente: FMI.

De aquí a finales de la década, ¿qué nivel de déficit corriente (o de pedido de ahorro externo) pueden permitirse los países latinoamericanos sin caer en una espiral de deuda? En ningún caso el que tuvieron a finales de los años 1970 ni a principios de los años 1980, que era muy excesivo (en el periodo 1980-1982: 9.5% del PIB en Chile, 8.1% en Brasil, 7.8% en Perú) y apresuró una serie de cesación de pagos. Sin embargo,

la región seguirá siendo atractiva. Aún cuando no se tome en cuenta al sector minero, en donde el alza del curso de los metales acrecentó fuertemente la rentabilidad de la inversión (externa e interna) a partir de 2004^[56], el monto de las IED aumentó durante la década pasada. En el periodo 2003-2012, en los cinco grandes países "abiertos" de la región (no se toma en cuenta a Argentina ni a Venezuela), las IED representaron de 1.5% (en México) o 1.6% del PIB (en Brasil) a 4.2% en Perú. Si se agrega la inversión de cartera, se llega a un mínimo de 2.9% del PIB en Brasil, y hasta 7% en Chile.

Gráfica 11 Inversiones extranjeras, promedio de 2003-2012 (en % del PIB)



Fuente: FMI, fuentes locales.

También existe un margen de maniobra en el pedido de deuda externa. A finales de 2012, los grandes países latinoamericanos^[57] tenían un ratio de deuda externa/PIB inferior a 30%, salvo Argentina (31%) y Chile (40%), en tanto que la media de los países con calificación Baa de Moody's se situaba en 53%, y la de los países con nota A, o más, en 39%. Este ratio era particularmente bajo en Ecuador (19.3%), en Brasil (19.6%)

[56] Lo que se reflejó en una fuerte alza de las transferencias de dividendos, hasta niveles en ocasiones muy altos: en Perú 8.4% del PIB en 2011, 7% en 2012.

[57] Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay, Venezuela.

y en Colombia (21.3%). Sin embargo, hay un límite: dado que los países latinoamericanos son por lo general poco abiertos, el ratio deuda externa/ingresos de la cuenta corriente en divisas estaba más cerca de la media de los países con nota Baa (102%), y todavía más en Argentina, Brasil y Venezuela. En total, de aquí a finales de la década, los principales países de la región podrían recibir un aporte en ahorro externo de al menos 3% del PIB, lo que se sumaría al ahorro interno.

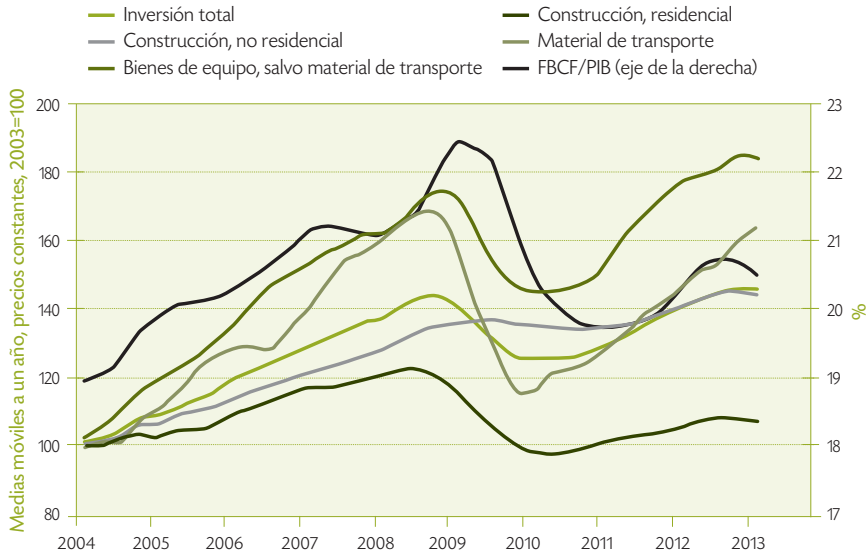
El contenido de la inversión: bienes de equipo, infraestructuras, inmobiliaria

En lo que se refiere a la inversión, es necesario recordar la importancia de su contenido. Es indudable que la inversión en bienes de equipo tiene un impacto sobre el crecimiento económico distinto al de la construcción residencial: la primera aumenta la capacidad de producción pero sin tener obligatoriamente una incidencia inmediata sobre la actividad (en particular si el equipo es importado), mientras que la segunda genera valor agregado y empleo de manera instantánea pero no incrementa la capacidad de producción. Además, si en América Latina la insuficiencia en infraestructuras es general, lo es a niveles muy variables de un país a otro: en los transportes, por ejemplo, lo es mucho más en Brasil o en Colombia que en México o en Uruguay.

En México la tasa de inversión es escasa a pesar del aumento que registró en la década pasada. Así, en 2012 era de 20.7%, o sea una de los más bajas de la región^[58]. Sin embargo, en el análisis sobre la evolución de la inversión desde hace diez años destaca una característica original: si la inversión total aumentó en volumen de 46% desde 2003, la de la construcción apenas subió de 29% (45% para la construcción no residencial y sólo 8% para la residencial), mientras que la inversión en material de transporte creció de 60% y la de bienes de equipo (fuera del material de transporte) de 85%. La parte de la inversión que más se incrementó, y por mucho, es la que permite la ampliación o la mejoría de las capacidades de producción. Con este esfuerzo de inversión en bienes de equipo se ha podido desarrollar el aparato industrial mexicano, y en especial se ha hecho muy rápidamente en la fabricación de material de transporte, en el sector del automóvil (y autopartes) pero también en el ferroviario y más recientemente en el aeronáutico.

[58] Los datos mexicanos sobre inversión están más detallados que los de otros países. Sin embargo, plantean un fuerte problema: la extensión del apartado "variación de stocks" (no incluidos en los 20.7% de 2012), que además es sistemáticamente positivo en valor (pero no siempre en volumen): 4.5% del PIB en promedio en el periodo 2003-2012.

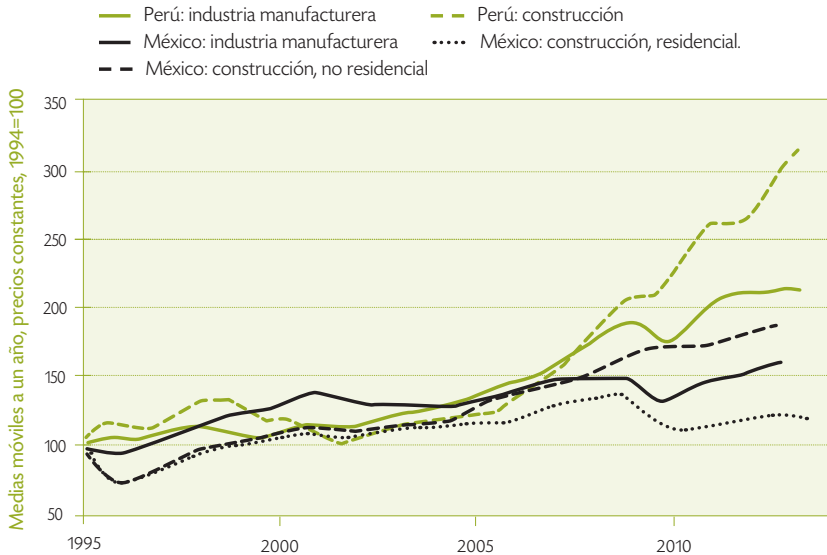
Gráfica 12 México: evolución de la inversión y de sus componentes



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

La contabilidad nacional que publican otros países de la región pocas veces permite realizar un análisis similar pero resulta muy instructivo comparar la evolución de los PIB de la industria manufacturera y de la construcción. El crecimiento económico de Perú es, por supuesto, más rápido que el de México pero se observa que desde 2004 es impulsado por el sector de la construcción. La diferencia entre los sectores manufactureros de los dos países es mucho menor y la tasa de inversión de Perú, muy superior a la de México (26.9% del PIB en 2012), cuenta con un contenido de construcción mucho más elevado.

Gráfica 13 Perú, México: evolución de algunas componentes del PIB



Fuentes: INEI e INEGI.

1.3.3. La productividad

Por definición, el crecimiento de la productividad es un "remanente": esa parte del crecimiento del PIB que no se explica ni por la evolución del recurso trabajo, ni por la del stock de capital. Por lo tanto, la medición de su evolución pasada amaina con las incertidumbres sobre la evolución del PIB, del trabajo y del capital. Sin embargo, se pueden identificar elementos que contribuyan al incremento de la productividad: sistemas educativos más eficientes, un esfuerzo nacional en investigación y desarrollo (I&D) para algunos sectores (en particular la agricultura) y, sobre todo, una evolución en la estructura de la actividad hacia sectores de mayor productividad.

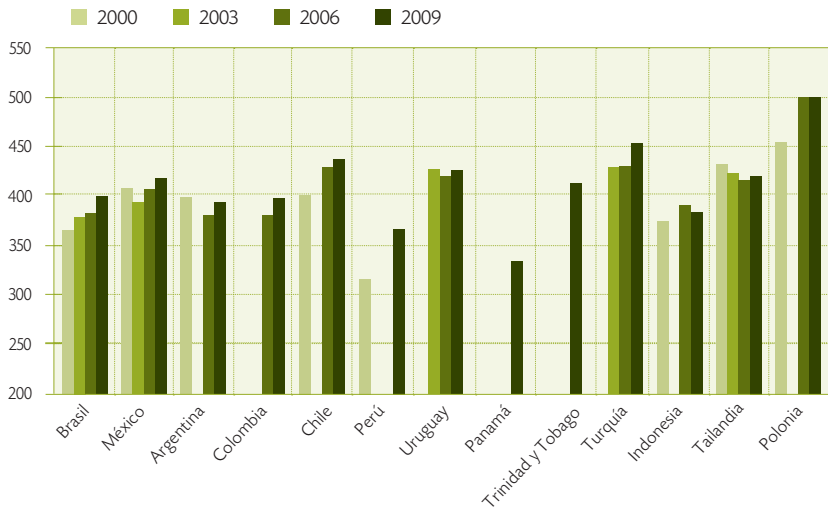
Educación: resultados mediocres, sin excepción en la región.

El analfabetismo se encuentra en vías de desaparición en América Latina y en el Caribe. En todos los grandes países, la tasa de alfabetización de adultos es superior al 90% (PNUD, 2013), y cerca del 100% en el Cono Sur, en Cuba o en Trinidad y Tobago. Quedan algunas excepciones: Haití (48.7%), y una parte de Centroamérica

(Guatemala, Nicaragua). Pero algunos países (Bolivia, Honduras) han logrado rápidos avances en los últimos años.

No obstante, los resultados del sistema educativo son, muy en lo general, mediocres. En las pruebas *Program for International Student Assessment (PISA)* de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que evalúa las aptitudes para lectura, matemáticas y ciencias de los alumnos de 15 años, todos los países latinoamericanos están muy distantes del nivel promedio de la OCDE en el que se sitúa un país como Polonia. Los mejor clasificados (Chile y Uruguay) se encuentran ligeramente detrás de Turquía. A México lo rebasa Tailandia, en tanto que Brasil, Colombia y Argentina están apenas un poco adelante de Indonesia. El balance es claro: a nivel de desarrollo comparable, la enseñanza secundaria latinoamericana es bastante menos eficiente que la de la mayoría de los países emergentes de fuerte crecimiento. Una observación más positiva: en los países en los que se llevan a cabo las mismas pruebas desde el año 2000, el avance es patente en todos lados (salvo en Uruguay), e incluso espectacular en Perú (pero que partió desde un nivel muy bajo).

Gráfica 14 Resultados de las pruebas PISA
(promedio de lectura, matemáticas, ciencias)



Fuente: OCDE.

El acceso a la enseñanza superior varía mucho entre los países: es muy bajo en Centroamérica (salvo en Panamá), mediocre en México (27%), en Brasil (36%)^[59] y en los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú: entre 35 y 40%), en ocasiones muy superior al 50% en el Cono Sur (71% en Argentina), en Venezuela (78%) y en Panamá (PNUD, 2013). Su calidad también es desigual y, según una clasificación recientemente publicada, ninguna universidad latinoamericana figura entre las 100 primeras a nivel mundial^[60].

No obstante, muchos de los países de la región cuentan con presupuestos de educación relativamente elevados, comparables al promedio de los países con alto índice de desarrollo humano (DH). Al menos nueve países gastan más de 4.0% del PIB en este sector: Cuba^[61], Costa Rica, Bolivia, Argentina, Brasil, México, Colombia, Chile y Paraguay. Sin embargo, a menudo esos gastos son ineficientes, y en ocasiones socialmente regresivos como lo muestra el caso de Brasil. De un grupo de ocho países emergentes con estructuras demográficas comparables^[62], Brasil es el que destina menor porcentaje del presupuesto de educación a la enseñanza primaria (40% contra 50% en México y 58% en Indonesia). Los alumnos más pobres sólo tienen acceso a una enseñanza primaria pública mediocre mientras que las clases medias y superiores optan por la enseñanza primaria privada, de mejor calidad. Por lo tanto, esos alumnos más pobres en el futuro se verán desfavorecidos para acceder a una enseñanza superior pública, gratuita (y a menudo de calidad) pero selectiva. *In fine*, los estudiantes de las clases favorecidas son los primeros que benefician del financiamiento público para la universidad. Ahora bien, las dificultades de acceso a la universidad no sólo obstruyen la formación de la población, también pueden convertirse en un fermento de frustraciones sociales y de riesgo político ya que se perciben como un obstáculo para el avance social. Así es como se pueden interpretar los disturbios en las universidades y liceos chilenos en 2011.

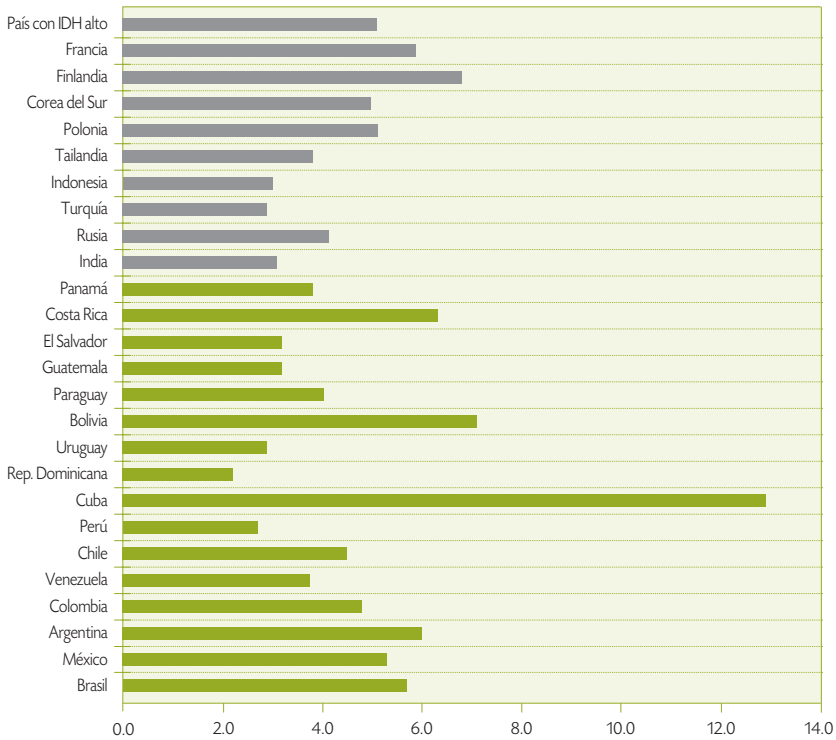
[59] Los dos grandes países latinoamericanos se sitúan detrás de Tailandia (47%), Turquía (46%), Irán (43%) o Colombia (39%), e incluso México se encuentra detrás de Egipto (30%).

[60] Quacquarelli Symonds, *World Universities Ranking* 2013. Desde luego, estas clasificaciones son cuestionables. La universidad mejor clasificada de la región es la Universidad de Sao Paulo, que se sitúa en el lugar 139.

[61] En materia de educación, Cuba es un caso atípico en América Latina, con un gasto mucho más elevado (en términos de % del PIB) e indicadores de resultados muy superiores a los de otros países.

[62] Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Indonesia, México, Tailandia, Turquía.

Gráfica 15 Gasto en Educación (en % del PIB, 2010)



Fuente: PNUD (Informe sobre Desarrollo Humano 2013).

Desde luego se puede sacar una conclusión positiva de la situación actual: existe un margen de progreso considerable y, a mediano plazo, la productividad podría verse beneficiada, de manera significativa, con el mejoramiento de los sistemas educativos. Quizás; pero esta mejoría no será espontánea. En ocasiones, el avance necesitará de un aumento de presupuesto (Uruguay, Perú, Centroamérica), de una revisión de prioridades y mayores niveles de justicia social (Brasil, Chile) y, por doquier, de una profunda reorganización en el funcionamiento del sector educativo. Algunos países ya tomaron iniciativas en ese sentido. Así, en México, apenas unos días después de que el presidente, Enrique Peña Nieto, entrara en funciones en diciembre del 2012, se aprobó una ambiciosa reforma que cuenta con tres ejes principales: (i) un censo general de escuelas, maestros (el ausentismo es enorme) y alumnos; (ii) la creación

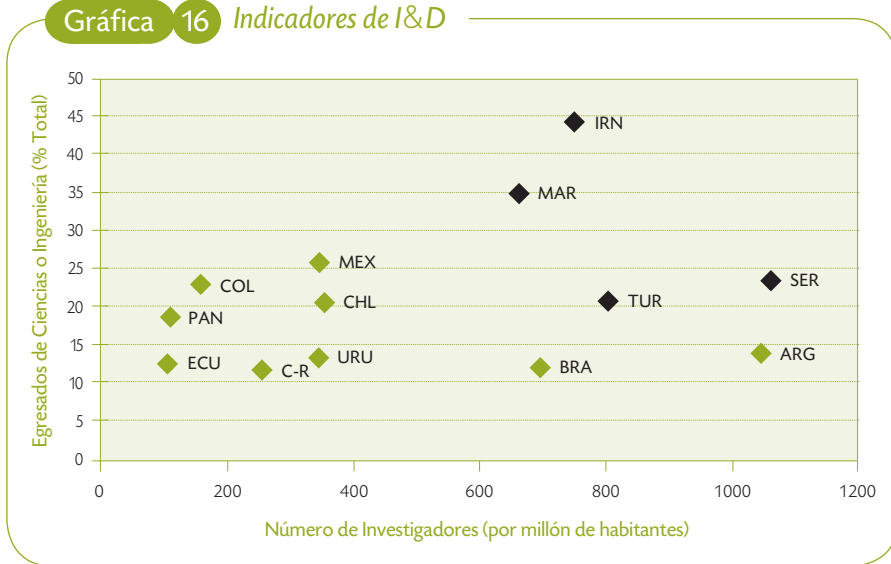
de 40 mil escuelas adicionales y el fomento de cierta autonomía de gestión de las escuelas y secundarias; (iii) el fortalecimiento de las evaluaciones del sector educativo y del desempeño de escuelas, profesores y alumnos. Este último punto suscitó reacciones hostiles del poderoso sindicato de maestros que dispone de relevos políticos directos en el Congreso de la Unión y "coadministra" el sector desde hace mucho tiempo. De manera que la implementación será difícil: el mejoramiento de la formación de maestros y profesores, a menudo mediocre, tardará años, y la actual administración del sector más podría ser un freno que un motor.

Por lo tanto, nuestro pronóstico es que los resultados de los sistemas educativos van a mejorar lentamente de aquí al 2020 y contribuirán a una mayor productividad del trabajo, pero que en general seguirán siendo inferiores a los de países con niveles de desarrollo comparables en Asia o en Europa Central y Oriental.

La I&D: hasta ahora un esfuerzo moderado

Con cualquier indicador que se le mida, el esfuerzo en investigación y desarrollo (I&D) de los países latinoamericanos resulta muy reducido (PNUD, 2013). Si la parte del PIB que se destina a la investigación varía por lo general de 2 a 3% en los países desarrollados, y de 1 a 1.5% en los países emergentes más dinámicos (China: 1.5%, Rusia: 1.3%, Sudáfrica: 0.9%), en América Latina sólo Brasil se sitúa en esta segunda categoría, con un porcentaje de 1.1. Los demás países aún están muy lejos: 0.5% en Argentina, 0.4% en México, 0.2% en Colombia. Por lo tanto, Brasil es la única excepción en la región y ha desarrollado, en particular, una investigación avanzada en el sector agronómico, combinando esfuerzos privados y públicos (con la *Empresa Brasileira de Pesquisa Agronómica* – EMBRAPA).

Gráfica 16 Indicadores de I&D



Fuente: PNUD (Informe sobre Desarrollo Humano 2013).

La insuficiencia de este esfuerzo se refleja en el número de investigadores. En México esta cifra es proporcionalmente dos veces inferior a la de Marruecos, y en Colombia es cuatro veces menor. El desinterés público y privado por la ciencia también se observa en la reducida proporción de estudiantes que optan por carreras científicas o de ingeniería: 25% en el mejor de los casos (México, Colombia), menos de 15% en la mayoría de los países.

Una vez más, el nivel de inicio es tan mediocre que cabe la posibilidad de un mejoramiento a mediano plazo. En algunos países, el contenido del crecimiento económico de estos últimos años, en el que los sectores minero y petrolero han desempeñado un papel determinante (salvo en México donde ese lugar lo ha ocupado la industria), ha generado un renovado interés de los estudiantes por la ingeniería. Sin embargo, los avances serán lentos y, en el mejor de los casos, sólo tendrán impacto después del periodo estudiado: los márgenes de maniobra presupuestarios son limitados, las instituciones de investigación son frágiles y muchos estudiantes se ven desaventajados por el bajo nivel de matemáticas con el que egresan de la secundaria.

Los "desplazamientos sectoriales": el principal yacimiento para el mejoramiento de la productividad

Rodrik (2011, pp. 24-25) mostró claramente que no hay convergencia (es decir, un crecimiento económico más rápido de los países menos avanzados) "automática": en un país con un bajo nivel de productividad inicial, las posibilidades de que ésta aumente no son ni mayores ni menores que en un país con una productividad de inicio elevada. Easterly (2005) también había demostrado^[63] que a escala de un país esta convergencia ni siquiera se puede "estimular" por medio de ajustes a la política económica. Pero Rodrik señala una oportunidad para mejorar la productividad cuando destaca que, en los países emergentes, su dispersión entre sectores (y dentro de un mismo sector entre empresas) es mayor que en los países ricos. El ejemplo más claro de esta dualidad, y el que ha tenido mayores consecuencias, es por supuesto China, en donde la transferencia de cientos de millones de campesinos poco productivos hacia la industria representó uno de los principales factores del aceleramiento de su crecimiento económico.

En América Latina no existen tales yacimientos de productividad: con excepción de Centroamérica, la agricultura representa un porcentaje menor del empleo (15.3% en Brasil, 13.3% en México, 17.7% en Colombia). Es cierto que una parte del rebote del crecimiento económico de la última década se puede atribuir al desarrollo de los sectores exportadores, minero (Chile, Perú), o agrícola (Brasil, Argentina, Uruguay). Sin embargo, su impacto directo es limitado: son sectores vitales para las cuentas externas y las finanzas públicas, pero a menudo representan una parte mínima de la actividad y del empleo.

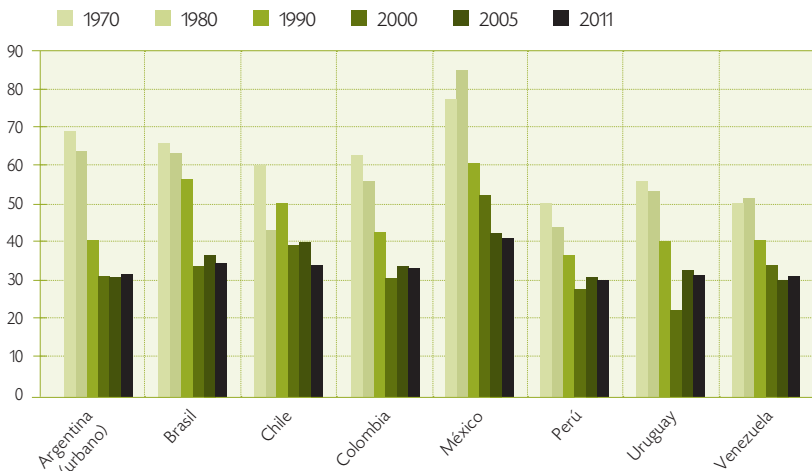
Pero Rodrik (*ibid.*) demuestra que dentro de un sector industrial, la productividad sí tiene una "tendencia automática" por converger hacia el nivel de ese mismo sector en los países más avanzados. Un ejemplo: en términos de productividad y de capacidad innovadora, la industria de autopartes mexicana es muy semejante a la de Estados Unidos. Se pueden citar otros ejemplos, inclusive en la agricultura, como la producción de flores en Colombia y Ecuador.

El problema, como lo señala Rodrik, es que "*las actividades que son buenas para absorber nuevas tecnologías no lo son obligatoriamente para absorber mano de obra*". La convergencia intrasectorial (llamada "*interna*" por el autor) no significa necesariamente convergencia de la productividad a nivel de una economía, ya que el peso de las actividades más productivas en el empleo global puede reducirse (evo-

[63] Easterly demuestra que la relación entre crecimiento y diversas variables de política económica desaparece si no se toman en cuenta las observaciones que corresponden a "*políticas económicas sumamente malas*" (por ejemplo, con un déficit presupuestario superior al 12% del PIB).

lución "estructural"). Es lo que sucede en América Latina. A diferencia de China, en donde los campesinos poco productivos fueron absorbidos por un sector industrial en el que su producción era mejor valorada (ya que en gran parte era exportada) o por el sector de la construcción en donde al menos contaban con un salario^[64], los campesinos latinoamericanos que migran del campo hacia la ciudad se han integrado de una u otra forma a servicios poco productivos ya que a menudo son informales. Hasta 1990, fuera de algunas excepciones, la participación de la industria, el sector con mayor posibilidad de presentar una "convergencia de productividad", en el empleo total se mantuvo e incluso en algunos casos aumentó: Brasil, México, Perú. Las excepciones son Argentina y Uruguay, en donde el retroceso inició a partir de los años 1970, y Venezuela, en donde el pico se produjo en 1980. No obstante, durante los años 1990, la contribución de la industria al empleo total disminuyó de manera muy franca en todos los países. La situación es aún más drástica si se compara empleo industrial y empleo en los servicios: el primero representa hoy la tercera parte del segundo (salvo en México: 40%), cuando en 1970, por doquier, era superior al 50%. No obstante, desde el año 2000, se observa un ligero incremento en el empleo industrial (salvo en Chile).

Gráfica 17 Evolución del empleo industrial (en % del empleo en los servicios)

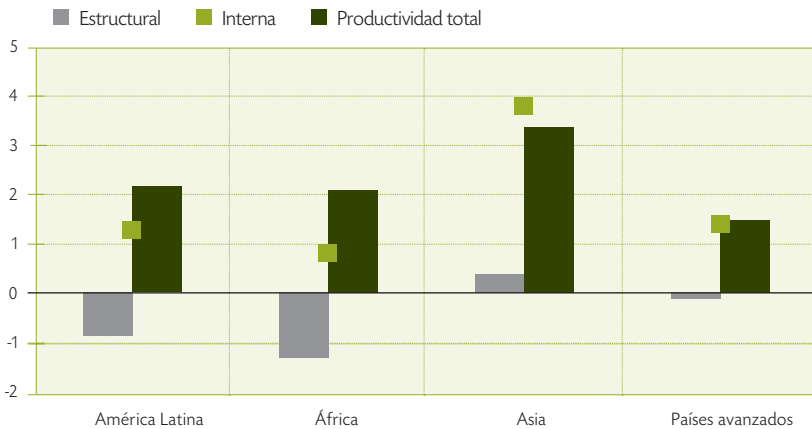


Fuente: CEPAL.

[64] No se trata de hacer la apología sobre la manera en la que la industria y la construcción en China absorbieron a esos migrantes rurales manteniéndolos en una situación de discriminación por medio del sistema de los hukou (permiso de residencia, que no obtenían en su lugar de trabajo).

Esta evolución desfavorable de la participación de la industria en el empleo total explica que en América Latina, a pesar de un crecimiento de la productividad “interna” de cada sector ^[65] superior a 2% en el periodo 1990-2005, el crecimiento global de la productividad, en ese mismo periodo, apenas haya sido de 1.3%, o sea 2.5% menos que en Asia.

Gráfica 18 Desglose del crecimiento de la productividad (promedio anual, en %, 1990-2005)



Fuente: Rodrik (2011).

¿Cuáles son las perspectivas hacia el horizonte 2020? En lo que se refiere a la convergencia “interna”, no hay ninguna razón para pensar que su avance se vaya a detener; por el contrario, algunos factores podrían favorecerlo. Así, la IED en los sectores industriales latinoamericanos seguirá en aumento y podría reemplazar una parte del esfuerzo local de inversión en I&D: el inversionista aporta capital pero también adelantos tecnológicos. El mejoramiento (lento) de los sistemas educativos también tendrá un impacto positivo. Además es posible ver avances en los sectores agroindustriales, en especial en Colombia, en Argentina y en Paraguay, como fue el caso en Brasil (aunque es un sector que en general seguirá perdiendo empleos). Por último, la baja productividad de los servicios no es general. En efecto, algunos tienen un fuerte valor agregado con un verdadero potencial de desarrollo: el turismo (en todos los países, pero en especial en México si la situación de orden público mejora), los

[65] Rodrik desglosa la economía en 9 sectores.

servicios financieros (en lo general la región está sub-bancarizada), y algunos servicios de fuerte valor agregado (por ejemplo, los servicios de atención médica, en México y en Colombia). De manera que gracias a la estabilización del empleo industrial (como se ha observado desde hace diez años) y a progresos de productividad en la agroindustria así como en algunos servicios, el impacto negativo de los “desplazamientos sectoriales” observados por Rodrik (*ibid*) debería ser limitado.

Empleos formales e informales: ¿un impacto sobre la productividad?

Otra cuestión merece que se le tome en consideración: la del impacto que tiene la “formalización” del empleo. ¿Tiende a mejorarse la productividad del trabajador con una mayor formalización? Si la informalidad se origina en la voluntad del patrón por evitar ciertos costos vinculados a la formalización (contribuciones sociales, e incluso impuestos en el caso de trabajadores informales independientes), entonces nos inclinaríamos por una respuesta negativa: la informalidad sólo modifica el reparto del valor agregado entre el trabajador, el patrón y el Estado, y *a priori*, no influye en el nivel de este valor agregado. Sin embargo, tiene efectos negativos indirectos, por ejemplo la vulnerabilidad del trabajador a los accidentes de salud, lo que obviamente tiene un impacto en la productividad.

No obstante, (descartando todo cinismo) este último mecanismo es de segundo orden. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos por “formalizar” el empleo (figura como una de las prioridades de los ministerios del Trabajo en todos los países de la región), lo que justifican por razones sociales y fiscales, es en efecto probable que la formalización sea producto del crecimiento económico y no tanto que la formalización contribuya a este crecimiento. Un ejemplo: la proporción de la población activa que no tenía acceso a servicios de salud por medio de su actividad profesional (lo que se puede considerar como una buena definición de la “informalidad”), registraba una disminución regular en México entre 2000 y 2008 (de 64.5% a 63.2%; mucho más en el caso de los hombres que de las mujeres que no registraban disminución); pero en 2009 volvió a subir bruscamente a 64.4%, cuando México entró en recesión (Cardero y Espinosa, 2012).

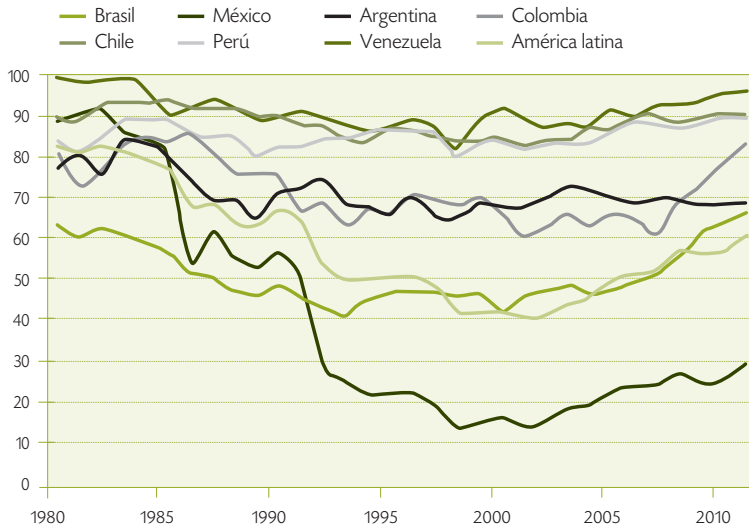
Sin duda alguna, de aquí a finales de la década, y en tanto el crecimiento económico no se desplome, los gobiernos latinoamericanos lograrán que la informalidad se reduzca. Es oportuno desde el punto de vista social. Pero no hay que esperar un incremento de la productividad o del crecimiento económico.

Recuadro 1 Recursos naturales: ¿una oportunidad o una desgracia?

La mayoría de los países latinoamericanos depende cada vez más de las materias primas. A excepción de Centroamérica, en todos los países su participación en el total de exportaciones ha aumentado. En el conjunto de la región, pasó de 42 a 61%^[66] entre el 2000 y el 2010. Sin embargo, en algunos países el alza fue aún más importante; es el caso de Brasil, en donde subió de 42% a 66%. En los países más dependientes, esta parte rebasa o se aproxima al 90%: Venezuela, obviamente, pero también Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia.

Gráfica 19

Participación de las materias primas en el total de exportaciones (en % de exportaciones totales)



Fuente: CEPAL.

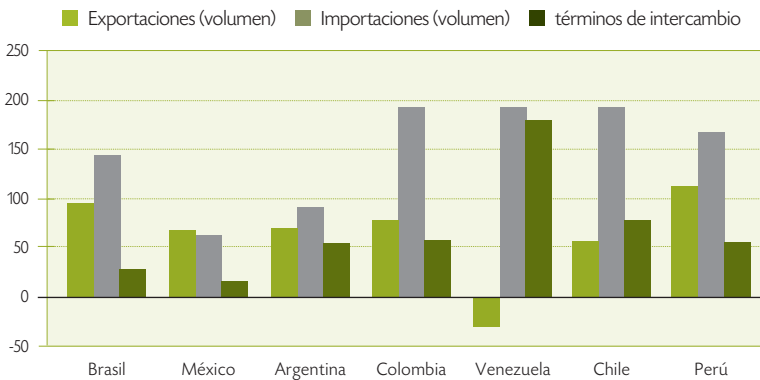
[66] Fuente: CEPAL (2013). La excepción argentina sólo es aparente: si se reintegran en las materias primas los productos transformados (en ocasiones poco) de soja, esta parte también aumenta de manera significativa.



Antes que nada se trata de un efecto precio, con el aumento de precios en muchas materias primas: entre 2004 y 2011, el índice de precios de las materias primas exportadas por la región aumentó de 128%. Las exportaciones de materias primas crecieron mucho menos en volumen (hay algunas excepciones, como el petróleo en Colombia y los productos agrícolas en Uruguay).

Gráfica 20

Términos de intercambio y comercio exterior: evoluciones 2000-2012 (en %)



Fuentes: contabilidades nacionales locales.

Durante la década pasada esta "bonanza" tuvo un impacto mayor sobre las economías. En primer lugar, distendió de manera considerable la presión exterior que, salvo excepción (Venezuela), era fuerte. Sin duda, eso contribuyó a facilitar el acceso de los Estados (con mejores notas) y de las empresas de la región a los mercados financieros, que de esta forma pudieron incrementar sus inversiones. Esta situación de mayor holgura también permitió un incremento masivo de las importaciones de bienes de consumo, con la consiguiente mejoría en el nivel de vida (gracias a la posibilidad de obtener productos más baratos y a menudo de mejor calidad) de la población que tiene acceso a los productos importados. Sin embargo, esto también contribuyó a fragilizar las industrias nacionales, poco preparadas para resistir a la competencia de los países avanzados o de China, sobre todo porque el incremento de los ingresos generados por las exportaciones, conjugado al flujo de capitales (inversión directa en los sectores productores de materias primas e inversión de cartera, que buscan altos rendimientos y una reducción del riesgo percibido), provocó una apreciación sino continua (hubo breves periodos de corrección) al menos regular de las divisas sudamericanas, en ocasiones (como en Brasil) hasta llegar a un nivel obviamente insostenible.



•••

Por lo tanto el riesgo de "enfermedad holandesa" es patente: apreciación de la tasa de cambio, desgaste de los sectores productivos fuera de las actividades rentistas, creciente vulnerabilidad a la coyuntura mundial. Algunos países, como Chile, lograron controlar bastante bien estos efectos negativos. Pero la región también cuenta con casos comprobados, incluso en fase terminal (Venezuela), y con otros de países que se ven amenazados: Argentina, Colombia y, por supuesto, Brasil.

Ahora bien, esta amenaza quizás pertenezca al pasado. En efecto, las previsiones de los analistas señalan una probable baja en los precios de las materias primas minerales (energía y metales) y agrícolas hacia el 2020. Estas previsiones serán sin duda revisadas pero es muy probable que el aumento masivo que desde hace diez años registran los precios de las materias primas exportadas por la región, no pueda extrapolarse. Además, las perspectivas de crecimiento significativo de los volúmenes exportados se limitan a unos cuantos países: Venezuela, en donde la producción petrolera podría enderezarse, Brasil por los yacimientos "pré-sal", así como Argentina y Brasil (y probablemente Paraguay) por los productos agrícolas. Las presiones financieras (externas y presupuestarias) se van a intensificar pero el riesgo de "reprimarización" de las economías latinoamericanas se atenuará (con la excepción de Venezuela, por supuesto).

Cuadro 2 Previsiones de precios de las materias primas

		Junio-13 (spot)	2018-2022 (nominal)	2018-2022 (real)
Petróleo(WTI)	USD/bbl	97.8	110.8	96.3
Carbón (coke)	USD/t	171.8	182.5	158.7
Mineral de hierro (Brasil)	USD/t	118.8	105.0	91.3
Cobre	USD/t	7021	6845	5952
Oro	USD/oz	1385	1323	1150
Plata	USD/oz	21.8	22.4	19.5
Soya	USD/t	540	515	448
Azúcar	USD/t	41.0	36.5	31.7
Café (arábiga)	USD/t	335	355	309

Fuentes: Energy & Metals Consensus Forecasts (energía y metales), Banco Mundial (pr. agrícolas) y Crédit Agricole SA

1.3.4. Riesgos de derrape

Las evoluciones descritas *infra* plantean una situación central. Sin embargo, algunos “accidentes” podrían alterar ciertas variables: bastante poco la fuerza de trabajo (aun cuando el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo esté condicionado, en cierta medida, por el ritmo de crecimiento económico), mucho más las tasas de ahorro y de inversión así como la evolución de la productividad. Analizaremos dos factores perturbadores: el primero, es externo, una desaceleración económica global (en lo particular en Estados Unidos y en China), el otro interno, la materialización del riesgo político.

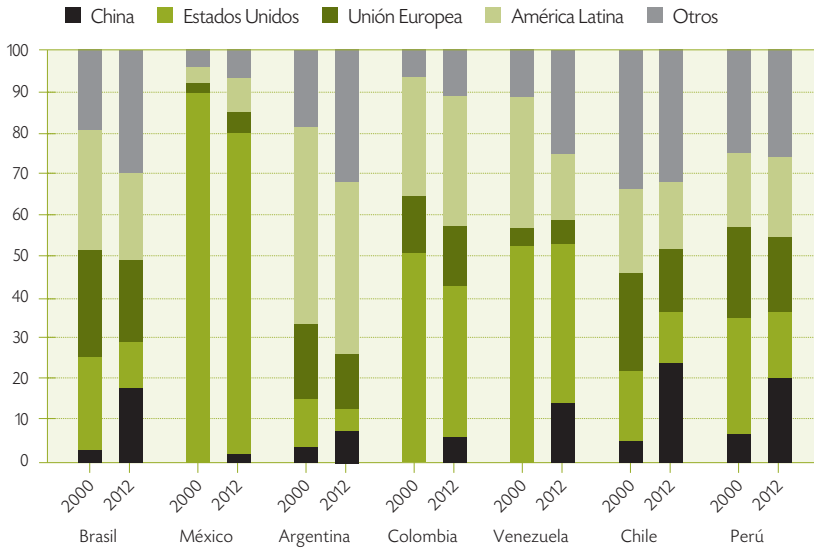
Riesgo de desaceleración global

Con toda seguridad, una crisis económica duradera en los países desarrollados tendría incidencia en los países latinoamericanos. En 2009, el PIB retrocedió de 1.5% en volumen, después de haber mantenido un aumento promedio de 5.3% anual durante los cinco años anteriores. Este retroceso se debió en gran medida a México cuyo PIB cayó de 6%; en cambio los otros países de la región resistieron mucho mejor.

Sin duda alguna, si una crisis así perdurara, en esta ocasión el impacto en América Latina sería más fuerte. No hay “desacoplamiento” entre la coyuntura regional y su contexto global. En la región, ni siquiera Brasil se desempeña como un motor de la economía dotado de cierta autonomía (salvo en cierta medida hacia Argentina o Uruguay), papel que China asume en Asia oriental. El contagio de esta eventual crisis se haría a través de dos vías. Por un lado, la del comercio exterior: aún cuando su participación en las exportaciones de todos los países de la región se encuentra en retroceso, Estados Unidos sigue siendo, por mucho, el principal cliente de México (78% de las exportaciones mexicanas en 2012), de Colombia y de Venezuela, al igual que de todos los países de Centroamérica y del Caribe (salvo Cuba). Por el otro, la financiera: una desaceleración duradera de los países avanzados significaría (paradójicamente) un incremento en la aversión al riesgo emergente, al menos al inicio (como se observó en 2009). Probablemente, la llegada de inversión extranjera directa se vería escasamente afectada: incluso, cabe la posibilidad de que al término de una fase inicial a la expectativa, las empresas extranjeras regresen a los países emergentes, en particular a América Latina, en búsqueda de crecimiento económico. No obstante, la inercia en inversión de cartera y en créditos bancarios podría prolongarse debido al probable deterioro en los balances de inversionistas institucionales y de los bancos de los países desarrollados. En América Latina, una fuerte reducción, o peor, un vuelco de esos flujos financieros tendría mayor impacto que en otras regiones pues la casi totalidad de los países ya se encuentra en una situación de déficit en sus pagos de la cuenta corriente.

Más aún cuando en muchos casos ese déficit podría ahondarse ya que una desaceleración global muy probablemente repercutiría de manera negativa en los precios de las materias primas exportadas por América Latina. En algunos países (sobre todo en los países andinos: Perú, Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador, Bolivia, pero también en Brasil), significaría un deterioro de los términos de intercambio. No obstante, México sería poco sensible, y el impacto sería favorable para los pequeños países de Centroamérica y del Caribe (salvo Trinidad y Tobago). Argentina y Uruguay, que son más bien exportadores de productos agrícolas, se verían menos afectados que los productores de metales y de energía.

Gráfica 21 Destino de las exportaciones latinoamericanas (en %)



Fuente: FMI (Direction of Trade).

Otro evento podría tener una repercusión similar en la región: una desaceleración significativa del crecimiento económico chino. Desde hace 10 años, la participación de China en las exportaciones latinoamericanas se ha incrementado en todos los países. Si en México es mínima (los dos países se hacen competencia) y moderada en Colombia y en Argentina, rebasa el 20% en Chile y en Perú, y se aproxima a esa cifra en Brasil. Si el crecimiento económico de China se redujera a 5% o menos, su consumo de materias primas también disminuiría drásticamente (menos metales, y un menor incremento en el consumo de energía) y sin duda los precios se desplomarían.

Las consecuencias serían múltiples para los países de la región, y casi todas serían negativas: intensificación de la presión exterior debido a la contracción en volumen (menor demanda) y en valor (caída de los términos de intercambio) de las exportaciones, un acceso a capitales más difícil y más costoso debido a un incremento de la aversión al riesgo y de un probable vuelco de las anticipaciones de mercado así como, *in fine*, una prolongada desaceleración del crecimiento económico. Con lo cual se acentuarían las tensiones sociales latentes en la mayoría de los países, y algunos gobiernos podrían caer en la tentación de explorar políticas económicas "alternativas" o radicales.

Sin embargo, una caída en los precios de las materias primas tendría ciertos efectos positivos, no sólo para los países carentes de estos productos, y que requieren importar su energía (países de Centroamérica, República Dominicana, Cuba y Haití), sino también para los propios exportadores: tal caída frenaría o pondría término a esa tendencia que hoy existe, en varios países, por orientarse hacia el "modelo" venezolano. Con el fin de la apreciación de las divisas se devolvería competitividad y perspectivas de crecimiento a las industrias locales las cuales, como ya lo hemos visto, y contrariamente a los sectores de exportación, mineros o petroleros, que generan poco empleo, son claves para la "convergencia" a largo plazo de la región con los países avanzados.

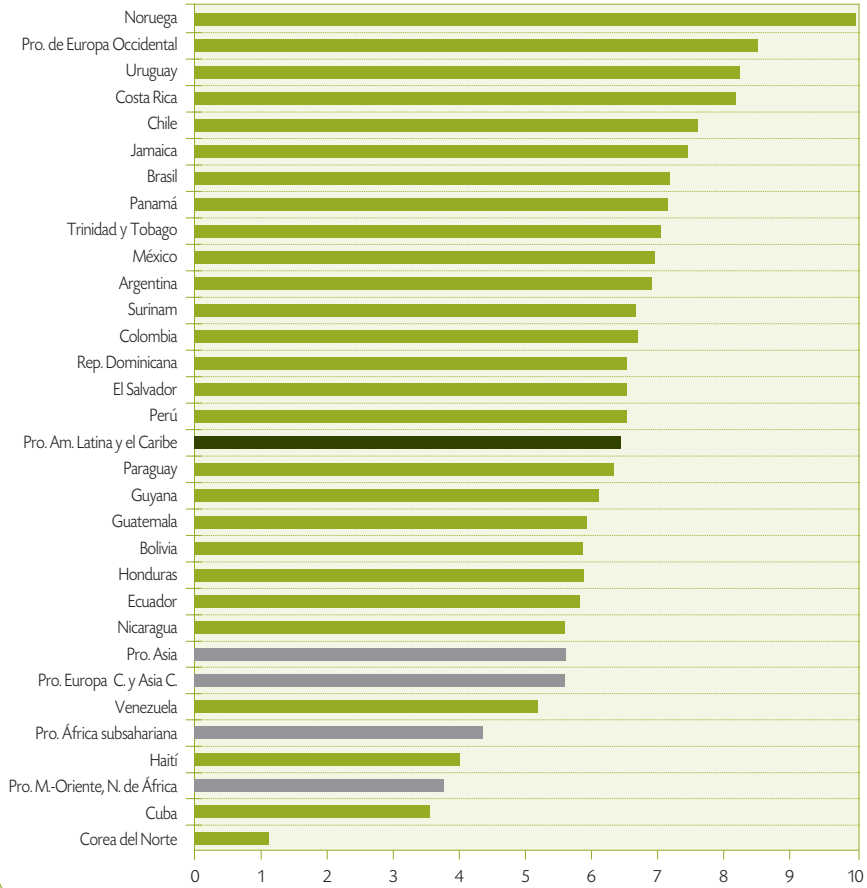
El riesgo político

En un continente donde muchos países, en las últimas décadas, fueron gobernados por regímenes "fuertes", incluso dictaduras militares, y por democracias parlamentarias, no es posible concluir si unos u otros fueron superiores en lo que a resultados de crecimiento económico concierne. Los "mejores años" de Brasil correspondieron, en gran medida, a los de la dictadura militar (1964-1985), y (todo juicio moral aparte) no podemos negar que fueron las reformas económicas implementadas, a menudo brutalmente, por los gobiernos de la era Pinochet, las que sentaron las bases del crecimiento rápido de la economía chilena. A la inversa, y salvo alguna excepción, los resultados económicos de los militares argentinos o centroamericanos fueron lamentables.

En cualquier caso, en América Latina ya no hay generales Alcázar o Tapioca^[67]: la mayoría de los actuales gobiernos llegaron al poder gracias a elecciones razonablemente libres y abiertas. En el *Democracy Index* 2012 de l' Economist Intelligence Unit (EIU), 16 de los 24 países de la región enlistados (incluyendo al Caribe) recibieron una nota superior a 8/10 en el indicador "proceso electoral y pluralismo". De modo que la imagen de América Latina como "tierra de revolución" ya ha quedado atrás.

[67] Referencia a las historietas creadas por Hergé: *L'Oreille Cassée (La Oreja rota)* (1937) y *Tintin et les Picaros (Tintín y "Los Picaros")* (1976).

Gráfica 22 "Democracy index" 2012 del EIU



Fuente: EIU (2013).

Por lo tanto, es otro el riesgo político. Sin duda, la naturaleza del régimen político no retrasa el crecimiento económico y el desarrollo de un país, en cambio sí lo pueden hacer las acciones de los responsables políticos. Por ejemplo, estos últimos pueden iniciar una política económica azarosa que terminará en crisis, la cual tardará varios años en resorberse (como la crisis de la deuda de 1982). También pueden implementar una política económica aparentemente ortodoxa, pero mal concebida o mal llevada (como la liberalización del sector financiero, que dio origen a la crisis mexicana de 1995). Pueden también pecar por inacción, al dejar a su economía a la

deriva en la monoexportación de materias primas y la "enfermedad holandesa" (Venezuela, durante un largo periodo), aceptando que perduren estructuras económicas ineficientes (por ejemplo, monopolios públicos o privados en sectores en los que sería conveniente tener competencia) o estructuras sociales arcaicas (algunos países centroamericanos), o descuidando más allá de lo soportable la calidad de los servicios públicos (Chile en el invierno 2011, o Brasil en junio de 2013). Los imperativos políticos también pueden bloquear o retrasar reformas en forma duradera pese al impacto positivo que éstas tendrían en el crecimiento económico, como sucede en el sector petrolero en México o en el de la fiscalidad en Brasil.

Más inusual, algunos conflictos de naturaleza política influyeron directamente en algunos proyectos o sectores. Es el caso de varios proyectos mineros en Perú, bloqueados o retrasados por la oposición de comunidades indígenas, o de la "guerra de la soya" entre el gobierno argentino y una parte del sector rural, en abril-mayo del 2008. No es sorprendente que esos conflictos surjan en los sectores "rentistas"^[68]. En algunos casos, las tensiones políticas se transformaron en verdaderas guerras civiles, que perturbaron gravemente la actividad económica de los países concernidos: en Colombia durante un periodo muy largo, en Perú durante los años 1980, en Centroamérica.

No se puede excluir que, de aquí a finales de la década, este tipo de riesgo político se materialice en uno o varios países de la región y frene su crecimiento económico, ya sea afectando el potencial de crecimiento (por ejemplo al desalentar el ahorro y la inversión), ya sea generando una aguda crisis. Este riesgo no se puede descartar pues los factores que lo alimentan seguirán vigentes (desigualdades, existencia de rentas, corrupción, descrédito de los políticos, etc.). Sin embargo, nos parece que está en declive. En efecto, los conflictos más violentos se han allanado (Centroamérica, Perú) o se encuentran en vías de resolución (Colombia). La existencia, casi por doquier, de instituciones y de procesos democráticos (aunque funcionen en grados diversos) aumenta las posibilidades de soluciones negociadas en eventuales conflictos. Incluso en aquellos países cuyas políticas económicas parecen ser hoy las más ineficientes, y que por largo tiempo influyeron el crecimiento promedio de la región (Venezuela y Argentina), existen hoy mayores probabilidades de que en los próximos años se adopten políticas más sustentables que permitan un crecimiento menos accidentado. En otras palabras: el regreso del general Alcázar, a nuestro parecer, se ha vuelto algo muy improbable en todos los grandes países de la región.

[68] Los conflictos en relación a las rentas (petrolera, minera, agrícola -incluyendo la producción y el comercio de marihuana y de cocaína-) cuentan entre los principales factores de riesgo político en América Latina. Véase Martin (2012a).

Conclusión

Por último, ¿qué pronóstico podemos hacer? ¿Puede ese 4% de crecimiento económico registrado desde 2003 mantenerse hasta 2020?

En primer lugar, se impone una observación meramente aritmética: el resultado global de la región va a depender del resultado de los dos gigantes, Brasil y México, que por sí solos representan el 62% (41% y 21%) del PIB regional, y que durante la última década registraron un crecimiento inferior al del resto de América Latina (3.9% y 2.6% contra 5.9%). Los dos cuentan con potencial para acelerar el crecimiento económico, pero cabe cierta duda respecto a las probabilidades de Brasil para materializarlo.

Volviendo a las tres componentes del crecimiento económico que analizamos en este capítulo, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- La contribución del factor trabajo será un poco menos favorable que durante la última década. La población en edad para trabajar seguirá en aumento, pero más lentamente, y el incremento de la participación femenina en el mercado de trabajo también seguirá avanzando pero de una manera más moderada que en la mayoría de los países. Sin embargo, no creemos que se produzca una restricción sobre el factor trabajo: una parte importante de los activos está subempleada, y la experiencia pasada probó que el crecimiento económico podía acelerarse aún cuando el aumento del recurso trabajo aminorara. Una última observación: sobre este mismo tema del factor trabajo, no hay una diferencia muy significativa entre los países de la región, salvo algunas excepciones (Haití).
- El ahorro y la inversión pueden aumentar de manera significativa en la mayoría de los países, en tanto se mantenga estable y previsible el entorno económico (damos por descartada la posibilidad de un incidente político mayor, como sería el estallido de una guerra civil). Hemos hecho hincapié en el ingrediente decisivo para impulsar el ahorro y la inversión: la confianza. Esta última parece fortalecerse en los grandes países de la costa pacífica (Chile, Perú, Colombia, México; en este último caso bajo la hipótesis de que la seguridad civil se mantenga en el nivel actual, en el peor de los casos) y en Uruguay. En los casos de Argentina y Venezuela, un punto de vista objetivo permite concluir que cuentan con mucho más potencial de mejoría que de deterioro. Por último, en el caso de Brasil todavía hay una fuerte incertidumbre: su necesario aumento de ahorro y de inversión va a requerir una adaptación algo más que marginal de la política económica y de su implementación... sin embargo, todavía no parece que haya suficiente presión en ese sentido^[69].

[69] No obstante, los acontecimientos de junio del 2013 podrían acelerar el proceso.

- Los avances de productividad son posibles bajo dos condiciones:
 - Por una parte, mejorar de manera significativa el funcionamiento de los sectores educativos. Al respecto, el problema no es tanto financiero (aún cuando mayores esfuerzos son bienvenidos) como de "management" del sector: decisiones presupuestarias (la enseñanza secundaria nos parece una prioridad^[70]), capacitación de maestros, evaluación de resultados... Si América Latina está lejos de los demás países emergentes con niveles de ingreso comparable (Turquía, Europa oriental, sureste asiático), podemos hacer énfasis en la existencia de elementos alentadores, como la ambiciosa reforma del sector que recientemente se aprobó en México.
 - Por otra parte, "preservar" los sectores industriales. Rodrik (2011) demuestra de manera convincente que este sector puede tener la convergencia de productividad (con los países avanzados) más rápida (sin duda olvida muy pronto a la agricultura y a otros servicios), pero que los sectores industriales han perdido peso relativo en todos los países de la región (en México menos que en otros países), lo cual compromete la convergencia a nivel macroeconómico. Por supuesto el término "preservar" no significa cierre y proteccionismo, sin embargo los países que disponen de una base industrial (Brasil, México, Argentina, Colombia y en menor medida Chile, Perú e incluso Venezuela) tendrán que encontrar los medios (política industrial, fiscalidad, política de cambio...) que permitirán el desarrollo de su sector manufacturero.

Por último, hay que recordar que la "bonanza" de materias primas de la que benefició la región durante los últimos diez años no se puede extrapolar, lo que indudablemente redundará en una intensificación de la presión exterior pero también en tasas de cambio más favorables al crecimiento económico. Además, la región dista de ser autónoma: una crisis duradera en los países avanzados tendrá para ella un costo en términos de crecimiento.

Por lo tanto, efectivamente, el ritmo de crecimiento promedio registrado desde 2003 se puede mantener de aquí a finales de la década: los países andinos pueden seguir creciendo entre 4.5% y 5.5%; Argentina y Venezuela, después de un ajuste seguramente doloroso, disponen de recursos para mantener un crecimiento elevado y en México se puede producir un rebote. La mayor incertidumbre concierne a Brasil, que igual puede alcanzar un ritmo de crecimiento de 5% como puede aflojar el paso hasta 1.5% - 2%.

[70] Sin embargo, precisemos que carecemos de conocimientos en el ámbito de la educación.

Bibliografía

CARDERO, M.E. y G. ESPINOSA (2012), *Empleo y empleo informal de hombres y mujeres*, INEGI.

CEPAL (2013), *Anuario Estadístico 2012*.

EASTERLY, W. (2005), "National Policies and Economic Growth: A Reappraisal" in AGHION, P. et S.L. DURLAUF (Eds), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, Elsevier North-Holland.

EIU (2013), *Democracy index 2012*

FMI (2013), *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere*, Washington, D.C.

KAUFMAN, D., A. KRAAY y P. ZOÍDO-LOBATÓN (1999), "Governance Matters", *Policy Research Working Paper No. 2196*, Banque mondiale, Washington, D.C.

LATINOBAROMETRO (2011), *Informe 2011*.

MARTIN, J.L. (2012a), "Latin America: the changing nature of political risk", *Éclairages Émergents* n° 21, Crédit Agricole.

MARTIN, J.L. (2012b), "Emerging countries in 2020: a New World?", *Éclairages Émergent* n° 18, Crédit Agricole.

NORTH, D. (1991), "Institutions", *The Journal of Economic Perspectives*, pp. 97-112.

OCDE (2009), *Perspectivas Económicas de América Latina, Outlook 2010*.

PNUD (2013), *Informe sobre Desarrollo Humano 2013*.

RODRIG, D. (2011), "The Future of Economic Convergence", Harvard University.

SOLLOGOUB, T. (2012), "The future of political risk", *Éclairages Émergents* n° 19, Crédit Agricole.

SOSA, S., E. TSOUNTA y H.S. KIM (2013), "Is the Growth Momentum in Latin America Sustainable?", *Working Paper 13/109*, FMI, Washinton, D.C.

WILLIAMSON, J. (1990), «What Washington Means by Policy Reform» in WILLIAMSON, J. (Ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics.

1.4. Demografía, pobreza y desigualdades

María Eugenia COSÍO-ZAVALA

Resumen

Después de la despoblación histórica que América Latina registró a partir de 1492 con el arribo de los europeos, y como consecuencia de epidemias y guerras, en el siglo XIX recibió muy importantes flujos de migración. Luego, a partir de 1930, la reducción de la mortalidad condujo a una explosión demográfica. La disminución de la fecundidad que inició durante la segunda mitad del siglo XX permitió reducir las tasas de crecimiento anuales de la población hasta un nivel de 1.15 % (2005-2010).

No hay una sino varias transiciones demográficas, por lo que las poblaciones se encuentran en situaciones muy diferentes en países como Argentina, Cuba y Uruguay cuyo crecimiento es bajo, o en países como Bolivia (3.5 niños por mujer) o Guatemala (4.2 niños por mujer) que aún están en pleno crecimiento demográfico. Por consiguiente el bienestar social y la pobreza atañen a las poblaciones de manera muy diferenciada. En los países de bajo crecimiento y de baja fecundidad hay un envejecimiento de la población, los de fuerte crecimiento y fuerte fecundidad aún están en la fase de rejuvenecimiento de su población.

Por lo tanto la relación de dependencia, después de haber aumentado durante la fase de reducción de la mortalidad (rejuvenecimiento de la población), disminuyó rápidamente durante la fase de reducción de la fecundidad (envejecimiento). Al respecto se habla de “bono demográfico” que es un periodo de duración limitada durante el cual la proporción de poblaciones dependientes disminuye en relación a las que se encuentran en edad activa. Por el contrario, esta relación aumentará a partir de 2030 durante la fase final de envejecimiento.

De modo que las transiciones demográficas tienen una gran importancia en términos de crecimiento y de estructura de la población. Es un fenómeno universal e ineluctable con grandes consecuencias económicas y sociales, aun cuando los países latinoamericanos se destacan por una fuerte heterogeneidad de las situaciones demográficas.

En 2012, con 167 millones de pobres y 66 millones de indigentes América Latina era el continente más desigual del mundo. No obstante, las tasas de pobreza y de indigencia han disminuido desde 2002 y en el 2012 se situaban en 28.8 % y 11.4% respectivamente. Estas mejorías provienen del crecimiento económico sostenido que se registró durante el periodo 2002-2012, únicamente interrumpido en 2009, y de algunos avances en la distribución de riquezas. De modo que el aumento del empleo registrado desde

el 2002 así como las medidas de lucha contra la pobreza han rendido frutos. Sin embargo, la distribución del ingreso sigue siendo sumamente desigual y aunque la mayoría de la población pertenece a las "clases medias" que se sitúan por encima del umbral de pobreza^[71], éstas son todavía muy frágiles como lo probó la triste experiencia de la crisis económica de los años 1980 y el notable incremento de la proporción de pobres. Una situación particularmente tangible para los grupos más vulnerables, sobre todo los indígenas y afrodescendientes.

Si se quiere hacer un balance de las políticas demográficas en América Latina, se puede observar que la disminución de la fecundidad se llevó a cabo en un tiempo récord y a un ritmo excepcional. Generó el "bono demográfico" que permitió reducir las tasas de pobreza. Por lo tanto, desde ese punto de vista las políticas son un éxito aunque también contribuyeron para ello otros factores. Después de la conferencia de El Cairo^[72] (1994), se redefinieron las políticas demográficas y en su centro se colocó el bienestar de la población, la igualdad entre mujeres y hombres así como los derechos humanos. Hay que esperar ahora que, por fin, se entienda plenamente la importancia que tienen las cuestiones demográficas para que se integren al desarrollo económico y social.

1.4.1. *El pasado histórico de la población: despoblación y flujos de inmigración*

Los indígenas de América, originarios de Asia, se instalaron en forma progresiva en todo el continente hace más de 11 mil años, en particular sobre las altas planicies andinas y de Centroamérica. Ahí se desarrollaron grandes civilizaciones agrarias con poblaciones relativamente importantes. Sin embargo, por falta de datos es imposible conocer la cantidad de la población de América en 1492 cuando Cristóbal Colón arribó. Es un tema sumamente polémico ya que las estimaciones van de 13 millones, según A. Rosenblat (1954), a 100 millones de acuerdo con S.F. Cook y W. Borah (1960)^[73]. Sin duda alguna, la caída demográfica a partir de la colonización fue terrible aunque no podamos cuantificarla realmente. La población indígena fue diezmada debido a las enfermedades, las guerras, el trabajo forzado y hubo que esperar hasta el siglo XVII para que el crecimiento demográfico natural volviera a ser positivo^[74].

[71] La CEPAL calcula el umbral de pobreza monetaria, en la divisa de cada país, a partir del costo de una canasta básica para la subsistencia de los hogares

[72] Tercera Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo organizada por las Naciones Unidas en 1994 en El Cairo (Egipto).

[73] Para mayor información, véase Cosío-Zavala (1998). Ver también el libro de Livi-Bacci (2006).

[74] El crecimiento natural es la diferencia entre nacimientos y defunciones.

En 1570, la población de América Latina era de 11 millones de habitantes. Para compensar la falta de mano de obra indígena, se importaron alrededor de 15 millones de esclavos africanos entre finales del siglo XVI y finales del siglo XIX. En 1825, Alexander von Humboldt^[75] calculaba que el número de habitantes en América Latina era de 23 millones, en su mayoría negros, mestizos, mulatos y criollos^[76]. En su época, una minoría de la población (36%) se señalaba aún como “indígena”. Para compensar el vacío de población, en el siglo XIX también se produjeron grandes corrientes de inmigración europea. Entre 1800 y 1957, se instalaron 30 millones de inmigrantes europeos en particular en Argentina, Brasil y Cuba así como 52 millones en América del Norte^[77]. En 1900, la población de América Latina era de 63 millones de habitantes, menos que la población de Estados Unidos (76 millones) que un siglo antes era inferior (23 y 11 millones respectivamente, en 1825). Hubo que esperar hasta 1950 para que la población latinoamericana fuera de nuevo más numerosa que la de Estados Unidos (respectivamente 166 y 158 millones), un cambio de equilibrios demográficos que será definitivo.

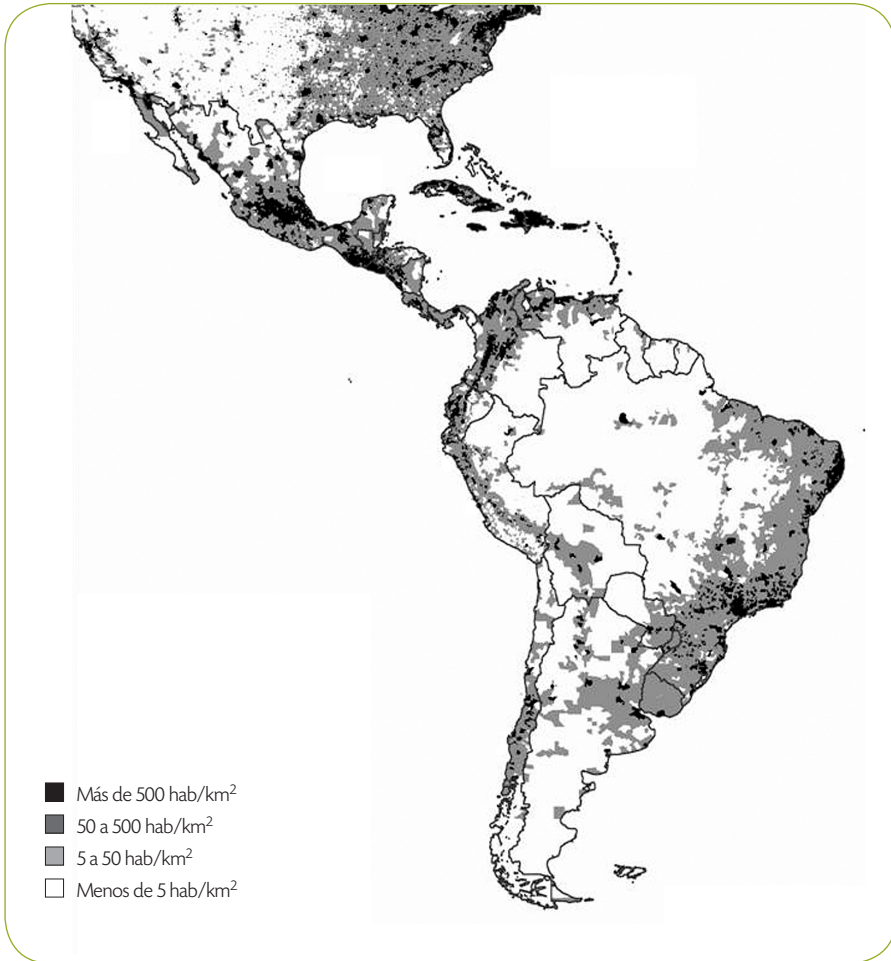
Durante el periodo colonial, la población se concentró en las costas, cerca de los puertos, de las plantaciones, de las minas o de las capitales administrativas, con frecuencia antiguas ciudades precoloniales. Este patrón poblacional sigue vigente pues las zonas más pobladas son con frecuencia las costas o las antiguas capitales (véase mapa1).

[75] Alexander von Humboldt, explorador alemán, recorrió América de sur a norte durante cinco años a partir de 1799. Sus observaciones científicas incluyen estimaciones demográficas de los países que visitó y que son los primeros conteos de principios del siglo XIX.

[76] Los mestizos son descendientes de padres indígenas y europeos; los mulatos, de padres negros y europeos, los criollos son de ascendencia europea pero nacidos en tierra americana.

[77] Todas estas evoluciones se analizan en detalle en Cosío-Zavala (ibid). Véase también Sanchez-Albornoz (1994).

Mapa 1 Densidades de población



Fuente: Velut (2005) a partir de www.sedac.ciesin.columbia.edu/plue/gpw.

Ahora bien, contrariamente a la antigua idea de una América Latina vacía de habitantes, en el siglo XX se registró una urbanización y un crecimiento acelerados de la población que acentuaron los desequilibrios poblacionales y las desigualdades socioeconómicas.

1.4.2. Los cambios demográficos

A partir de 1950, la población latinoamericana aumentó de manera considerable: de 63 millones de habitantes en 1900, pasó a 565 millones en 2013 (Cuadro 1), o sea 9 veces más. En 1930 la población latinoamericana representaba el 3% de la población mundial, en 1950 el 6.5% y en 2010 el 8.5%, lo que corresponde a un crecimiento demográfico superior al promedio global (Cosío-Zavala, 1998; Naciones Unidas, 2011).

América Latina incluye a países muy poblados (como Brasil), pero también a poblaciones muy pequeñas, en particular en Centroamérica (como la de Belice) y en el Caribe. Cerca de las tres cuartas partes (72%) de la población del subcontinente latinoamericano están concentradas en cuatro países: Argentina, Brasil, Colombia y México. El 87% de la población de Sudamérica (que no incluye a México, país situado en Norteamérica) se concentra en cinco países: Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela (Cuadro 1).

Cuadro 1 América Latina. Población e ingreso por habitante en 2013 y densidad / habitante en 2010

	Indicadores		
	Población (en miles)	Ingreso Nacional bruto por hab. en p.p.a. (en USD)	Densidad promedio (hab./km ²)
Argentina	41 480	14 090	15
Belice	331	5 990	14
Bolivia	10 412	4 250	9
Brasil	199 953	10 160	23
Chile	17 563	13 420	23
Colombia	48 153	8 600	41
Costa Rica	4 854	10 930	91
Ecuador	15 058	8 100	51
El Salvador	6 313	6 420	294
Guatemala	15 531	4 570	132
Honduras	8 075	3 710	68
México	117 431	14 020	58
Nicaragua	6 047	2 540	45
Panamá	3 677	12 180	47
Paraguay	6 797	4 430	16
Perú	30 100	8 120	23
Uruguay	3 405	12 900	19
Venezuela	30 330	12 220	32
Juntos	565 510	-	29

* En paridad de poder adquisitivo (PPA).

Fuente: INED, www.ined.fr; Tous les pays du monde (2011), y Naciones Unidas (2011).

Las transiciones demográficas

Desde finales del siglo XIX, y sobre todo a partir de 1930, la mortalidad empezó a bajar en todos los países. A partir de 1970, fue la fecundidad la que disminuyó rápidamente. Sin embargo, en el subcontinente latinoamericano se observa una gran diversidad de situaciones demográficas estrechamente relacionada con las condiciones socioeconómicas. En su conjunto, las transiciones demográficas son a la vez tardías y sumamente rápidas en todos los países pero se dan en periodos diferentes.

Gracias al progreso médico y sanitario, desde los inicios del siglo XX la mortalidad disminuyó precozmente en Argentina, en Cuba y en Uruguay, los países de mayor inmigración europea. Luego, a partir de 1930 la mortalidad bajó en toda América Latina. Por consiguiente, el crecimiento demográfico se aceleró durante tres a cuatro décadas antes de que la fecundidad disminuyera a su vez a partir de los años 1960 (Cosío-Zavala, 1998).

Los modelos de transición de la mortalidad dividen a los países latinoamericanos en cuatro grupos:

- En el primer grupo (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay), se registra una esperanza de vida al nacer (2005-2010) de 80 años para las mujeres. Es el grupo de las transiciones avanzadas;
- El segundo grupo (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, El Salvador y Venezuela) con más de 75 años de esperanza de vida para las mujeres (2005-2010) es el de las transiciones medias;
- Con cerca de 74 años de esperanza de vida (2005-2010) para las mujeres, el tercer grupo (Guatemala, Honduras, Paraguay) es el de las transiciones en aceleración.
- Por último, Haití y Bolivia, con menos de 70 años de esperanza de vida femenina (2005-2010), ya empiezan a registrar una disminución de su mortalidad aunque la mortalidad infantil es todavía relativamente elevada^[78] (Cuadro 2).

[78] Con niveles respectivos de 63 defunciones de niños menores de un año por 1 000 nacimientos en Haití y 46 defunciones de niños menores de un año por 1 000 habitantes en Bolivia (Cuadro 2).

Cuadro 2 Esperanzas de vida al nacer y tasas de mortalidad infantil
2005-2010

	Juntos	Hombres	Mujeres	Mortalidad infantil*
América latina	73.4	70.2	76.7	21.7
Argentina	75.3	71.5	79.1	13.4
Bolivia	65.6	63.4	67.7	45.6
Brasil	72.2	68.7	75.9	23.5
Chile	78.6	75.5	81.7	7.2
Colombia	72.9	69.2	76.7	19.1
Costa Rica	78.9	76.5	81.4	9.9
Cuba	78.5	76.6	80.5	5.1
Ecuador	75.0	72.1	78.1	21.1
El Salvador	71.4	66.6	76.1	21.5
Guatemala	70.3	66.7	73.8	30.1
Haití	61.0	59.9	62.0	63.1
Honduras	72.1	69.7	74.5	28.1
México	76.2	73.7	78.6	16.7
Nicaragua	73.0	69.9	76.1	21.5
Panamá	75.5	73.0	78.2	18.2
Paraguay	71.7	69.7	73.9	32.0
Perú	73.2	70.6	75.9	21.2
Rep. Dominicana	72.5	69.9	75.4	29.6
Uruguay	76.4	72.7	79.9	13.1
Venezuela	73.7	70.8	76.8	17.0

* Veces menores de un año por cada 1000 nacidos vivos.

Fuente: Naciones Unidas (2011).

Después de tres cuartos de siglo de reducción de la mortalidad, las diferencias regionales se cristalizaron en función de los ritmos de disminución de la fecundidad. En el Cono Sur (Argentina y Uruguay) y en Cuba, la fecundidad era baja desde finales del siglo XIX. A finales de los años 1950, los métodos modernos de control de la natalidad se propagaron ampliamente empezando por Chile y Costa Rica. Entre 1960 y 1985, la fecundidad disminuyó rápidamente en Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, República Dominicana, El Salvador y Venezuela. Sin embargo, algunos países de Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua) así como Bolivia, Haití y Paraguay registraron en esa época un leve descenso de la fecundidad (Cuadro 3).

En 2005-2010, la fecundidad total se estima en 2.3 hijos por mujer para el conjunto del subcontinente latinoamericano^[79]. Sólo cuatro países latinoamericanos, entre los más pobres, conservan tasas de fecundidad superiores a 3 hijos por mujer: Honduras (3.3), Haití y Bolivia (3.5) y Guatemala (4.2) (Cuadro 3).

Cuadro 3 Tasa de fecundidad total, 1960-2010

	1960-1965	1970-1975	1985-1990	1995-2000	2000-2005	2005-2010	Bajando 1960-1985 en %
Los países andinos							
Bolivia	6.6	6.5	5.0	4.3	4.0	3.5	24.2
Colombia	6.8	5.0	3.2	2.8	2.6	2.5	52.9
Chile	5.4	3.6	2.7	2.2	2.0	1.9	50.0
Ecuador	6.7	6.0	4.0	3.1	2.8	2.6	40.2
Perú	6.9	6.0	4.1	3.2	2.9	2.6	40.5
Venezuela	6.7	4.9	3.6	2.9	2.7	2.5	46.3
Países del Atlántico							
Argentina	3.1	3.1	3.0	2.6	2.4	2.3	3.2
Brasil	6.2	4.7	3.1	2.5	2.3	1.9	50.0
Paraguay	6.6	5.7	4.9	4.2	3.8	3.1	25.8
Uruguay	2.9	3.0	2.5	2.4	2.3	2.1	13.8
América Central							
Costa Rica	7.2	4.3	3.4	2.6	2.3	1.9	52.8
El Salvador	6.8	6.1	3.9	3.2	2.9	2.3	42.6
Guatemala	6.5	6.2	5.7	5.0	4.6	4.2	12.3
Honduras	7.4	7.1	5.4	4.3	3.7	3.3	27.0
Nicaragua	7.3	6.8	5.2	3.9	3.3	2.8	28.8
Panamá	5.9	4.9	3.2	2.8	2.7	2.6	45.8
México y el Caribe							
Cuba	4.7	3.5	1.8	1.6	1.6	1.5	61.7
Haití	6.3	5.8	5.9	4.4	4.0	3.5	6.3
México	6.8	6.5	3.6	2.8	2.5	2.4	47.0
Rep. Dominicana	7.3	5.6	3.6	2.9	2.7	2.7	50.7

Fuente: Naciones Unidas (2011).

[79] Se trata del conjunto América Latina y el Caribe según la definición de la CEPALC.

Cinco modelos de transición de la fecundidad dividen a América Latina en otros tantos grupos (Schkolnik, 2004):

- Una transición muy avanzada en Cuba (1.5 hijos por mujer en 2005-2010);
- Una transición avanzada en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (entre 1.9 y 2.3 hijos por mujer en 2005-2010);
- Una transición en plena evolución, el modelo mayoritario, en Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, El Salvador y Venezuela (entre 2.3 y 2.6 hijos por mujer en 2005-2010);
- Una transición moderada en Honduras, Nicaragua y Paraguay (entre 2.8 y 3.3 hijos por mujer en 2005-2010);
- Una transición incipiente en Bolivia, Guatemala y Haití (entre 3.5 y 4.2 hijos por mujer en 2005-2010).

La píldora, el dispositivo intrauterino y sobre todo la esterilización femenina son los principales métodos anticonceptivos utilizados. Aunque el aborto es ilegal en casi todos los países –salvo en Cuba desde 1965 y en Uruguay desde 2012^[80]– se practica ampliamente^[81], *“El apoyo oficial a los programas de planificación familiar en la mayoría de los países favoreció el desarrollo y el uso de los métodos anticonceptivos modernos entre categorías sociales que no limitarían sus nacimientos si no existieran esos programas”* (Cosío-Zavala, 1998, p. 70).

El Cuadro 4 presenta a los países enlistados según los grupos de transición de la mortalidad y de transición de la fecundidad. Se observa una fuerte correspondencia entre los dos tipos de clasificación.

[80] Uruguay aprobó una ley en 2012 para legalizar el aborto. En junio del 2013, una iniciativa que se sometió a voto para organizar un referéndum contra esta ley no se validó por falta de un número suficientes de votantes.

[81] A falta de cifras exactas, se estima que cada año alrededor de cuatro millones de mujeres abortan en la región (OMS, 2004).

Cuadro 4 Países de América Latina clasificados según las situaciones de las transiciones de la mortalidad y de la fecundidad

Transición de la mortalidad	Transición de la fecundidad				
	Muy avanzada	Avanzado	Mayoría	Moderada	Principiante
Avanzado	Cuba	Argentina			
		Chile			
		Costa Rica			
		Uruguay			
Promedio		Brasil	Colombia	Nicaragua	
			Ecuador		
			México		
			Panamá		
			Perú		
			Rep. Dominicana		
			El Salvador		
			Venezuela		
En marcha				Honduras	Guatemala
				Paraguay	
Inicial					Haití
					Bolivia

Fuente: Estimaciones del autor a partir de los cuadros 2 et 3.

Los cinco grupos de transiciones de la fecundidad tienen fuerte resonancia con las situaciones socioeconómicas nacionales, en particular con los niveles de pobreza y con las desigualdades socioeconómicas. Las transiciones "avanzadas" fueron precoces en países de inmigración europea y de fuerte crecimiento económico. Las transiciones "medias" se observaron en países que tuvieron un fuerte crecimiento, tanto demográfico como económico, durante el siglo XX. Las transiciones "moderadas e incipientes" corresponden a los países más pobres.

En cada país también se observan diferencias entre las transiciones demográficas avanzadas de las categorías sociales más privilegiadas, más escolarizadas, más urbanizadas y las transiciones retardadas de las categorías más pobres, en particular de las poblaciones indígenas. Ahora bien, hay que observar que entre 1960 y 1975 la correlación entre el crecimiento económico y el crecimiento demográfico era

positiva pero que pasó a ser negativa a partir de los años 1975-1980 (Blanchet, 1999). Por consiguiente, en los países en donde ciertos grupos sociales mantuvieron una fecundidad elevada después de este periodo y un fuerte crecimiento demográfico, el aumento rápido de población tuvo consecuencias negativas en sus condiciones de vida socioeconómicas, abriendo una brecha entre los grupos sociales que limitaron su fecundidad y los que no lo hicieron.

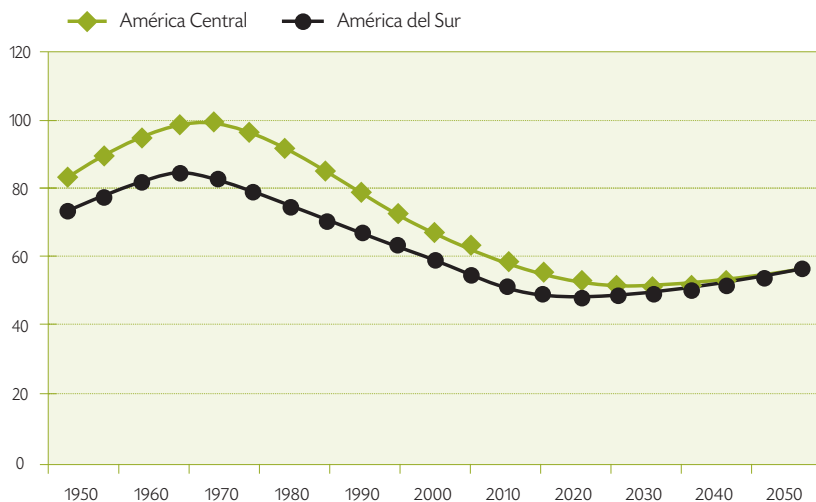
Por lo tanto, la diversidad de modelos demográficos no sólo se observa entre países, también se ve en el interior mismo de las sociedades. Las diferencias de ritmo en las transiciones demográficas separaron a las poblaciones en grupos diferenciados, lo cual tiene consecuencias en su evolución actual y en sus componentes (crecimiento demográfico, mortalidad, fecundidad) pero también en sus tendencias demográficas futuras, en particular en términos de envejecimiento.

El envejecimiento de la población y el bono demográfico

Las transiciones demográficas en América Latina tuvieron consecuencias importantes en la distribución por grupos de edades de la población. Al principio, la disminución de la mortalidad provocó un aumento del grupo de los menores de 15 años y rejuveneció a las poblaciones, pero luego la disminución de la fecundidad causó una rápida reducción en la proporción de niños de 0 a 14 años. Por ahora el porcentaje de ancianos es todavía reducido (menos de 10%, cifra que se alcanzará en 2025), por lo que el mayor aumento se registró en la proporción de adultos que cuentan entre 15 y 59 años. Sin embargo, en 2010 ya había más de 40 millones de latinoamericanos que tenían 65 años o más; cantidades que casi se duplicaron en 20 años (21 millones en 1990) y que se estima se duplicarán una vez más de aquí a 2030 (86 millones). Las previsiones para el 2050 son de 150 millones de personas mayores de 65 años, lo que representa casi una quinta parte de la población (Naciones Unidas, 2011).

Gráfica 1 Evolución de las relaciones de dependencia en Centro y Sudamérica, 1950-2050.

La relación de dependencia es aquella relación que se establece entre la población "dependiente" (es decir, jóvenes menores de 15 años y personas mayores de 60 años) y la población en edad activa (15-59 años).



Fuente: Naciones Unidas (2011).

Por lo tanto, la relación de dependencia después de haber aumentado durante la fase de descenso de la mortalidad (rejuvenecimiento de la población), disminuyó rápidamente durante la fase de reducción de la fecundidad (Gráfica 1). Al respecto se habla de "bono demográfico": un periodo de duración limitada durante el cual las poblaciones dependientes disminuyen en relación a las que se encuentran en edad activa. Esta relación aumentará a partir del 2030 durante la fase final de envejecimiento y esto de manera definitiva.

El cuadro 5 muestra el tiempo que requiere la relación de dependencia para pasar del máximo al mínimo, un tiempo variable según los países latinoamericanos que va desde 76 años en Paraguay hasta 17 años en Cuba. Algunos países latinoamericanos ya terminaron este periodo de bono demográfico (Cuba desde 1991), otros lo terminarán dentro de varias décadas (como Guatemala que lo terminará en 2050).

Sea como sea, el bono demográfico contribuyó a reducir la pobreza, en particular en los años 1990-2002 durante los cuales, en los hogares, el ingreso per cápita proveniente del trabajo aumentó regularmente como resultado de la disminución de las tasas de dependencia, de la reducción del tamaño promedio de los hogares así como de la disminución de la fecundidad.

El impacto del bono demográfico es menos significativo en 2002-2008 dado que la fecundidad ya no disminuye tanto. Por consiguiente, las tasas de pobreza se ven cada vez más influenciadas por las tasas de empleo y por los ingresos de las personas ocupadas en los hogares. El bono demográfico que la CEPAL menciona como uno de los “motores de combate” contra la pobreza (junto con el crecimiento económico y el gasto social, véase CEPAL, 2009), se atenúa con el envejecimiento ineluctable de la población latinoamericana, siendo que la proporción de personas con más de 60 años pasó de 6% entre 1950 y 1975 a 8% en 2000, 10% en 2010 y 25% en 2050 (Naciones Unidas, 2011).

Cuadro 5 *Años de principio y de fin de la reducción de las relaciones de dependencia*

	Año de valor máximo	Año de valor mínimo
Argentina	1989	2032
Bolivia	1974	2041
Brasil	1964	2007
Chile	1966	2011
Colombia	1965	2017
Costa Rica	1965	2014
Cuba	1974	1991
El Salvador	1968	2028
Guatemala	1988	2050
Haití	1970	2039
Honduras	1972	2040
México	1966	2022
Nicaragua	1965	2035
Panamá	1968	2020
Paraguay	1962	2038
Perú	1967	2017
República Dominicana	1965	2027
Venezuela	1966	2020

Fuente: Centro latinoamericano de demografía - CELADE (2007).

1.4.3. La pobreza y las desigualdades

América Latina es el continente más desigual del mundo como lo han mostrado las comparaciones realizadas desde 1985 con los índices de Gini de Asia, África Subsahariana y Septentrional, Europa Central y Oriental, la Comunidad de Estados Independientes y el Medio Oriente (FMI, 2007). En 2008, la tasa de pobreza^[82] era de 33%, o sea 11 puntos menos que en 2002. En cambio, la tasa de indigencia que había disminuido de un tercio en relación a su nivel de 2002 (19.3%), subió en el 2008 a 12.9% (contra 12.6% en 2007) debido al alza de precios en los alimentos. En 2012, las tasas de pobreza y de indigencia fueron de 29,4% y de 11,5%, respectivamente (CEPAL, 2012).

Las mejorías entre el 2002 y el 2008 se generaron gracias al crecimiento económico sostenido durante ese periodo y a ciertos avances en la distribución de riquezas. La tendencia se mantuvo entre 2008 y 2011, a pesar de un crecimiento económico nulo en 2009. Se estima que en 2012, en América Latina, había 167 millones de pobres y 66 millones de indigentes, o sea respectivamente 34 y 31 millones menos que en 2002. Esta evolución a la baja marca una ruptura con las décadas anteriores: en el periodo 1980-2002, el número de pobres y de indigentes se había mantenido en aumento. Por lo tanto, las medidas de lucha contra la pobreza rindieron frutos y no se han visto afectadas por la reciente crisis económica (CEPAL, *ibid*).

Cuadro 6 *Indicadores de pobreza y de indigencia (en % de la población), 2002, 2008 y 2011*

América Latina	Porcentaje de pobreza			Porcentaje de indigencia		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
2002	43.9	38.3	62.4	19.3	13.4	38.4
2008	33.5	27.7	55.0	12.9	8.1	31.0
2011	29.4	24.2	49.8	11.5	7.2	28.8
Variaciones 2002-2011 (en %)	33	37	20	40	46	25

Fuente: CEPAL (2012).

[82] La tasa de pobreza es la proporción de personas por debajo de la « línea de pobreza » y equivale al ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas. La indigencia considera únicamente la satisfacción de las necesidades alimentarias.

En 2011, la pobreza en las zonas rurales (49.8%) representaba más del doble de la pobreza urbana (24.2%) y la indigencia era cuatro veces más importante (28.8%) que en las zonas urbanas (7.2%). Las poblaciones rurales son, por tanto, las más afectadas por la pobreza extrema. Antes de 1980, la población pobre era esencialmente rural pero hoy, dada la elevada urbanización de la población latinoamericana, el 66% de los pobres vive en las ciudades. Sin embargo, la pobreza rural disminuye más lentamente que la urbana. Entre 2002 y 2011, las tasas de pobreza rural y urbana disminuyeron de 20% y de 37% respectivamente, mientras que las tasas de indigencia rural y urbana se reducían en 25% y en 46% respectivamente (Cuadro 6).

Los países latinoamericanos se ven afectados por la pobreza y por la indigencia de manera distinta. Los niveles más bajos se registran en Chile y en Uruguay, seguidos por Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá, Perú y Venezuela con tasas inferiores o iguales a la media del subcontinente. Bolivia, Colombia, Ecuador, México, República Dominicana y El Salvador tienen tasas de pobreza que varían de 34 a 46%. Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay tienen tasas de pobreza iguales o superiores al 50% y de indigencia mayores de 28% (Cuadro 7).

Cuadro 7 Indicadores de pobreza y de indigencia
(en % de la población), en 2011

	Indicadores de pobreza	Indicadores de indigencia
América Latina	29.4	11.5
Argentina*	21.0	7.2
Bolivia**	42.4	22.4
Brasil	20.9	6.1
Chile	11.0	3.1
Colombia	34.2	10.6
Costa Rica	18.8	7.3
Ecuador	35.4	13.9
El Salvador***	46.6	16.7
Guatemala****	54.8	29.1
Honduras***	67.4	42.8
México***	36.3	13.3
Nicaragua**	58.3	29.5
Panamá	25.3	12.4
Perú	27.8	6.3
Paraguay	49.6	2.8
República Dominicana	42.2	20.3
Uruguay	6.5	1.1
Venezuela	29.5	11.5

Años: * 2006, **2009, ***2010, ****2005

Fuente: CEPAL (2012).

Entre 2010 y 2011, se observaron avances significativos en siete países: Paraguay (-5.2 puntos), Ecuador (-3.7 puntos), Perú (-3.5 puntos), Colombia (-3.1 puntos), Argentina (-2.9 puntos), Brasil (-2 puntos al año entre 2009 y 2011) y Uruguay (-1.9 puntos). En esos países, también hubo una notable disminución de la indigencia. En cambio, en Venezuela las tasas de pobreza y de indigencia aumentaron de 1.7 y 1 puntos respectivamente, mientras que en Chile, Costa Rica, Panamá y República Dominicana no hubo cambios significativos (CEPAL, *ibid*, p.19).

En términos generales, en 2012, América Latina había avanzado bastante en el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) - reducir a la mitad la pobreza extrema entre 1990 y 2015- ya que la tasa de indigencia de 11.4 % se situó a 0.1% del objetivo (11.3%). Desde hace varios años, Brasil y Chile han superado ese objetivo, y desde 2008 lo ha hecho Perú. Costa Rica, Ecuador y México han avanzado más rápidamente que el promedio mientras que los avances siguen siendo insuficientes en el resto de los países.

Sin embargo, la distribución del ingreso es todavía sumamente desigual: el 40% de los hogares más pobres percibe un 15% del ingreso total, en tanto el 10% de los más ricos acumulan, en promedio, 32% del ingreso total (CEPAL, 2012). Entre esos dos extremos, se encuentra la mayoría de la población que pertenece a las “clases medias”, muy heterogéneas en términos de condiciones de vida: perciben ingresos que las sitúan por encima del umbral de pobreza pero que están lejos de los niveles de los dos deciles más elevados. A la luz de la crisis de los años 1980, se pudo observar la vulnerabilidad de las clases medias: las tasas de pobreza aumentaron 8 puntos en el conjunto de América Latina (pasando de 40.5% en 1980 a 48.3% en 1990, en el pico de la crisis), y tardaron 25 años, o sea hasta el 2005, en regresar a su nivel de 1980. De igual forma, se requirieron 14 años para que el PIB per cápita volviera al nivel de 1980, lo que sucedió en 1994 (CELADE, 2010).

Gracias al periodo de fuerte crecimiento económico registrado a partir de 2002, la disminución promedio de los índices de Gini fue de al menos un 1% al año entre 2002 y 2011, lo que significa una reducción de las desigualdades en la distribución de ingresos. Los países que registraron las mayores reducciones, con tasas de disminución del índice de Gini superiores al 2 %, son Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Paraguay son los países más desiguales; Venezuela y Uruguay los menos desiguales (Cuadro 8).

Cuadro 8 Índices de Gini (2002 y 2011)

El año de investigación varía según los países. 2002 corresponde a la fecha más cercana entre 2000 y 2002, 2011 es la más cercana entre 2005 y 2011.

	Índices de Gini	
	2002	2011
Argentina	0.578	0.492
Bolivia*	0.614	0.580
Brasil	0.639	0.559
Colombia	0.569	0.545
Chile	0.564	0.516
Costa Rica	0.488	0.503
El Salvador**	0.525	0.454
Ecuador	0.513	0.434
Guatemala***	0.542	0.585
Honduras**	0.588	0.567
México**	0.514	0.481
Nicaragua****	0.579	0.478
Panamá	0.567	0.531
Paraguay	0.570	0.546
Perú	0.525	0.452
República Dominicana	0.537	0.558
Uruguay	0.455	0.402
Venezuela	0.500	0.397

Años: * 2009, ** 2010, *** 2006, ****2005

Fuente: CEPAL (2012).

Entre los grupos más vulnerables se identificaron a los niños menores de 15 años, a las mujeres y a los grupos étnicos minoritarios (indígenas, afrodescendientes). Los niños menores de 17 años representan cerca de la mitad de los pobres: 51% de los indigentes y 45% de los pobres no indigentes. De igual forma, los grupos étnicos (indígenas y afrodescendientes) son entre 1.2 y 3.4 veces más pobres que el resto de la población, una proporción en aumento en todos los países, salvo en Brasil (CEPAL, 2009).

Los censos del año 2000 permitieron hacer estimaciones en quince países, gracias a la coordinación de la CELADE, sobre la población de los grupos autóctonos (indígenas) que en total representan cerca de 30 millones (Cuadro 9) y que, en general, son los más pobres y los más marginados. Las preguntas incluidas en los censos del año 2000 sobre la autoadscripción indígena^[83] dan estimaciones más elevadas que el criterio lingüístico utilizado anteriormente como criterio único.

Los censos de 2010 dan cifras más recientes sobre la población indígena pero de momento sólo las de algunos países están disponibles^[84], por ejemplo las de Argentina (955 032)^[85], de Brasil (817 000), de Chile (1 369 533), de Ecuador (1 100 000), de México (15 703 474)^[86]. El aumento considerable que registran algunas cifras entre los censos de los años 2000 y 2010 (en especial en Brasil, en Chile, en México) se debe a las altas tasas de crecimiento natural (fuerte fecundidad de los indígenas), pero también a las modificaciones en la manera de calcularlas. Con el objetivo de lograr un conteo más amplio y preciso, el método de cálculo cambió mucho entre los censos de los años 2000 y 2010, aunque todavía es objeto de discusión y no hay consenso al respecto (CELADE, 2011; Mikkelsen, 2013).

[83] Según las preguntas planteadas en los censos, la persona se identifica a sí misma como indígena o no indígena.

[84] Cifras (salvo en el caso de Argentina) tomadas del libro de Mikkelsen (2013) que es una compilación internacional.

[85] <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-197566-2012-06-30.html>.

[86] Esta cifra se obtiene al sumar los 6 695 228 indígenas mayores de cinco años que hablan una lengua indígena así como los niños de 0 a 4 años que viven en los hogares en los que el jefe de familia habla una lengua indígena.

Cuadro 9 Población y porcentaje de la población autóctona – Censos nacionales de los años 2000

	Efectivo	Porcentaje
Perú	8 500 000	32.0
México	6 101 632	6.5
Bolivia	5 008 997	62.2
Guatemala	4 610 440	41.0
Colombia	892 631	2.0
Ecuador	830 418	6.8
Brasil	734 128	0.4
Chile	692 192	4.6
Venezuela	506 341	2.3
Nicaragua	443 847	8.6
Honduras	427 943	7.0
Argentina	402 921	1.1
Panamá	285 229	10.1
Paraguay	88 529	1.7
Costa Rica	63 876	1.7
Juntos	29 589 124	-

Fuente: CELADE (2013) de acuerdo con los censos de población, según el criterio de autodefinición de pertenencia.

1.4.4. Las políticas demográficas

Durante la Conferencia de Bucarest (Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Población), en 1974, se propuso a los gobiernos la implementación de políticas poblacionales dentro del marco del Plan de Acción Mundial sobre Población. Esta conferencia se había inspirado de las reflexiones de los economistas neomaltusianos sobre las relaciones negativas entre población y desarrollo, las cuales eran refutadas por los natalistas y los optimistas. La conferencia provocó acalorados debates pues en aquella época todavía no se habían sumado todos los gobiernos al Plan de Acción Mundial sobre la Población que, en América Latina, suscitaba muchos antagonismos^[87].

[87] Para una presentación completa de los debates véase Cosío-Zavala (1994).

En la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre población que se realizó en México, en 1984, se observó una evolución en la posición de los gobiernos latinoamericanos ante un acelerado crecimiento demográfico que empezaba a preocuparlos. El Plan de Acción Mundial tuvo entonces una aceptación muy mayoritaria. Para entonces ya era una evidencia que un fuerte crecimiento demográfico acentuaba los problemas económicos y sociales a todos los niveles. En la mayoría de los países se implementaron políticas poblacionales con propuestas conformes a las recomendaciones internacionales como programas de planificación familiar, actividades de Información, Educación y Comunicación (IEC) en temas de Población y de promoción de los derechos de la mujer. El objetivo era integrar la planificación demográfica en la planificación nacional de desarrollo. Además, algunos países procuraron garantizar institucionalmente los derechos humanos, según el ideal de las Naciones Unidas, como lo hizo México que modificó su Constitución (artículo 4) de modo a reconocer el derecho a todo ciudadano de decidir de manera libre sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Entre todos los países latinoamericanos, sólo Argentina pretendía incrementar su población ^[88].

Se crearon algunas instituciones como los Consejos Nacionales de Población (CONAPO) y también algunos organismos que impulsaban los programas de promoción de los métodos anticonceptivos dentro de las instituciones de salud. Los primeros países en realizarlo fueron Chile y Honduras (1965), Colombia (1967), Costa Rica así como varias islas del Caribe entre 1965 y 1970 (Jamaica, República Dominicana, Puerto Rico). En cambio, Brasil no adoptó ninguna política demográfica oficial; en su lugar, algunas instituciones privadas como la Organización No Gubernamental (ONG) BEMFAM ofrecieron eficaces servicios para el control de la natalidad.

Si se quiere hacer un balance de las políticas demográficas en América Latina hasta los años 2010, se puede observar que el descenso de la fecundidad se produjo en un tiempo récord y a un ritmo excepcional (Cuadro 3). Dio como resultado el “bono demográfico” que permitió reducir las tasas de pobreza. Por lo tanto, desde ese punto de vista estas políticas fueron un éxito. A nivel institucional se observa una gran variedad de formas de intervención y de organización. Desde políticas con objetivos demográficos muy explícitos como fue el caso de México (a partir de la ley de 1973 ^[89]), hasta políticas de *laisser-faire*, como en Brasil en particular. Ahora bien, los resultados en términos de disminución de la fecundidad fueron muy similares en estos dos países ya que la difusión de los métodos anticonceptivos modernos y las

[88] Véase Cosío-Zavala (1994 y 1998).

[89] El objetivo de una tasa de crecimiento de 1% en el año 2000 se adoptó en 1976. Sin embargo, en el 2000 era de 1.8%.

acciones de instituciones sanitarias fueron decisivas, con o sin intervenciones gubernamentales. A las clases sociales poco escolarizadas y pobres se destinaron programas de distribución de medios anticonceptivos modernos como la píldora, el dispositivo intrauterino y la esterilización femenina (un método ampliamente utilizado por las mujeres latinoamericanas). De modo que la fecundidad bajó mucho en el subcontinente, salvo en aquellos países en donde la disminución empezó desde hace poco tiempo como en Bolivia, Guatemala, y Haití (Cuadro 3).

La tercera Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo de 1994 que se llevó a cabo en El Cairo redefinió completamente el Programa de Acción Mundial sobre Población. Innovó al interesarse en temáticas nuevas como la salud reproductiva que incluye todos los servicios que conciernen a la maternidad, a la vida sexual y al VIH/Sida para las mujeres y para los hombres, así como al proponer a los gobiernos proteger los derechos reproductivos y sexuales, luchar contra la violencia y mejorar la condición de la mujer, de las minorías vulnerables y de las poblaciones pobres en términos de nivel de vida, de educación y de salud.

La lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales siendo parte del programa de El Cairo, los programas de planificación familiar perdieron su especificidad y se incluyeron en los programas sociales integrados. La Iglesia católica, con el apoyo de Argentina, manifestó en El Cairo su decidida oposición al aborto. No obstante, y a pesar de su desacuerdo doctrinal sobre los programas de control de la natalidad, no se ha opuesto frontalmente a los gobiernos por estos programas implementados desde hace treinta años e incluso promovió programas de paternidad responsable basados en métodos de abstinencia periódica (Bolivia, Perú).

Los dispositivos establecidos por el Plan de Acción Mundial de El Cairo se centraron en el bienestar de la población y en los derechos humanos. Cuestionaron el papel central del Estado que fue primordial para establecer las políticas demográficas durante los años 1970-1990 pero que siempre estuvo fuertemente respaldado por iniciativas privadas (como el BENFAM en Brasil). Sin embargo, los gobiernos se comprometieron en cuidar que se respeten los principios y garantías del Plan de Acción Mundial sobre Población así como el seguimiento de los objetivos de El Cairo hasta 2014, tarea coordinada por el CELADE, integrado a la CEPAL de las Naciones Unidas.

No obstante, a modo de balance se puede constatar que las políticas demográficas no tuvieron una incidencia visible en la reducción de las desigualdades sociales ni en la mejoría de las condiciones de vida en América Latina. Los grupos sociales más vulnerables siguen siendo los que registran el crecimiento demográfico más rápido y la fecundidad más alta (aún cuando ésta última sea mucho más baja que la fecundidad

natural^[90]). Se observa también una fuerte fecundidad de las jóvenes adolescentes, al alza en algunos de los países, lo que destaca como uno de los fracasos de estas políticas (Guzmán *et ál*, 2006).

Por otra parte, mientras en América Latina las poblaciones todavía padecen las consecuencias del intenso crecimiento demográfico de las últimas cinco décadas, lo que se refleja en una carencia crítica de infraestructuras básicas en términos de educación, salud, vivienda, empleo, ya han surgido nuevos retos relacionados con el envejecimiento de la población cuyo impacto sobre los sistemas de salud y de seguridad social será de importancia. En un contexto perjudicado por la inestabilidad del crecimiento económico, las opciones políticas son complejas. Tienen que tomar en cuenta las tendencias demográficas a largo plazo, lo que no sucede con frecuencia, y sobre todo, tienen que aprovechar el bono demográfico en curso (relativamente largo en los países menos avanzados), para invertir en las generaciones futuras, en los jóvenes y en los niños de hoy.

Así, cabría esperar que, por fin, las cuestiones demográficas se integren plenamente al desarrollo económico y social. Los actores políticos las erigirán en prioridad para los próximos 30 años ya que los retos demográficos se van a agudizar fuertemente y ya no serán de ayuda para mejorar el bienestar de la población, contrariamente al periodo anterior cuando el bono demográfico participó de manera significativa en la reducción de la pobreza.

[90] La fecundidad “natural”, según la definió Louis Henry, es la fecundidad resultante de toda ausencia de control de natalidad en el seno de las parejas. Se estima que es de ocho niños por mujer.

Conclusión

La transición demográfica, la disminución de la fecundidad, el bono demográfico y las políticas poblacionales contribuyeron a la lucha contra la pobreza en América Latina, fortaleciendo el impacto del crecimiento económico y de las inversiones sociales públicas. Pero el periodo favorable de reducción de la carga, consecutiva a la disminución de la proporción de niños pequeños en la población, ha quedado prácticamente atrás y el envejecimiento de la población enfrenta a las poblaciones latinoamericanas con nuevos retos. En el futuro, los factores demográficos tendrán una influencia negativa sobre el crecimiento económico y social. Por lo tanto, corresponderá a las dinámicas económicas, a las políticas públicas y al Estado ayudar a las familias a sobrellevar la carga creciente inducida por el incremento de poblaciones ancianas, lo cual sucederá en todos los países latinoamericanos tarde o temprano, según lo dicten sus ritmos de transición demográfica. En los países más pobres, el bono demográfico todavía tendrá impacto durante un periodo limitado por lo que sería conveniente tratar de aprovecharlo de manera útil a través de la creación de empleos y de mayores inversiones sociales.

Bibliografía

BLANCHET, D. (1999), "Reversal of the Effects of Population Growth on Economic Growth since the End of the 1970's: Reality or Artefact?", *Population Growth and Demographic Structure*, Nations unies, Nueva York.

CELADE (2013), *Indicadores de pueblos indígenas y afrodescendientes*, Santiago de Chile; disponible en la dirección: http://www.eclac.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

CELADE (2011), *Contar con todos: Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda*, Santiago de Chile; disponible en la dirección: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/45609/Modulo1-full.pdf>

CELADE (2010), "Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe", *Indicadores para el seguimiento regional del Programa de Acción de la CIPD*, Santiago de Chile; disponible en la dirección: <http://www.eclac.org/celade/m>

CELADE (2007), "América Latina y el Caribe", *Observatorio demográfico* n° 4, Santiago de Chile; disponible en la dirección: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/33265/2007-1080-OD4.pdf>

CEPAL (2012), *Panorama social de América Latina 2012*, Santiago de Chile; disponible en la dirección: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012Docl-Rev.pdf>

CEPAL (2009), *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago de Chile; disponible en la dirección: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf>

COOK, S.Y W. BORAH (1960), *The Indian Population of Central Mexico in the Sixteenth Century*, Berkeley y Los Angeles.

COSIO-ZAVALA, M.E. (1998), *Changements démographiques en Amérique latine*, Estem, Collection Savoir plus Universités francophones AUPELF UREF, París.

COSIO-ZAVALA, M.E. (1994), *Changements de fécondité au Mexique et politiques de population*, IHEAL-L'Harmattan, París.

FMI (2007), *Perspectivas de la economía mundial. Globalización y desigualdad*, Washington, D.C.; disponible en la dirección: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/c1s.pdf>

GUZMAN J.M., J. MARTINEZ, J.M. CONTRERAS y D. GONZALEZ (2006), « La démographie de l'Amérique latine et de la Caraïbe depuis 1950 », *Démographie des régions du monde: état et tendances*, *Population, revue de l'INED*, vol. 61, n° 5-6, septiembrediciembre, p. 623-734.

INED (2011), « Tous les pays du monde (2011) », París ; disponible en la dirección: http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/pays_du_monde/

LIVI-BACCI, M. (2006), *Los estragos de la conquista: quebranto y declive de los indios de América*, *Crítica*, Colección Libros de historia, Barcelona.

MIKKELSEN, C. (2013), *The Indigenous World 2013*, Eks-Skolens Trykkeri, Copenhague, Dinamarca. disponible en la dirección: http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0613_EB-THE_INDIGENOUS_ORLD_2013.pdf

NATIONS UNIES (2011), *World Population Prospects, The 2010 Revision*, Nueva York; disponible en la dirección: <http://esa.un.org/wpp/index.htm>

OMS (2004), *Unsafe Abortion: Global and Regional Estimates of Incidence of Unsafe Abortion and Associated Mortality in 2000*, 4^e edición, Ginebra.

ROSENBLAT, A. (1954), *La población indígena y el mestizaje en América*, 2 tomos, Buenos Aires.

SANCHEZ ALBORNOZ, N. (1994), *La población de América Latina*, Alianza Universidad, Madrid.

SCHKOLNIK, S. (2004), "La fecundidad en América latina" in SCHKOLNIK, S. y M.E. COSÍO-ZAVALA (dir.), *La fecundidad en América latina: ¿transición o revolución?* CELADE-CEPAL-Universidad Paris X-Nanterre, París; disponible en la dirección: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/22713/LCL2097.pdf>

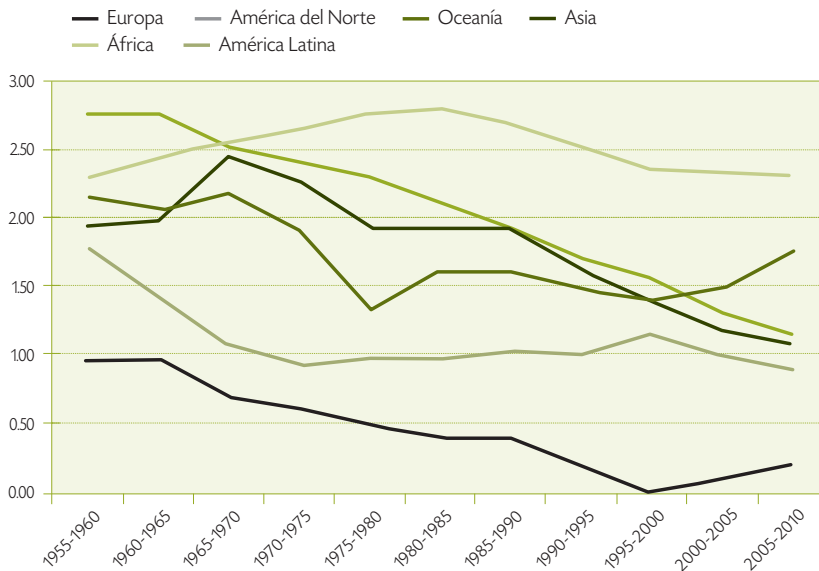
Anexos estadísticos

Cuadro 10 Tasas de crecimiento de la población mundial (en %) por región 1950-2010

Continentes o región	Tasas de crecimiento anuales promedio (por ciento)										
	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2009-2010
Mundo	1.83	1.85	2.07	1.96	1.77	1.76	1.74	1.52	1.34	1.22	1.16
Países más desarrollados	1.16	1.08	0.86	0.78	0.66	0.58	0.56	0.43	0.33	0.37	0.41
Europa	0.97	0.96	0.69	0.61	0.49	0.40	0.38	0.19	-0.02	0.11	0.20
Norteamérica	1.78	1.41	1.07	0.94	0.97	0.97	1.03	1.01	1.15	0.99	0.91
Oceanía	2.15	2.06	2.19	1.94	1.33	1.61	1.60	1.48	1.39	1.49	1.75
Países más desarrollados	2.12	2.17	2.54	2.38	2.14	2.13	2.08	1.81	1.59	1.42	1.33
Asia	1.95	1.99	2.48	2.28	1.95	1.94	1.92	1.63	1.38	1.18	1.08
África	2.31	2.44	2.56	2.65	2.77	2.80	2.69	2.53	2.36	2.33	2.30
América Latina	2.76	2.76	2.51	2.41	2.29	2.10	1.92	1.71	1.55	1.32	1.15

Fuente: Naciones Unidas (2011).

Gráfica 2 Tasas anuales de crecimiento natural por continentes 1950-2010 (en %)



Fuente: Naciones Unidas (2011).

2. El Estado y las políticas públicas

2.1. Evolución de las políticas públicas en América Latina

Yves SUREL

Introducción

El análisis de las políticas públicas en América Latina es una materia aún poco desarrollada si tomamos en cuenta los estudios de caso en ciencias políticas. Se debe tanto al objeto de la investigación, las políticas públicas, como a la visión que se tiene de la acción pública en los países latinoamericanos. El déficit de conocimientos está sin duda relacionado, en primer lugar, con el estado del objeto de estudio, dado que la fragilidad y/o politización que se observan a menudo en las estructuras administrativas dificultan la colecta de datos tanto como la identificación de los problemas del análisis. De manera característica, en algunas ocasiones es complicado el acceso a los archivos o incluso a los actores competentes. Así, algunos investigadores se enfrentan a la falta de clasificación de documentos oficiales, a los incesantes cambios de funcionarios o asimismo a la desaparición de las estructuras mismas que eran objeto de su estudio. A menudo resulta difícil hacer entrevistas a pesar de que, desde el punto de vista metodológico, se trata de una manera privilegiada de entrar al meollo del análisis de las políticas públicas (Pinson y Sala Pala, 2007). Los entrevistados tienden a disimular informaciones o datos útiles por razones personales y/o políticas, pese a que sus palabras con frecuencias son normativas y por consiguiente difíciles de utilizar en trabajos de investigación. Por último los datos, en particular los estadísticos, a pesar de las publicaciones de las organizaciones internacionales, pocas veces son homogéneos lo que complica tanto la comprensión de las evoluciones históricas como su comparación.

Más a fondo y contrariamente a lo que sucede en otras zonas geográficas, a menudo el análisis de las políticas públicas es indisoluble de interrogantes o análisis relacionados con la formación y evolución del Estado y del régimen político (Collier y Collier, 1991). La falta de madurez del aparato administrativo deja sin respuesta el tema del

Estado no sólo desde el punto de vista normativo (¿cuál debe ser el lugar del Estado en la sociedad?), pero también desde un punto de vista práctico (¿cuál debe ser la forma y la intensidad de la acción pública?). De modo que las políticas públicas no siempre se analizan por sí mismas sino porque manifiestan una evolución mayor del Estado y del aparato administrativo (Bezès, 2007).

Sin embargo, los contextos latinoamericanos son a menudo casos de estudio fascinantes para el análisis de políticas públicas. Los problemas sociales que enfrentan los responsables político-administrativos son de particular intensidad si se les compara con los contextos occidentales. Las relaciones sociales y políticas son a la vez densas y menos formales desde el punto de vista institucional y de su organización. En particular, a nivel del análisis de políticas públicas, la originalidad de las opciones que se toman como procesos de decisión adoptados conduce, en ocasiones, a considerarlos como modelos. El proceso participativo que se ha establecido para elaborar presupuestos públicos es el ejemplo más claro pero también se pueden evocar algunos programas de acción pública en el ámbito social (como *Bolsa Família* en Brasil) o educativo (véanse los programas inspirados por el plan Ceibal implementado en Uruguay).

Por consiguiente, los trabajos existentes, a menudo relacionados con la sociología y la economía, como las publicaciones de las organizaciones internacionales o de los actores movilizados, así como varias tesis en curso o recientemente expuestas, en específico en Francia, sobre diferentes sectores de intervención pública, permiten elaborar un panorama rápido de las características y retos actuales de las políticas públicas en los países latinoamericanos. Centraremos nuestra atención en tres elementos principales: (1) Antes que nada destacaremos que los problemas públicos a los que se enfrentan estos países presentan peculiaridades desde el punto de vista de su intensidad como de las temáticas abordadas. (2) Enseguida mostraremos que los procesos de decisión se caracterizan por el peso de actores externos a las instituciones políticas nacionales y por la persistencia de lógicas políticas y sociales dominadas por el clientelismo y la inestabilidad institucional. (3) Por último, revisaremos diagnósticos a menudo presentes que hacen hincapié en la fragilidad administrativa y la falta de control de los actores burocráticos en relación a la implementación de las políticas públicas.

2.1.1. Problemas públicos y lógicas de agenda

Aun cuando esta idea es con frecuencia considerada como simplista y esquemática, el análisis de las políticas públicas reposa poco o mucho en la idea de que los actores político-administrativos son estimulados por eventos, movilizaciones y/o presiones impulsadas por actores públicos y privados situados a diferentes niveles del gobierno. En función de las capacidades de acción y de las oportunidades políticas, los actores gubernamentales llevan a cabo un tipo de filtración en el seno de estas dinámicas de emergencia de manera a inscribir, en la agenda gubernamental, los problemas que determinarán más tarde el contenido de la acción pública.

En relación a esta doble dinámica de emergencia y de inscripción en la agenda, los países latinoamericanos presentan varias especificidades. Estas se deben antes que nada a los problemas socioeconómicos objetivos con los que se enfrentan estos países. Como ejemplo se pueden mencionar varios indicadores, en particular aquellos que dependen de los “umbrales” de desarrollo tradicionalmente vinculados a estas sociedades. En el informe anual del PNUD de 2013, los primeros países latinoamericanos clasificados en el índice de desarrollo humano son Chile, Argentina, Uruguay y Cuba, situados respectivamente en los lugares 40, 45, 51 y 59 del índice^[91]. Como se sabe, este índice permite agregar a la medida tradicional de desarrollo, esencialmente centrada en el PIB, algunos factores adicionales relativos a la salud, la educación y la esperanza de vida. Más allá de estas cifras, las situaciones relativas ocultan significativas evoluciones. Así, en el mismo informe, los autores destacan que los últimos años se han caracterizado por un “auge del sur”, basado principalmente en una mejoría de las condiciones de vida de países como Brasil, tal y como lo objetivan dichos indicadores.

Sin embargo, en algunas ocasiones, otros indicadores o datos pueden matizar esa percepción general. El índice GINI, indicador a menudo citado por los responsables político-administrativos como por los expertos y que mide la desigualdad social en un mismo país, permite mostrar que en muchos países de la zona las tasas de desigualdad son todavía sumamente altas. Aun cuando los datos no son homogéneos ni siempre se encuentran disponibles, varios países como Bolivia (56.3 en 2008), Colombia (55.9 en 2010) o Brasil (54.7 en 2009) todavía presentan desigualdades en ingresos y condiciones de vida muy problemáticas, sobre todo tomando en cuenta que son cifras contradictorias con evoluciones económicas más favorables^[92]. Los recientes

[91] Los datos se pueden consultar en línea: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2013_FR.pdf. Véase el Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2013.

[92] Datos que se pueden consultar en el portal del Banco Mundial: <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.GINI>

disturbios en Brasil, aun cuando se cristalizaron sobre el costo de los grandes eventos deportivos previstos en ese país, también son reflejo y consecuencia de una creciente exasperación social.

Aunque a veces suscitan ciertas discusiones o incluso no dan más que una imagen parcial del desarrollo de estas sociedades, estos índices se han ganado poco a poco una auténtica legitimidad gracias a las comparaciones que permiten establecer y a que señalan cierto número de problemas prioritarios para los Estados concernidos. De hecho, estas observaciones repetidas, sean fruto de investigaciones o de informes dirigidos por organizaciones internacionales o bien emanen directamente de actores político-administrativos locales, han alimentado en forma continua la agenda de los gobiernos latinoamericanos en estos últimos años. Por ejemplo, se puede considerar que la creciente publicidad que se hace de los problemas relacionados con la salud y las estructuras médicas son un efecto más o menos directo de estos indicadores internacionales que ponen énfasis en las “insuficiencias” o los “retrasos” de los países concernidos. Así, en México y en Brasil, programas como los de *Progres- Oportunidades* o *Bolsa Família* impulsaron la implementación de políticas de transferencias monetarias condicionadas que tenían por objetivo tanto luchar contra la pobreza como garantizar un ingreso de subsistencia a las familias más pobres. El tema de la pobreza, los problemas de salud relacionados con la malnutrición y las tasas poco elevadas de escolarización son, dentro de esta perspectiva, problemas cuyos lazos se pudieron establecer gracias a estos índices internacionales, y que este dispositivo busca manejar de manera conjunta. También se manejan de manera transversal, quedando así fuera del enfoque sectorial clásico de la acción pública, y a menudo lo hacen por medio de estructuras *ad hoc* para evitar las políticas o las instituciones administrativas tradicionales consideradas como ineficaces y/o ilegítimas.

Por otro lado, más allá de la publicidad más o menos amplia que se da a estas cifras y estadísticas, con frecuencia los actores involucrados ‘se apoderan’ de ellas para integrarlas a sus reivindicaciones o para justificar intervenciones directas en el terreno. Por ejemplo, los problemas endémicos del sistema escolar brasileño que los informes internacionales destacan con regularidad (Según el Informe ya citado de la PNUD, en tasa de alfabetización de adultos Brasil ocupa el lugar 85 entre 186 países), fueron publicados por fundaciones o asociaciones, nacionales o internacionales, que de esta forma pudieron justificar su intervención directa en el terreno como complemento de estructuras politoadministrativas tradicionales (Trindade, 2006). Al igual que los programas sociales, los programas educativos destacan por una verdadera inventiva que en general se basa en la elaboración y difusión de originales instrumentos de acción pública. En una reciente publicación (Larrouqué, 2012), Damien Larrouqué analiza el

plan Ceibal implementado en Uruguay a partir de 2007 y que pretendía proporcionar una computadora portátil a los alumnos de diferentes niveles del sistema escolar. La justificación para dicho programa residía en la búsqueda de una mejor definición de los objetivos de los dispositivos y en el principio general de fortalecer el “capital social” de los individuos. Su éxito, al menos en lo que concierne primero a la implementación del dispositivo como a su grado de aceptación social, explica también que este programa sea objeto de recientes difusiones. En estos últimos años, varios países como Perú o Argentina, con intensidad y eficacia variables, se han inspirado del Plan Ceibal para utilizarlo a su vez como un marco posible de la interpretación y la acción en materia educativa.

En torno a la temática del desarrollo, otros problemas públicos contribuyen a la agenda gubernamental. En efecto, varios gobiernos se percataron de que la insuficiencia, e incluso la ausencia, de infraestructuras adaptadas, representaba de un freno persistente para el desarrollo perenne. Dada la manera en la que las relaciones comerciales entre los estados como al interior de los mismos se ven afectadas y bloqueadas por la falta o la mala calidad de las infraestructuras, esos problemas se plantean antes que nada a nivel del continente. Por ello no es sorprendente que algunos programas recientes, que además corresponden a lógicas de integración regional, hayan intentado remediar esa fragilidad “continental”. En la tesis, que actualmente realiza sobre el IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), Anne-Lucie Jarrier muestra que gracias al interés que varios Estados, encabezados por Brasil, manifiestan por los asuntos de desarrollo económico se han generado iniciativas comunes en materia de transportes (Jarrier, 2011).

Esos problemas estructurales se plantean desde hace tiempo con particular agudeza en las ciudades y megalópolis latinoamericanas. En el continente se encuentran varias de las ciudades más grandes del mundo, en especial México (con más de 23 millones de habitantes) y São Paulo (cerca de 21 millones de habitantes). Esta urbanización se ha acentuado fuertemente en los últimos años. Así, la población de Bogotá que se calculaba inferior a los 3 millones de habitantes a principios de los años 1970, ahora rebasa los 7 millones, según las más recientes estimaciones. Este crecimiento rápido de la población urbana plantea crecientes problemas de infraestructura, tanto a nivel de transportes como de vivienda. A menudo también se destaca como un factor de aumento de la criminalidad junto con la guerra civil y la intensificación del tráfico de drogas. De esta forma, en los años 2000, Bogotá llegó a tener 81.2 homicidios por 100.000 habitantes, con lo que se convirtió en una de las ciudades más peligrosas del mundo (Velásquez, 2007).

Los problemas de saturación de tráfico, de contaminación y de inseguridad motivaron algunas destacadas iniciativas, destinadas a reorganizar el espacio urbano y la circulación en las ciudades. Ese fue el caso de Bogotá, a partir de los años 1990, con la reforma lanzada por el entonces alcalde, Antanas Mockus, que permitió la creación de una red de autobuses, el TransMilenio, y cambió de fondo la geografía urbana en la capital colombiana. Lo interesante en este caso es que la iniciativa también se pensó como parte de un plan más amplio de solución a los problemas urbanos, en particular la violencia y la criminalidad. La irrupción de estos asuntos en la agenda generó invariablemente la producción de nuevos diagnósticos y de nuevas soluciones que tuvieron impactos perennes en las políticas públicas de Bogotá, en Colombia, y se extendieron a otros países latinoamericanos. Al presentar la violencia como una patología social, Mockus logró convencer a los actores concernidos de la necesidad de desarrollar acciones profilácticas (prevenir comportamientos violentos limitando la detención de armas de fuego, cerrando los bares después de ciertas horas, etc.) así como acciones curativas (aumento de recursos para la policía, regulación del tráfico vial, etc.). De acuerdo con lo que a veces se llama el enfoque cognitivo y normativo de las políticas públicas, que insiste sobre el peso de las creencias y de los valores en la evolución de la acción pública, la emergencia de estos problemas públicos contribuyó a estructurar y a formar un nuevo paradigma de la acción pública, dicho de otra manera un nuevo conjunto de valores, de principios y de imágenes que determinan los comportamientos de los actores político-administrativos y suscitan significativas reorientaciones en varias políticas públicas (Hall, 1993; Surel, 2000; para una aplicación de este marco analítico al caso brasileño véase Tomazini y Rocha, 2013).

Otro tema de infraestructuras a menudo presente en la agenda gubernamental son las redes de distribución de ciertos bienes y servicios públicos, en específico el agua. Bien público fundamental como lo ha demostrado Elinor Ostrom con su teoría de los "Communs" (Ostrom, 1990), el agua fue un tema de movilización social y de reformas importantes en los años 1990 para solucionar a la vez problemas de urbanización y a veces también permitir una racionalización de la gestión de los recursos necesarios para el desarrollo de los cultivos. Este ámbito de la acción pública que en los años 1990 a menudo fue objeto de reformas orientadas hacia la privatización de los servicios de agua, en especial por influencia del "Consenso de Washington", en ocasiones alimentó conflictos muy violentos que llevaron al Estado y a las municipalidades locales a mantener estos asuntos de forma regular en la agenda. Así en el 2000, violentas protestas en la ciudad de Cochabamba, en Bolivia, condujeron a un conflicto duradero, en ocasiones calificado de "guerra del agua", que fue un vector de polarización de las divisiones sociopolíticas antes de servir para justificar el regreso del Estado en la gestión de esta industria de red (Mayaux, 2006). De manera más amplia,

este asunto del agua es un buen ejemplo de la diversidad de opciones políticas y de los ejes de desarrollo de las políticas públicas: algunos países adoptan una política de inspiración liberal en tanto otros favorecen políticas controladas por los poderes públicos con fines de redistribución (Mayaux, 2012).

Se podría prolongar a lo infinito la lista de estos temas que hoy son centrales en la manera en la que los gobiernos conciben sus tareas de gestión y de regulación. Pero lo que llama la atención es, una vez más, la intensidad y la gravedad de los problemas a los que se enfrentan estos países. Se trate de desarrollo, de medio ambiente, de urbanismo, de educación, de pobreza, etc., los problemas estructurales que se imponen en la agenda de los gobiernos son a menudo comunes a estos países e influyen en toda la acción política. Al observar ciertas dinámicas nuevas que emergen, vemos además que los actores sociales (empresas, asociaciones, organizaciones humanitarias, etc.) no son necesariamente los principales vectores para activar la agenda. La falta de solidez de los actores representativos tradicionales, en especial los sindicatos, deja el juego relativamente abierto a otras formas de grupos de intereses, en particular empresas u organizaciones no gubernamentales. Desde ese punto de vista, el ejemplo más caricaturesco es sin duda la influencia que ha ejercido en forma constante el “Consenso de Washington” sobre las élites latinoamericanas (véase infra). Aun cuando los efectos concretos de este conjunto de orientaciones de la acción son objeto de evaluaciones prudentes, debido a cambios en las estructuras administrativas y en las políticas públicas menos importantes que lo anticipado, no hay duda alguna de que estas propuestas han tenido un impacto importante en el debate público y en la agenda gubernamental. En efecto, permitieron valorizar cierto número de reformas que conciernen a las políticas fiscales, a la liberalización de los mercados o entonces a las privatizaciones ya evocadas. También facilitaron la llegada al poder de los partidos y/o los líderes que se presentaron como los promotores de una modernización sociopolítica basada en una mayor apertura hacia el exterior.

Para resumir esta primera parte, se pueden recordar varias características de la agenda de los problemas públicos en América Latina: se imponen los desafíos relacionados con el nivel relativo de desarrollo, con el medio ambiente, con los fenómenos de urbanización y/o con la criminalidad; enfoques de actores emergentes que consideran que la sociedad civil desempeña un papel desigual de activación y de movilización; presiones exógenas y, a veces, una importante permeabilidad de las agendas gubernamentales en América Latina a las presiones ejercidas por organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales y por países extranjeros (en particular Estados Unidos); pero también una aptitud real de los actores politicoadministrativos para ocuparse, en algunas ocasiones de manera original, de los problemas públicos que deben enfrentar desde hace tiempo.

2.1.2. ¿Quién gobierna la acción pública en América Latina?

Uno de los temas centrales en ciencias políticas, y en especial en el análisis de las políticas públicas es, por supuesto, la cuestión de los actores y de sus formas de gobierno. En su obra clásica, *“Who Governs? Democracy and Power in an American City”*, el politólogo estadounidense Robert Dahl había intentado demostrar que bajo la influencia de las lógicas inherentes a toda toma de decisión, el gobierno de sociedades adoptaba un sistema generalmente pluralista, principalmente en los regímenes políticos que habían institucionalizado los principios democráticos (Dahl, 1961). Mejor aún, en estos últimos años, numerosas investigaciones han demostrado que las formas contemporáneas de gobierno se habían diversificado todavía más. El término genérico de gobernanza (Le Galès, 1995), que a menudo se relaciona con estas transformaciones, abarca a la vez un proceso de desterritorialización de la acción pública (las políticas se definen de manera más o menos coordinada entre varios niveles de gobierno), de desmonopolización (el Estado ya no es más que un actor entre otros de un complejo juego de compromisos e intercambios) y de despolitización (la decisión depende de un número cada vez mayor de actores o de instituciones legítimas en función de su experiencia y por efecto de un mecanismo político de delegación). Dinámicas tan complejas y a veces difícilmente separables como la globalización, la descentralización y la integración regional se identifican a menudo como los factores explicativos de estos movimientos que afectan a los Estados y a las políticas públicas en el periodo contemporáneo.

Al respecto, América Latina constituye un excelente laboratorio para interrogar y mejor caracterizar esas lógicas de gobernanza. Primero por una razón histórica mayor: El Estado, como ya lo hemos dicho, a menudo se presenta como inacabado y a veces como poco legítimo, lo que se refleja, en especial, en su persistente incapacidad para imponer un monopolio fiscal que le permita disponer de los recursos financieros necesarios para su acción. Luego, porque a América Latina a menudo se le presenta como el área geográfica en donde mejor se ha dado la doble dependencia hacia una gran potencia, Estados Unidos, y hacia organizaciones internacionales. Lo que sin duda sintetiza fuertemente a estos elementos es el famoso “Consenso de Washington”, una serie de principios de acción elaborados en los años 1990 por economistas como Williamson, por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el FMI, respaldados por Estados Unidos. Resumiendo, este “consenso” reposaba sobre varios ejes considerados como decisivos para las políticas públicas en América Latina, todos ellos más o menos determinados por la idea de ortodoxia financiera y presupuestaria, única opción para restaurar a la vez el libre funcionamiento del mercado y la autoridad del Estado regulador.

Estos preceptos tuvieron una fuerte influencia en los países latinoamericanos durante varios años y en particular determinaron una reducción del gasto público con el riesgo, a menudo, de que surgieran crisis políticas y sociales sumamente fuertes.

Esta permeabilidad entre instituciones y actores políticos internos disminuyó estos últimos años, en particular gracias al efecto de las reformas institucionales y a las alternancias políticas que alimentaron, a veces de manera sustanciosa, una reorientación de las políticas públicas. De esta forma, en muchos países como Bolivia o Colombia, se produjeron revisiones constitucionales vinculadas con políticas de descentralización que modificaron las jerarquías de competencias y reorientaron los procesos de decisión en materia de acción pública (Grindle, 2009). Aun cuando la organización de los poderes sigue siendo asimétrica en muchos países, parece que la gobernanza multiniveles se instala paulatinamente y se valora a los alcaldes de las grandes ciudades tanto como se valora cada vez más a instituciones y actores locales. En algunos casos es bastante antigua, como lo muestra en especial Tulia Falletti en el caso de las políticas de descentralización en Argentina y en Brasil que, en algunos casos datan del periodo dominado por regímenes autoritarios (Falletti, 2007).

El otro cambio politicoinstitucional importante se relaciona con la “presidencialización” de los procesos de decisión. No porque el fenómeno en sí sea especialmente nuevo: después de todo, la figura del “Caudillo” es todavía una característica de América Latina, tanto en la práctica política como en la expresión artística, en particular en literatura. Algo más original es la codificación institucional y jurídica de este papel que ahora confiere a las elecciones presidenciales un lugar determinante en la definición de los marcos y orientaciones de las políticas públicas. Es también el compromiso fuerte que varios presidentes en ejercicio manifiestan hacia varias reformas de gran alcance. Por mencionar sólo algunos ejemplos, ese fue el caso de Lula en Brasil con el programa *Bolsa Família*, de Uribe en Colombia con las cuestiones de seguridad y las relaciones entre el gobierno y la guerrilla, o asimismo de Chávez en Venezuela con varios temas impactados por “su” revolución bolivariana. Cada uno de estos presidentes comprometió también una parte de su capital político con estas reformas al encargarse del seguimiento de la medida más allá del simple procedimiento de decisión. Se podrían incluso ampliar estos ejemplos al nivel local con el caso de las reformas antes mencionadas de Mockus en Bogotá, y considerar también que ciertos altos funcionarios aseguraron la continuidad y la legitimidad de la estructura o del departamento que tenían a su cargo, como fue el caso de Manuel Estela en Perú con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, la SUNAT (véase infra).

Esta personalización de los procesos de decisión y de las estructuras administrativas, aun cuando no sea inédita, sí resulta excepcional por su magnitud, debido a la elección

simultánea de personalidades carismáticas de la izquierda y por el peso que parece ejercer sobre las políticas públicas. En efecto, en muchos casos, el éxito y el fracaso de las políticas evocadas, depende de la permanencia en el poder de los actores políticos que tuvieron esa iniciativa. De esta manera, el plan Ceibal en Uruguay quizás no se hubiese generado si, al crearse, el entonces presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, no se hubiese involucrado a largo plazo. De modo que el proceso de decisión resulta sumamente politizado, dado que depende de actores políticos que fueron elegidos o cuya legitimidad depende de su cercanía con un actor político (caso de Estela con Fujimori). Además, resulta segmentado y sujeto a efectos de ciclo, pautados en especial por la sucesión de elecciones y/o la alternancia en el poder. Por último, esta politización y esta personalización del proceso de decisión reflejan una vez más la estabilidad y la influencia muy variables de los actores burocráticos sobre las orientaciones de la acción gubernamental.

Como complemento de estos elementos estructurales, también es necesario subrayar que la llegada concomitante de gobiernos de “izquierda”, aun cuando este término genérico a menudo oculta diferencias importantes, se concretizaron por nuevas políticas (que valorizan la lucha contra la pobreza, nacionalizan los recursos naturales, desarrollan infraestructuras). De manera desigualmente explícita y sistemática según los países, estas alternancias simultáneas fueron la ocasión para criticar el impacto de las políticas inspiradas por el consenso de Washington y para reafirmar la soberanía de los Estados latinoamericanos sobre sus propias opciones políticas. De esta forma el endurecimiento de relaciones que se observó, en ocasiones, entre los países de la zona y Estados Unidos, a veces se nutrió de una crítica a la hegemonía estadounidense sobre la región. Sin duda, uno de los países más emblemáticos de este cambio es la Venezuela de Hugo Chávez en donde las políticas sumamente dependientes de la “variable personal” a menudo se justificaron por la voluntad de librarse de la tutela de Estados Unidos en especial al nacionalizar los sectores energéticos y la gestión de los recursos naturales. Esta afirmación de una independencia relativa también puede efectuarse hacia la comunidad internacional. Al respecto podemos mencionar la política de Brasil en materia de patentes de medicamentos, en específico para la lucha contra el sida, que se presentó a la vez como una respuesta a las estrategias comerciales de los grandes grupos farmacéuticos y como el vector de desarrollo de una forma de independencia sanitaria del país.

Por último, la integración regional, aun cuando fuera decepcionante y por obligación, pudo facilitar los intercambios de ideas y de experiencia así como conducir a varios países hacia reformas similares. Por supuesto, en América Latina los procesos de integración se caracterizan más bien por la fragilidad de sus instituciones comunes, por persistentes reticencias para transferir competencias a nivel supranacional en

varios ámbitos de la acción pública y por una gran fragmentación de las iniciativas (Dabène, 2009). No obstante, desde el punto de vista de las políticas públicas sucede que, de manera algo similar a la integración europea, los intercambios suscitados por estas lógicas de integración contribuyeron a que diagnósticos y soluciones sean mutuos, al mismo tiempo que socializaron a las élites político-administrativas en estas mismas orientaciones. En búsqueda de una solución a la pobreza de algunos sectores de la población, en estos últimos años, en Brasil y en México, se han desarrollado programas sociales de ayuda gracias a intercambios constantes de información y a la difusión de "buenas" prácticas. Así, los programas sociales de lucha contra la pobreza por medio de transferencias financieras condicionadas implementados en América Latina han sido en ocasiones utilizados explícitamente como referencias por actores políticos "occidentales". De esta manera, el alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, al lanzar en 2007 el programa "*Opportunity NYC: Family Reward*", dejó claro que la *Bolsa Familia* y *Oportunidades* habían sido fuentes de inspiración.

A pesar de estas evoluciones, persisten todavía prácticas y relaciones sociopolíticas más tradicionales. En efecto, se puede considerar que aún subsisten formas de "captura" del proceso de decisión, ya sea que estén ligadas a las relaciones clientelistas, a menudo consideradas como determinantes en estos países, al peso de ciertas grandes compañías o de algunas élites sociales, o entonces a la influencia de ciertas instituciones sociales como las iglesias o las comunidades indígenas. En muchos casos es también la contraparte del proceso de politización y/o de personalización ya evocado. A menudo, la decisión está influenciada, elaborada o finalizada por redes restringidas de actores, cercanas a algunas organizaciones políticas o agentes económicos.

Para retomar un término muy empleado en el análisis de las políticas públicas, algunos actores se comportan como *veto-players* que bloquean de manera continua ciertas iniciativas o impiden que se implementen reformas de importancia. Esos actores pueden ser compañías, gobiernos locales pero también organizaciones religiosas o comunitarias. De este modo, en Bolivia estos últimos años, el Estado mostró que es permeable a instituciones sociales o grupos exteriores al marco burocrático en el sentido estricto: la llegada del MAS (Movimiento al Socialismo) al poder con la elección de Evo Morales, contribuyó a cuestionar las redes de acción pública, hasta entonces generalmente controladas por las compañías y los grupos de interés de la región de Santa Cruz, y a crear otras redes estructuradas en torno al partido presidencial.

2.1.3. Burocracias e implementación de políticas públicas

A los límites de las instituciones y de los actores políticos tradicionales que a menudo son destacados, se suman fragilidades estructurales a nivel de las burocracias, de las capacidades administrativas y de los procedimientos de implementación de las políticas públicas. No es algo específico de los países latinoamericanos dado que la implementación se considera como una fase crucial, a menudo conflictiva y muy parcialmente controlada de la acción del Estado. De manera clásica, a menudo se le describe como una dilución, más o menos extensiva, de la decisión en las condiciones locales del ejercicio de la acción pública. Pressman y Wildavsky, en una obra de referencia indispensable en este ámbito de estudio, habían mostrado que en Estados Unidos, según sus términos, *“las políticas decididas en Washington desaparecen en Oakland”* (Pressman y Wildavsky, 1973). Contrariamente a un concepto convencional reductor, la comprensión de las políticas públicas no se resume al análisis de la decisión, también debe incorporar el estudio de las condiciones y modalidades objetivas de su aplicación en el terreno. Ahora bien, estos factores “locales” a menudo se caracterizan por medios objetivos poco relacionados con las metas fijadas durante la decisión o entonces por la resistencia más o menos inesperada de “clientelas” concernidas por la acción pública. Para retomar una expresión utilizada por Mény y Thoening, la implementación es una manera, característica de toda política pública, de *“proseguir con la lucha”* en otros momentos y por otros medios (Mény y Thoening, 1987).

En el caso de los países latinoamericanos, una vez más, la particularidad reside más en la forma y en la intensidad de los problemas que estos países enfrentan, que en una originalidad esencial. Lo que se observa en varios estudios es la incapacidad de los actores de terreno, sean éstos administrativos o privados, para hacerse cargo y hacer efectivas las decisiones lanzadas al nivel central. Muchas de las reformas emprendidas se “diluyen” así en la realidad de contextos locales desigualmente controlados por el aparato burocrático o que enfrentan fuertes movilizaciones sociales.

Para describir o para intentar resolver esos problemas, los analistas de los Estados latinoamericanos así como las organizaciones internacionales emplean la noción de *“capacity-building”* o entonces la de *“State capacity”*. En sus trabajos comparativos sobre los regímenes latinoamericanos realizados a partir del estudio de las reformas administrativas, Barbara Geddes mostró en 1994 que uno de los problemas cruciales de la acción política y de las políticas públicas residía en la incapacidad de los actores políticos para sentar sus decisiones en instituciones y competencias burocráticas reales (Geddes, 1994). Uno de los indicadores que se ha citado aquí con frecuencia

se basa en la medición de los resultados de las administraciones latinoamericanas en materia de recaudación de recursos. En estudios sucesivos, la OCDE ha podido mostrar que en este tema la capacidad de las burocracias para obtener, por medio del impuesto, los recursos necesarios para sus acciones es todavía bastante desigual. Así, en 2010 el cociente entre los ingresos fiscales y el PIB es inferior en América Latina a su nivel en la OCDE: en efecto esta cifra era de 19.4% para los quince países de América Latina y el Caribe registrados contra un 33.8% promedio en la OCDE^[93]. Si se deja fuera al caso brasileño y al chileno (éste último se presenta con frecuencia como ejemplo de una administración eficaz, en especial por el BID), y a pesar de varios intentos recientes de reforma de la fiscalidad, los países latinoamericanos tienen muchas dificultades para obtener por medios burocráticos clásicos los recursos financieros necesarios a la acción pública.

Más allá de la cuestión fiscal, abundan ejemplos de acciones públicas que, una vez elaboradas, se diluyen durante la implementación debido a los limitados medios y competencias de la mayoría de las administraciones en los países latinoamericanos. En Brasil, las políticas de educación se han denunciado de manera recurrente por su incapacidad a luchar de manera eficaz contra la baja tasa de alfabetización en algunas zonas y/o en ciertos sectores de la población. En varios países, algunas administraciones esenciales, en particular la administración fiscal, han sido gangrenadas por la corrupción, el clientelismo y/o la limitada formación de su personal. Por último, las iniciativas regionales a menudo tropiezan con una falta de recursos administrativos autónomos, lo que contrasta con la capacidad de movilización que manifiestan los actores locales (Jarrier, 2011).

Estos ejemplos dispersos han sido objeto, a veces, de análisis transversales, considerados como diagnósticos previos a la implementación de las reformas administrativas importantes. Desde hace algunos años, las investigaciones de Merilee Grindle, en particular, se centran en el estudio comparativo de las burocracias latinoamericanas (Grindle, 2000). Entre sus diagnósticos destaca la denuncia de la persistencia del clientelismo y la crítica recurrente de una fuerte politización de los funcionarios. En base a un estudio realizado por Iacovello y Zuvanich (2006), citado en Grindle (2010), Grindle establece que el porcentaje de puestos de funcionarios públicos que dependen de un nombramiento político es a veces muy elevado: el 9% de los puestos en Bolivia, 9.52% en Brasil y hasta 17.76% en Guatemala están sujetos a dicha politización. Otros países, al menos formalmente, han logrado limitar esos sesgos potenciales

[93] <http://www.oecd.org/fr/ctp/fiscalite-internationale/ameriquelatinelesrecettesfiscalesaugmententmais leurmontantrestefaibleetlesdisparitesnationalesmarquees.htm>

(tasa de 0.26% en Argentina, de 1.34% en Chile o de 12.08% en Colombia). A pesar de estas reformas recientes, Grindle concluye que « *los estudios de caso indican que de los administradores de rango intermedio hasta los consejeros presentes a niveles superiores, muchos están todavía sujetos a nombramientos y dimisiones arbitrarias* » (Grindle, 2010, p. 21). De ahí deduce un cuadro comparativo con los resultados relativos de las administraciones latinoamericanas en torno a tres dimensiones principales; la eficacia, la importancia relativa de los nombramientos por mérito y la capacidad reconocida de los funcionarios en el lugar. Brasil y Chile se caracterizan por resultados relativamente elevados, lo que prueba el funcionamiento relativamente satisfactorio de sus administraciones. En el caso de Brasil, la parte de los nombramientos por mérito es de 87% en tanto los índices de eficacia y de “competencia” figuran también entre los más altos. A la inversa, El salvador, Ecuador o Perú se distinguen por resultados muy bajos en las tres dimensiones arriba mencionadas.

Ante el cúmulo de estos diagnósticos, a veces difundidos por organizaciones internacionales^[94], y al constatar los límites de la burocracia tradicional, se han generado numerosas tentativas de solución de distintas formas. Primero, con la implantación de administraciones nuevas, inspiradas del mundo empresarial e impulsadas por las organizaciones internacionales y/o defendidas por nuevas coaliciones gubernamentales. Frente al problema de recaudación tributaria, el gobierno de Fujimori en Perú trató, por ejemplo, de establecer una nueva administración fiscal, la *Superintendencia*, integrada por jóvenes economistas a veces reclutados en el extranjero y pagados en base a un índice mucho mayor que el de los funcionarios “clásicos”. La idea subyacente era no sólo dotar al Estado peruano de una estructura adaptada a la búsqueda de un mejor resultado fiscal por medio de la competencia técnica de sus economistas, sino también prevenir toda tentativa de corrupción de los funcionarios por medio de salarios más altos y carreras mejor valorizadas (Cuvil, 2009).

Por último, las carencias endémicas de las burocracias clásicas motivaron iniciativas privadas de empresas pero también de asociaciones u organizaciones no gubernamentales que de esta forma se encargan de políticas insuficientemente apoyadas por el Estado. Ese fue el caso en Brasil, donde las limitantes estructurales de las políticas de educación han permitido a fundaciones o asociaciones crear sus propias estructuras para completar, o incluso sustituir al sistema educativo clásico. De igual forma, para esquivar los bloqueos ejercidos por intereses locales, públicos o privados,

[94] Ver el sitio creado por el BID sobre estas cuestiones:
<http://www.iadb.org/idbamerica/sectorhomepage.cfm?thisid=6&lanid=4>

las asociaciones y/o organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, practican un “derecho de tanteo” en materia de políticas de preservación del medio ambiente.

Estos ajustes provocados por los desarreglos observados a nivel de la implementación no siempre son perennes y a su vez fomentan problemas adicionales. De esta manera, la creación de administraciones *ad hoc*, muy especializadas y a menudo muy apegadas a los empresarios, políticos o administrativos que contribuyeron a crearlas, no garantiza una verdadera continuidad ni una institucionalización permanente de estructuras y procedimientos administrativos legítimos. Si retomamos aquí el caso peruano antes mencionado, es interesante observar que la *Superintendencia* resultó muy permeable a las evoluciones de la coyuntura política y al retiro de las personas que la habían iniciado. Otro ejemplo, la implementación de nuevas estructuras para la gestión de carreras públicas en México, *el Servicio Profesional de Carrera*, que se estableció a partir de 2003 pero de manera muy parcial y politizada como para permitir una verdadera renovación de la gestión del personal administrativo.

Por otra parte, dentro de un contexto que cuestiona el “consenso de Washington” pero también debido a los límites objetivos de las asociaciones público-privado, la privatización de políticas públicas es una solución a la que se recurre cada vez menos. El encarecimiento de los servicios, el sentimiento de una “traición” de prácticas o de intereses locales, son a veces problemas relacionados con estas transferencias que han terminado por justificar que estas políticas vuelvan a ampararse en el Estado. La gestión del agua por ejemplo se confió de nuevo a las municipalidades locales, en Brasil; en ocasiones incluso al Estado, como en Bolivia, de manera a producir un servicio público más próximo a los ciudadanos y mejor ajustado a las necesidades expresadas por los grupos sociales como por las empresas concernidas (Mayaux, 2012).

Al igual que sucede con otras dinámicas de la acción pública, las condiciones y modalidades de la implementación son reflejo de las especificidades de la realidad latinoamericana que destacan en particular por sus políticas híbridas, entre prácticas tradicionales, presiones internacionales y una voluntad reformadora más o menos perdurable. Philippe Bezès lo muestra perfectamente en su artículo antes mencionado, en el que insiste, en especial, sobre los elementos de continuidad y sobre las evoluciones parciales que caracterizan a las reformas burocráticas recientes. En su opinión, *“los modos de funcionar y de organizarse de las administraciones de los regímenes anteriores no democráticos, a menudo sedimentaron la distribución del poder, favorecieron divisiones sociales, legitimaron y difundieron representaciones colectivas, estructuraron intereses, apoyos, incentivos y recursos, desarrollaron ciertos tipos de lealtades que reposan sobre el clientelismo y contribuyeron a las prácticas de grupos*

sociales al desarrollar patrones de respuesta para la sociedad y los oponentes” (Bezès, 2007, p. 27). De la misma manera, las reformas administrativas tropiezan con los anteriores marcos institucionales cuya inercia intrínseca se completa con las movilizaciones que buscan defender los intereses ganados. En un estudio reciente, Melina Rocha muestra que las reformas fiscales sucesivas, a pesar de cambios políticos anunciados como decisivos, siempre fueron bloqueadas por la oposición de entidades federales pero también por la movilización de actores económicos que impidieron tanto la recentralización de ingresos públicos como la implementación de una fiscalidad menos regresiva (Rocha 2013). Las tensiones y evoluciones que se encuentran en el centro de las políticas públicas y del funcionamiento de las burocracias en América Latina, también son determinantes para todo análisis de los fenómenos de consolidación de los regímenes democráticos y del Estado en esas mismas sociedades. Desde ese punto de vista, parece que la consolidación de los regímenes políticos dista mucho de haber alimentado totalmente la consolidación paralela del aparato administrativo y la “normalización” de la acción pública.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL, Índice GINI : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.GINI>

BEZÉS, P. (2007), « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique Internationale*, n° 35, pp. 9-29.

COLLIER, D. y R. COLLIER (1991), *Shaping the Political Arena – Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

CUVI, J. (2009), La réforme de Sunat : construction institutionnelle et captation politique de l'administration fiscale péruvienne (1990-2000), mémoire de M2, Sciences Po, Paris.

DABÈNE, O. (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America – Theoretical and Comparative Explorations*, McMillan, Nueva York.

DAHL, R. (1961), *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven.

FALLETI, T. (2007), « S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir ? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil », *Critique Internationale*, n° 35, pp. 101-117.

GEDDES, B. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.

GRINDLE, M. (2010), "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America", *HKS Faculty Research Working Paper Series*, RWP 10-025.

GRINDLE, M. (2009), *Going Local – Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press, Princeton y Oxford.

GRINDLE, M. (2000), *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

HALL, P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296.

IACOVIELLO, M. y L. ZUVANIC (2006), "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos", *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Vol. 6, No. 7, pp. 45-92.

JARRIER, A.-L. (2011), « L'IIRSA face au déficit de concertation démocratique: une analyse du développement des conflits socio-environnementaux », Colloque de l'Institut des Amériques, Rennes.

LARROUQUÉ, D. (2012), *Le plan Ceibal en Uruguay. Un exemple de bonne gouvernance ?*, L'Harmattan, París.

MAYAUX, P.-L. (2012), *La privatisation et ses contestataires. Réformes et conflits dans les politiques d'accès à l'eau potable à Carthagène, La Paz, Cochabamba et Campo Grande*, Tesis de ciencias políticas presentada en Sciences Po París.

MAYAUX, P.-L. (2010), « Du clientélisme au contrat : stratégies de changement et pérennité des privatisations dans les services d'eau des villes latino-américaines », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 17, n° 3, pp. 89-109.

MÉNY, Y. y J.-C. THOENIG (1987), *Politiques publiques*, PUF, París.

OSTROM, E. (1990), *Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

PNUD (2013), *L'essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié*, Informe disponible en línea (http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2013_FR.pdf)

PRESSMAN, J. y A. WILDAVSKY (1973), *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland or Why It's Amazing that Federal Programs Work at all, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Buid Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press, Berkeley.

ROCHA, M. (2013), *La crise de la fiscalité au Brésil (1988-2010) : un changement de paradigme inachevé*, Tesis de ciencias políticas presentada en la Universidad París 3.

SUREL, Y. (2000), "The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making", *Journal of European Public Policy*, vol.7, n° 4, pp. 495-512.

TOMAZINI, C. y M. ROCHA (dir.) (2013), *Analyser les politiques publiques au Brésil : le cadre de l'approche cognitive*, L'Harmattan (por publicarse), París.

TRINDADE, A. (2006), *La construction d'une « politique publique » de jeunesse au Brésil – Le cadre de l'éducation non formelle des jeunes à Récife*, Tesis de ciencias políticas presentada en la Universidad París 3.

VELASQUEZ, E. (2007), *Seguridad, ciudadanía y políticas públicas en Bogotá. Los avances de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2007)*, se puede consultar en: <http://www.institut-gouvernance.org/en/conference/fiche-conference-36.html>.

2.2. Retos del desarrollo urbano

2.2.1. Las políticas de inversión urbana en América Latina

Catherine PAQUETTE

Con la colaboración de Jean-Marc FOURNIER en el tema del acceso al agua potable, y de Marie-Noëlle CARRÉ en el tema de los residuos sólidos urbanos

Resumen

En la actualidad, América Latina se presenta como una región que nos muestra numerosas iniciativas e innovaciones importantes en materia de desarrollo urbano. La renovación del enfoque urbano y un destacado incremento en la intervención pública, son las características principales durante la década pasada (2000-2010). Esto ha permitido la puesta en marcha de novedosos proyectos de inversión pública en las ciudades, los cuales se han focalizado principalmente en tres campos de acción. En primera instancia, la movilidad intraurbana se convirtió en una auténtica prioridad para los gobiernos locales. Bajo la influencia de ciertos logros que se convirtieron en emblemáticos, las grandes metrópolis pero también algunas ciudades de dimensiones más pequeñas, multiplicaron los proyectos de transporte masivo con nuevas tecnologías. Una gran mayoría de ellos tienen que ver con los autobuses de gran capacidad que circulan en vías confinadas y asumen genéricamente el nombre de BRT, correspondiendo a la denominación de origen (*Bus Rapid Transit*, BRT, por sus siglas en inglés). Son también muy numerosos los proyectos destinados a ampliar las redes existentes del transporte masivo tipo Metro, además de los avances que se han registrado recientemente en materia de movilidad no motorizada.

El segundo campo de inversión sigue siendo la vivienda, y en su sentido más amplio el hábitat, con una demanda todavía enorme pese a un contexto de transición urbana bastante avanzada y una clara reducción de la migración hacia las ciudades en la mayoría de los países latinoamericanos. La magnitud de las necesidades se debe al considerable aumento del número de familias pero también a la acumulación de hábitat subintegrado que se requiere mejorar. Las políticas de vivienda se han renovado ampliamente en torno al principio de poner en manos de los promotores privados la construcción masiva de vivienda nueva, dejando a las instituciones públicas el cuidado de financiar la demanda por medio de créditos y subvenciones para los hogares que requieren adquirir su vivienda. Los programas para mejorar el hábitat y los barrios subintegrados siguen siendo numerosos y diversos. La regularización de la tenencia de la propiedad también sigue teniendo un lugar de gran importancia.

Por último, en aquellos países que implementaron políticas para producir viviendas de interés social en forma masiva, ya se están generando programas para dar respuesta a la necesaria renovación de los grandes conjuntos habitacionales que se construyeron.

Las políticas y acciones vinculadas a la “reconquista urbana” constituyen el tercer gran rubro de interés por parte de las ciudades, aunque todavía se encuentra en ciernes. En los centros históricos, espacios despoblados y deteriorados, así como en general en los barrios centrales, aún queda todo o casi todo por hacer, y ello a pesar de los múltiples planes y programas de revitalización que se han elaborado. Lamentablemente, los intentos de redensificación urbana llevados a cabo en ciertas ciudades han dado escasos resultados. Sin embargo, no debe abandonarse la idea de “compactar” y reconstruir las áreas urbanas. Las ciudades latinoamericanas podrán hacer frente al desafío del desarrollo sustentable (y al de la lucha contra el cambio climático), únicamente si se involucran, de manera decidida, en procesos de reciclaje del tejido urbano existente y en especial si emprenden grandes acciones de regeneración urbana. Actualmente, estas operaciones urbanísticas son todavía poco numerosas, debido a las dificultades ligadas a su montaje técnico y financiero.

El tema de los servicios urbanos (drenaje, abastecimiento de agua potable, tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales), completa este panorama de proyectos de inversión de las ciudades, así como el de las infraestructuras regionales, ampliamente deficitarias, y de las que depende estrechamente la competitividad de las ciudades. En este ámbito de acción, los grandes programas lanzados recientemente por ciertos países deberían contribuir a mejorar la situación, aunque las necesidades continúan siendo enormes.

Actualmente, asistimos a una multiplicación de proyectos de inversión. Una articulación más estratégica y la sinergia entre los diversos proyectos y programas, constituyen sin duda alguna, el principal desafío que enfrenta el sector del desarrollo urbano en América Latina, ya que sólo alejándose de la tradicional lógica sectorial, se podrán optimizar los recursos disponibles y su mejor movilización redundará en un mayor beneficio para la ciudad. Todo nuevo proyecto de inversión en la ciudad debería contemplarse y evaluarse a la luz de este principio mayor.

Introducción

En la década 2000, América Latina fue el escenario de una renovación de la acción pública urbana y de un aumento significativo de la inversión pública en las ciudades. Esta evolución se debe a un conjunto de factores: por una parte, la continuación y la consolidación del proceso de descentralización y de democratización en la región,

sobre todo con un fortalecimiento de la figura del Alcalde; por la otra, la globalización y el nuevo papel de las ciudades dentro de este contexto (que también entran a competir entre ellas); por último, la penetración y la adaptación del discurso sobre el desarrollo sustentable, así como del cambio climático que, al colocar a la ciudad en el centro de la problemática medioambiental mundial, contribuyeron fuertemente a estimular la reflexión y la innovación en materia de intervención urbana, en una región que se caracteriza por ser “la más urbana del mundo en desarrollo”.

Esta tendencia hacia un incremento de la inversión urbana -que ahora ya está bien afianzada- debería proseguirse, en especial porque las estrategias implementadas por ciertos gobiernos nacionales para fomentar el crecimiento económico la han reforzado (implementación de planes muy ambiciosos para la producción masiva de viviendas de interés social así como para la construcción de grandes infraestructuras, muchas de las cuales son urbanas o contribuyen por lo tanto a acrecentar la competitividad de las ciudades.

Las políticas de inversión urbana que se han implementado en América Latina conciernen esencialmente a tres grandes campos:

- la movilidad intraurbana, y en particular el transporte colectivo, que se ha convertido en el transcurso de los años 2000 en una auténtica prioridad para los gobiernos locales;
- la vivienda, y en su sentido más amplio el hábitat, que sigue siendo un tema de inversión muy importante y aplica políticas que se han orientado claramente hacia un modelo de construcción masiva a cargo de promotores privados con el doble objetivo de reducir el enorme déficit acumulado y de apoyar el crecimiento económico.
- las políticas y acciones vinculadas a la “reconquista urbana”, focalizadas primero en los centros históricos, y luego ampliadas a áreas centrales más vastas e incluso a terrenos baldíos portuarios o industriales. Estas intervenciones en el tejido urbano existente podrían llevarse a cabo en el transcurso del próximo decenio si se logra resolver el problema relativo a su montaje técnico y financiero que, de momento, constituye un obstáculo importante.

A estos tres campos que actualmente ya son objeto de inversión, se suman dos desafíos mayores para las ciudades: los servicios urbanos, en particular el agua y los residuos urbanos, pero también las grandes infraestructuras regionales, hoy obsoletas e insuficientes, y que necesariamente deberán mejorar; de lo contrario, se correría el riesgo de limitar no solamente la competitividad nacional sino también la de las metrópolis, centros neurálgicos para el crecimiento económico.

Recuadro 1 *Expansión urbana, gobernanza imposible y fragmentación: tres males mayores de las metrópolis de América Latina*

Las metrópolis latinoamericanas se caracterizan por la persistencia de una expansión urbana constante, alimentada hoy, esencialmente, por movimientos de población internos a las áreas metropolitanas. Aunque se hayan realizado esfuerzos en ciertas ciudades para contener este crecimiento espacial extensivo, poco conciliable con los objetivos de un desarrollo urbano más sustentable, éstos casi no han dado resultados y las metrópolis latinoamericanas siguen extendiéndose rápidamente, a veces en detrimento de tierras agrícolas muy ricas, ocasionando un costo general elevado, tanto para las municipalidades como para los hogares (equipamientos, transportes, infraestructuras, etc.). Esta dinámica urbana centrífuga contribuye además a hacer aún más compleja, e incluso casi imposible, la implementación de una gestión urbana a escala del conjunto de la metrópoli. Las principales metrópolis latinoamericanas cuentan con una organización política fragmentada: por una parte la "ciudad central" (no confundir con el centro de la ciudad), que corresponde a los límites administrativos iniciales (el Distrito Federal en México, el Distrito Capital en Bogotá, etc.), o a un número definido de municipalidades bien consolidadas, y por la otra una cantidad creciente de municipalidades periféricas que han sido absorbidas por el proceso de urbanización. Hoy en día, por ejemplo, menos de la mitad de los veinte millones de habitantes con los que cuenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México residen dentro de los límites del Distrito Federal. Ante la falta de mecanismos de cooperación intermunicipal eficaces y efectivos, estas metrópolis avanzan cada vez más a dos velocidades distintas. En las "ciudades centrales", las autoridades están retomando la situación en mano, aprovechando la neta desaceleración del crecimiento demográfico que, por fin, les permite concentrarse en algo más que únicamente las urgencias. En las periferias, la realidad es muy diferente: las municipalidades, que en ocasiones todavía son ampliamente rurales, se enfrentan sin recursos a la presión que se ejerce en sus territorios, en particular en lo que concierne a la vivienda debido al costo muy elevado del suelo en la ciudad central. Actualmente, el reto en materia de nuevas infraestructuras y de políticas urbanas en general, reside en superar esa divergencia territorial y en aplicar soluciones con un enfoque global a escala del conjunto de la metrópoli.

Las metrópolis latinoamericanas se encuentran fragmentadas, no sólo desde el punto de vista politicoadministrativo sino también social, y en su seno coexisten, en el contexto de una segregación socioespacial cada vez más sutil y compleja (Sabatini, 2006), universos urbanos radicalmente diferentes que rara vez se entrecruzan. De esta manera, la metrópolis "desarrollada", que a menudo no tiene nada que envidiar a su equivalente en los países desarrollados, constituye hoy un espacio urbano muy "americanizado", tanto en su modo de desarrollo y de organización como en sus paisajes.

•••

•••

Los grandes centros comerciales se han multiplicado, dando origen a nuevas centralidades que estructuran la ciudad y las prácticas de los ciudadanos que los frecuentan. En metrópolis que se describen y se perciben como lugares cada vez más violentos, estos nuevos espacios públicos son más seguros y más adecuados a las expectativas de las clases medias y altas que los prefieren a los espacios urbanos tradicionales. Los fraccionamientos cerrados y vigilados constituyen otras de las manifestaciones visibles de lo que se califica como un proceso de “cierre” de la ciudad (Capron, 2006). La ciudad latinoamericana moderna y globalizada está cada vez más constituida por islotes de prosperidad y de seguridad muy bien comunicados entre ellos, que se sobreponen a otra realidad, ampliamente mayoritaria: la de la ciudad tradicional, popular o pobre, ciudad del comercio callejero y del transporte público, cuyo centro histórico constituye a menudo su centro neurálgico. Luchar contra esta fragmentación creciente y promover un modelo de ciudad más “inclusiva” es, en la actualidad, uno de los grandes desafíos de las autoridades, sobre todo para reducir los niveles de violencia que tienden a limitar la competitividad de las metrópolis (Sabatini, 2006).

Movilidad intraurbana: consolidación y difusión de una nueva prioridad en el conjunto de la región

Desde principios de los años 2000, las ciudades de América Latina se han identificado ampliamente con los desafíos de la movilidad intraurbana, al punto de que algunas de ellas han transformado el tema en eslóganes atractivos^[95]. En este ámbito, la inversión se ha intensificado, en particular en las nuevas infraestructuras de transporte público que se han multiplicado y que, desde el 2005, registran incluso un neto aumento tanto en las metrópolis capitales como en las aglomeraciones urbanas de dimensiones más modestas (CAF, 2011). Este impulso en materia de inversión es un elemento muy positivo para una región en donde la desregulación del transporte público, que se produjo en los años 1980, ha ocasionado el desarrollo anárquico de una oferta de transporte de mediana y escasa capacidad, operada por pequeñas empresas privadas, y con impactos desastrosos para la ciudad, el medio ambiente y los usuarios (Figueroa, 2005).

[95] “*Ciudad de México, capital en movimiento*” fue el eslogan de la capital mexicana durante el mandato de Marcelo Ebrard (2006-2012). En Santiago de Chile, “*Movilidad es riqueza*” es la expresión que se utilizó para acompañar la elaboración del plan de autopistas urbanas en concesión.

La supremacía de los BRT

El auge de la inversión en materia de movilidad está marcado por el predominio muy claro de los BRT, autobuses de gran capacidad que circulan en vías reservadas. Aunque no se trata del primer sistema de transporte de este tipo en América Latina (La ciudad de Curitiba dispone de este servicio desde los años 1970 y Quito lanzó en 1996 su « trolebús » eléctrico, que circula en una vía confinada), el TransMilenio de Bogotá, inaugurado en el 2000, tuvo un papel importante en la difusión de los BRT en América Latina. Constituye una referencia en la materia y se ha reproducido, de forma más o menos fiel, en numerosas ciudades. En 2013, en América Latina los BRT operan en no menos de 11 países y 53 ciudades (de 156 urbes que, en el mundo, han desarrollado este tipo de transporte). Tan sólo en Brasil hay más metrópolis con este equipo que en todo el continente asiático (31 contra 30). Algunas ciudades tienen una, o incluso varias líneas, pero no cuentan con una intermodalidad organizada como tampoco disponen de una integración tarifaria con el resto de la red de transporte existente (ejemplo del Metrobús de México D.F. que hoy cuenta con 4 líneas; caso del TransMilenio de Bogotá). Por último, en la región también existe un ejemplo de líneas de BRT completamente integradas a una red de transporte público, reorganizada y redefinida en su totalidad: Es el Transantiago, en Santiago de Chile, que constituye la reforma de transporte público intraurbana más ambiciosa y más global que se tenga en América Latina, pese a que no es la más citada y que ha sido objeto de importantes críticas (Mardones, 2008).

El éxito de los BRT en relación a otras opciones de transporte colectivo masivo se debe, ante todo, a su gran capacidad de transporte, similar a la de un metro pero a un costo diez a veinte veces inferior. Su implementación relativamente rápida y flexible es otro factor de importancia. El intenso lobby a favor de este tipo de transporte colectivo, aunado a la fuerte propensión que hay en la región por adoptar modelos que se han implementado exitosamente, también explican la rápida difusión, e incluso generalización, de este modelo pese a que no siempre sea el más conveniente para los problemas urbanos existentes: aun cuando las necesidades difieran mucho de un contexto a otro, existe cierta tendencia por aplicar una solución única y, basándose en decisiones técnicas realizadas *a priori*, recurrir a los BRT aunque no siempre sean la mejor opción. La línea 4 del Metrobús de la Ciudad de México, que atraviesa el Centro Histórico de un extremo a otro, es un buen ejemplo de la inadaptación de los BRT a ciertos espacios: generó una importante oposición de la población, en especial por las dificultades para integrar una infraestructura de este tipo a una trama urbana sensible y ya muy fragilizada. En cambio, el recurso a un tranvía, como se había previsto en un principio, hubiera tenido numerosas ventajas y habría evitado el efecto de barrera urbana que hoy provoca la línea 4.

Inversiones que también conciernen al metro y a los « trenes ligeros »

Pese al dominio de los BRT, también es conveniente subrayar la existencia de inversiones en el sector del metro, subterráneo o aéreo, así como en el de los trenes ligeros. Santiago de Chile, en particular, duplicó su red del metro desde principios de los años 2000, todo ello en el marco de una intermodalidad totalmente redefinida (Transantiago). En São Paulo, se llevaron a cabo obras de extensión de la red y ya se prevé una sexta línea. Desde el 2010, la ciudad cuenta con el primer metro totalmente automatizado de América Latina. México, que desde hace una década no había invertido en el metro, construyó una nueva línea que próximamente se va a prolongar. Por otra parte, en el 2008 se inauguró un eje del tren suburbano que conecta al centro con las periferias del norte de la metrópoli. En Medellín, la red del metro aéreo se amplió, sobre todo con la incorporación del Metrocable, un metro de tipo teleférico; constituye una innovación interesante porque llega hasta un pequeño valle, de asentamiento muy popular, donde el espacio público también ha sido objeto de obras significativas (véase el Recuadro 2).

Recuadro 2 *El Metrocable: una solución innovadora en materia de movilidad pero también de desarrollo social*

El *Metrocable* es un sistema de teleférico urbano (llamado también “tranvía aéreo”), que ilustra muy bien la capacidad de innovación de la región en materia de inversión urbana. Se trata de un tipo de transporte colectivo urbano adaptado a las topografías complicadas de ciertas ciudades, especialmente destinado a los barrios populares enclavados y casi inaccesibles por medio de los transportes públicos tradicionales. El primer proyecto de *Metrocable* se inauguró en la ciudad colombiana de Medellín en 2004, con una línea (construida por una empresa francesa, Poma) totalmente integrada a la red del metro aéreo existente. Desde el inicio se pretendió que el *Metrocable* fuera más que un simple proyecto de transporte y se concibió en realidad como una inversión social que cuenta con un importante dispositivo en materia de rehabilitación de barrios (recuperación de los espacios públicos a lo largo de la línea, construcción de escuelas, de centros culturales,...). El éxito de esta primera experiencia, en particular la manera en la que los habitantes se la apropiaron, así como los resultados obtenidos en la reducción de los índices de criminalidad en la zona cubierta por el servicio, condujo a su extensión.

Tal y como sucedió con los BRT, inspirados por el modelo del *TransMilenio*, el *Metrocable* también ha empezado a difundirse en América Latina y actualmente ya lo han adoptado varias ciudades. A principios del 2010, Caracas inauguró el *Metrocable* de San Agustín.

...

•••

Este proyecto, fuertemente criticado por su elevado costo, presenta características muy similares a las del *Metrocable* de Medellín: está integrado a la red del metro existente y cubre una zona de hábitat popular en donde su implantación también generó una inversión muy importante en materia de desarrollo social. La Ciudad de Rio también lanzó su propio sistema a partir del 2011: una infraestructura realizada en el marco del programa de aceleramiento del crecimiento y destinada a una docena de favelas en el sector de *Morro do Alemão*.

El *Metrocable*, que confirma el carácter pionero de Colombia en materia de infraestructuras de movilidad concebidas con un enfoque urbano integral y una fuerte "rentabilidad social", sin duda tiene ante sí un futuro prometedor en las ciudades latinoamericanas. En todo caso, contribuye a diversificar opciones en materia de transporte colectivo.

La movilidad no motorizada: un nuevo reto de inversión en las grandes ciudades latinoamericanas

Si bien la región latinoamericana es pionera en los BRT, en materia de movilidad no motorizada (ONU Hábitat, 2012) se encuentra a la zaga. Una situación que está cambiando de manera progresiva gracias a los numerosos proyectos que surgen en este ámbito. En primer lugar las ciclovías, que se han desarrollado considerablemente en el transcurso de los últimos años: Bogotá cuenta hoy con 354 kilómetros de estas vías; Rio, Brasíla, Curitiba así como México, Lima, São Paulo y Buenos Aires también tienen las suyas. En los últimos cinco años, se han implementado sistemas de bicicletas compartidas lo que ha permitido aumentar gradualmente la parte modal de la movilidad no motorizada en los desplazamientos diarios: México, Guadalajara, Quito, Bogotá, Medellín, Rio de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires y Santiago, disponen de este tipo de sistemas y otras ciudades ya cuentan con proyectos similares. Estas inversiones se completan con acciones, aún modestas, para restringir el uso del automóvil individual, como la organización de programas de días sin auto, ya sean semanales o mensuales (en Bogotá, México, São Paulo). Además, entre otras iniciativas que la sociedad civil o el sector privado han empezado a desarrollar se cuentan algunos sistemas para compartir el automóvil.

Las infraestructuras viales intraurbanas: inversiones que emanan esencialmente del sector privado

Desde principios de los años 2000, en el marco de asociaciones público-privadas (APP), las ciudades latinoamericanas han registrado importantes inversiones en el sector de las infraestructuras viales intraurbanas, lo que ha contribuido a transformar y mejorar de manera sustanciosa la movilidad individual motorizada^[96], Esto relativiza los esfuerzos realizados en materia de transporte público y de movilidad no motorizada (pero también los vuelve aún más necesarios en términos de equidad social y del derecho a la movilidad de todo ciudadano).

Estos proyectos no corresponden, en sentido estricto, a políticas públicas de inversión urbana ya que se trata de vías de peaje cuya construcción y explotación, por lo general, se han entregado en concesión a la iniciativa privada. Sin duda, Santiago de Chile es la metrópoli latinoamericana más marcada por este tipo de infraestructuras: se han construido nuevas autopistas urbanas de peaje, como la Costanera Norte, que en parte recorre el cauce del río Mapocho, y conecta directamente a los barrios residenciales, situados en la parte noreste de la ciudad, con el aeropuerto. Por otra parte, las vías de comunicación intraurbana existentes de mayor importancia también se entregaron en concesión a empresas privadas como el tramo de la carretera panamericana que atraviesa la ciudad o entonces el periférico Américo Vespucio. En México, para paliar el importante déficit acumulado, entre 2000 y 2006 el gobierno del Distrito Federal empezó por invertir en nuevas vías sin peaje (construcción del muy controvertido segundo piso en una parte del periférico). Desde principios de la década del 2010, surgieron las autopistas de peaje concesionadas con proyectos como el Viaducto Bicentenario que se puso en servicio en el sector de la ciudad que forma parte del Estado de México así como el de un importante sistema de autopista urbana que comunica al poniente y surponiente del Distrito Federal.

De manera general, todo indica que los proyectos de autopistas o de vías rápidas de peaje que ya existen en un cierto número de metrópolis, se van a multiplicar en la región. Aun cuando ponerlos en servicio no siempre sea fácil, es una tendencia que sin duda se irá afianzando en los próximos años.

[96] Este tipo de infraestructura se desarrolló en estrecha relación con los fraccionamientos cerrados y de gran seguridad, un producto inmobiliario que ha tenido un importante auge en la región.

Acciones a favor de la vivienda y del hábitat: una inversión que se mantiene muy alta para hacer frente a una demanda enorme

Una demanda enorme, en vivienda nueva como en el mejoramiento del parque de viviendas existentes

La demanda de vivienda en el sector urbano sigue siendo considerable en todos los países de América Latina, sin excepción, a pesar de grandes contrastes en las situaciones locales (ONU Hábitat, 2012). Algo que se explica, en primer lugar, por los déficits a menudo colosales que se han acumulado en las últimas décadas y que hoy deben reducirse. Además, se requiere dar respuesta a la demanda de nuevas familias que se forman cada año y que son particularmente numerosas^[97]. Pese a la importante desaceleración en los ritmos de crecimiento de la población urbana, debida en gran parte a los efectos de la transición demográfica, la demanda de vivienda no va a disminuir ya que la proporción de adultos no cesa de aumentar, lo que destaca los aspectos desventajosos del “bono demográfico”. Asimismo, el ritmo de crecimiento del número de familias se acelera, apresurado también por ciertas evoluciones demográficas urbanas y de la sociedad que se observan con claridad en la región, tales como el aumento de las separaciones de parejas, la mayor precocidad y frecuencia para dejar el hogar y, en definitiva, la fuerte reducción del tamaño de las familias.

Aunque la producción de vivienda nueva siempre representa un gran desafío en todos los países de América Latina, actualmente el principal componente del déficit de viviendas no es mayoritariamente “cuantitativo” sino “cualitativo”, para retomar los términos utilizados: el número de viviendas que presentan condiciones de habitabilidad consideradas como insuficientes, debido a la carencia de acceso a los servicios básicos o a los tipos de materiales de construcción utilizados, es ampliamente superior al de viviendas nuevas que se requiere construir: en Colombia, se tienen que mejorar 2.5 millones de viviendas y construir 1.3 millones; en Brasil, estas cifras son de 12 millones y de 7.9 millones, respectivamente; en México de 3.2 millones y de 2.3 millones. Esta situación se explica por la importancia del hábitat subintegrado en el conjunto de la región (véase recuadro 3).

[97] 600 mil en México, 260 mil en las trece principales metrópolis de Colombia.

Recuadro 3 *Barrios precarios y subintegrados: la problemática de las barriadas “marginales” en América Latina*

Se puede considerar que en el 2010 alrededor del 31 % de la población urbana latinoamericana vivía en “barrios marginales” (*slums*): se trata de una urbanización espontánea, resultado de invasiones que se dieron en gran cantidad en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX, o asimismo, generada en el marco de fraccionamientos clandestinos, segunda gran modalidad a la que recurren las familias pobres en las ciudades de la región para obtener un terreno, pero también pueden ser tugurios situados en los centros de las ciudades o entonces conjuntos habitacionales de interés social deteriorados.

Aunque la proporción de estos barrios precarios y subintegrados sea menor en América Latina que en ciudades de África, por ejemplo, o aun en la India, el volumen de población involucrado da una idea de la magnitud del desafío: 138 millones de ciudadanos afectados, una cifra que podría ascender a 164 millones para el 2020. Estos datos globales ocultan sin embargo disparidades muy profundas entre los países de la región: tan sólo en Brasil habría más de 53 millones de personas que viven en este tipo de barrios, en la región andina serían unos 24 millones, (de los cuales más de 17 millones en Perú, en donde representan más de las dos terceras partes de la población urbana, un volumen que sigue ampliándose de manera significativa, a diferencia de los que sucede en la mayoría de los demás países), en México más de 15 millones, en Argentina unos 13 millones, en Venezuela casi 11 millones. Hoy en día, se considera que las carencias de esos barrios son menos agudas que las de sus equivalentes en otras regiones en desarrollo, en gran parte porque la fase de crecimiento rápido de estas barriadas ha terminado y su consolidación progresó. Por ejemplo, en México y en Brasil la tasa de crecimiento anual de los barrios marginales es ahora inferior a 0,5 %; sin embargo, permanece elevada en algunos países como Argentina y sobre todo Perú. Durante los dos últimos decenios, se han realizado esfuerzos importantes por doquier para consolidar y mejorar esos barrios por lo que la opción del desalojo o del desplazamiento se reserva ahora esencialmente a situaciones de riesgo. Actualmente, en las ciudades de América Latina el acceso a la electricidad se ha generalizado, con una tasa de cobertura urbana superior a 95 % en la mayoría de los países, con excepción de Guatemala, Perú y El Salvador. Según los datos generales disponibles, la situación sería más o menos igual en el caso del agua potable, gracias a los notables progresos que se han realizado en cierto número de países desde principios de los años 2000. No obstante, estos datos deben considerarse con gran cautela (véase el punto 4 sobre los servicios urbanos). Las carencias en materia de saneamiento, así como la sobreocupación de las viviendas y la mala calidad de los materiales de construcción constituyen otras problemáticas tradicionales de estos barrios subintegrados, a lo que se agrega la falta de equipamientos, las dificultades de acceso al transporte público y por lo tanto a la movilidad, una dimensión que muy pocas veces se toma en cuenta. Más que su escasez, en general es la carestía del transporte la que crea problemas: en ciertas ciudades como Lima, los habitantes de los barrios de hábitat precario situados en zonas periféricas se ven obligados a efectuar largos trayectos a pie o a recurrir a diversas estrategias para limitar sus desplazamientos (Avellaneda, 2008).

Las nuevas políticas para la vivienda de interés social: producción masiva a cargo del sector privado y una demanda subvencionada por los organismos públicos

En la mayoría de los países latinoamericanos, desde hace unos veinte años, las políticas nacionales de vivienda han cambiado de manera muy importante y han dejado de lado el principio, que hasta entonces había prevalecido, de contar con organismos públicos que sean constructores y/o promotores de viviendas de interés social, para orientarse hacia un estricto financiamiento de la demanda. Progresivamente, se ha impuesto un nuevo marco de acción: sobre la base de exigencias bastante variables según los países (tamaño y costo máximo de las viviendas), los promotores inmobiliarios privados hoy asumen totalmente la construcción de conjuntos habitacionales de interés social (que en América Latina casi siempre han sido de acceso a la propiedad, salvo en México y en Chile, durante un corto periodo), mientras que los organismos públicos y las entidades financieras se encargan de otorgar créditos a los hogares adquirentes, generalmente complementados con subvenciones más o menos importantes y en ocasiones condicionadas a la existencia de un ahorro previo.

Este tipo de respuesta institucional a la demanda de vivienda tiende a propagarse en la región, no tanto por influencia del ejemplo de Chile, pese a que es el país más experimentado en este campo (años 1980 y 1990), sino con base en la experiencia más reciente de México y de su sorprendente éxito cuantitativo. Desde principios de los años 2000, los promotores inmobiliarios privados han construido en México más de 7 millones de viviendas de interés social, bajo el esquema de conjuntos habitacionales de grandes dimensiones en zonas periféricas de las ciudades, los cuales pueden contar hasta con varias decenas de miles de unidades idénticas y de tamaño muy pequeño. En el ámbito de las políticas de vivienda como en el de la movilidad, la circulación de expertos desempeña un papel importante en la difusión de los modelos de intervención a escala de la región y fue justamente ese logro mexicano cuantitativo el que inspiró directamente a Brasil para la elaboración de su muy ambicioso programa, *Minha casa, minha vida* (MCMV), lanzado en 2009, y de su sucesor, MCMV 2, cuyo objetivo es construir 2.4 millones de viviendas para el 2014. Durante los años 2000, otros países adoptaron este tipo de producción masiva: Es el caso de Colombia que tiene por ambición construir un millón de viviendas nuevas para el 2014, entre las cuales 650 mil de interés social, en particular por medio de los Macroyectos de interés social nacional (MISN), grandes operaciones de urbanización. Venezuela también ha emprendido el camino de la producción masiva aun cuando los mecanismos de financiamiento y el lugar que concede al sector privado, difieran fuertemente de lo que sucede en Brasil, Colombia y México. El programa Gran Misión Vivienda, lanzado en 2011, prevé la construcción de un mínimo de 2 millones de viviendas de

aquí al 2017. Para los países que han optado por este tipo de política habitacional no se trata únicamente de aportar una respuesta institucional a la demanda en materia de vivienda: el objetivo es también, y sobre todo, apoyar al crecimiento económico estimulando al sector de la construcción. En México, en 2008, las 3 mil empresas de construcción de viviendas generaron, por sí solas, cerca del 2.4 % del PIB total y 61.3% del de la construcción (contra 0.6% y 16% diez años antes), además el sector de la construcción de viviendas proporcionó empleo directamente a 1 millón 400 mil mexicanos. En Brasil se estima que la construcción de un millón de viviendas podría contribuir a la creación de un millón y medio de empleos directos e indirectos y generar casi dos puntos de PIB nacional.

En razón de su éxito cuantitativo, las nuevas políticas de vivienda son objeto de una amplia aprobación (sobre todo a nivel político), pero también reciben crecientes críticas debido a sus insuficiencias y a sus impactos negativos (Paquette y Yescas, 2009; ONU Hábitat, 2012). Por una parte, no se les puede instaurar como respuesta universal a la demanda de vivienda: como vimos, ésta última tiene una dimensión cualitativa muy importante y hoy el desafío del sector urbano en América Latina consiste tanto en mejorar las viviendas existentes, en especial permitiendo su acceso a los servicios básicos, como en construir nuevas unidades. Por otra parte, esta oferta de vivienda de interés social solamente está al alcance de familias solventes, con capacidad para reembolsar los créditos contraídos, lo que excluye a una gran parte de la demanda, integrada por poblaciones consideradas pobres e incluso muy pobres. Por último, aun cuando esta producción de viviendas tienda ahora a inscribirse en el marco de la búsqueda por un desarrollo más sostenible^[98], sus impactos medioambientales, urbanos e incluso sociales son enormes: expansión urbana, consumo de tierras agrícolas, consecuencias en materia de movilidad cotidiana; necesidades de agua, dificultades de las familias para vivir en “ciudades dormitorios” tan extensas y en viviendas de tamaño tan reducido (en ocasiones inferiores a 35 m²) que resulta imposible adaptarlas a las necesidades futuras de las familias, tensiones sociales engendradas por barrios que semejan guetos. En Chile, en donde la fase de producción masiva de vivienda social (años 1980 y 1990) ya está terminada, ahora se han implementado acciones de renovación urbana en los grandes conjuntos habitacionales que se construyeron. Un programa piloto que se lanzó a finales del 2012 preconiza que, en algunos casos críticos, se proceda a demoliciones-reconstrucciones. En México, las dificultades de la renovación son hoy un tema de debate público, en particular por la tasa de aban-

[98] En México, las nuevas viviendas de interés social cuentan todas con ecotecnologías. En Brasil la producción masiva de hábitat social también se contempla en el marco del desarrollo sostenible: las viviendas serán alimentadas con energía solar de acuerdo con el plan nacional establecido para luchar contra los efectos del cambio climático.

dono muy importante de las viviendas de interés social que se han construido desde inicios de los años 2000 y que se estima en alrededor de un 20% de ese parque de vivienda (Negrete et Paquette, 2011).

Vigencia de los programas "tradicionales": vivienda progresiva, mejoramiento, regularización...

En paralelo a esas políticas de producción masiva que se están aplicando, los programas en materia de vivienda, y de hábitat en un sentido más amplio, también son numerosos y diversos en América Latina. Tienen que ver con la auto-producción de vivienda nueva (en particular vivienda progresiva), con el mejoramiento del hábitat, de los servicios y de los barrios pero también con la constitución de reservas territoriales en el marco de estrategias para prevenir la expansión de asentamientos informales (véase Metrovivienda en Colombia). Las acciones para la regularización de la tenencia de la propiedad siguen estando muy presentes.

Los programas de intervención en los barrios sub-integrados se orientan progresivamente hacia un enfoque más integral, que tome en cuenta los espacios públicos, las condiciones de integración a la ciudad, o entonces el refuerzo de los instrumentos de planificación y de gestión urbana locales (programa Hábitat, en México). También tienden a implicar cada vez más a múltiples actores: a poblaciones y beneficiarios, así como a las ONG (Quentin, 2005) pero también a municipalidades, como es el caso del programa chileno Fondo Solidario de Vivienda o el Programa de Mejoramiento de la Comunidad en Paraguay (CEPAL, 2006). Desde hace tiempo el Banco Interamericano de Desarrollo desempeña un papel notable en el financiamiento de este tipo de acciones: en los últimos 25 años financió 37 programas por un monto total superior a los 5 mil millones de USD.

En Brasil, el gobierno federal junto con los gobiernos estatales, las municipalidades y apoyándose ampliamente en una densa red de ONG, invierte mucho en las favelas desde varios frentes: programas de regularización de la propiedad, de construcción de infraestructuras para desenclavar y proveer equipamientos a los barrios (en el marco del Programa de Aceleramiento del Crecimiento), de viviendas nuevas (que no se limitan a nuevos barrios en la periferia, como en México, sino que operan también dentro de la trama urbana existente), de mejoramiento de la vivienda, de equipamientos en el sector salud... El programa Favela Bairro, que se aplica desde 1994 y es ampliamente apoyado por el BID, es sin duda alguna el más emblemático, pese a que no es el único (Séon, 2008). Las favelas brasileñas se perciben hoy como un terreno de innovación en donde las inversiones de todos los actores públicos son de importancia y particularmente visibles. aun cuando nada sea perfecto y también existan posturas críticas hacia lo que se está realizando.

Por su parte, Chile es otro ejemplo muy interesante, sobre todo porque su dispositivo de apoyo a la vivienda, en un principio totalmente centrado en la producción masiva de viviendas nuevas, se ha diversificado ampliamente y ya no favorece únicamente la producción de vivienda social terminada, por el contrario también ha desarrollado, desde finales de los años 1990, toda una gama de líneas de financiamiento que cubre la vivienda progresiva, el mejoramiento del hábitat, la densificación de parcelas y el alojamiento en alquiler-venta. Uno de sus avances significativos recientes fue el haber tomado en cuenta las condiciones urbanas de inserción de las viviendas por medio del innovador concepto del “déficit urbano”, y no solamente del de “déficit de viviendas” (MINVU, 2009).

Si bien es cierto que en materia de política habitacional México se señala hoy como una referencia por sus récords en producción de viviendas de interés social, el “activismo” y la innovación se sitúan más bien en Brasil o Chile, países en donde la problemática se aborda desde múltiples frentes y es objeto de numerosos programas diversificados.

Regeneración urbana e intervenciones en la estructura existente de la ciudad: una tendencia en progreso pero que aún queda por desarrollar más ampliamente

En América Latina, donde la cultura urbanística dominante hasta ahora ha favorecido las urbanizaciones nuevas, el interés por las intervenciones en la trama urbana existente es bastante reciente. Si bien es cierto que durante la segunda mitad del siglo 20 se produjeron grandes operaciones que marcaron profundamente a varias ciudades, éstas no se hicieron con un objetivo de regeneración urbana, sino dentro del marco de programas de modernización bastante radicales, motivados por la construcción de grandes conjuntos habitacionales de interés social (San Borja en Santiago de Chile, Tlatelolco en México, son algunos ejemplos) o por la realización de importantes trabajos de vialidad (construcción de los ejes viales en México). El descubrimiento del potencial que tenía como tal la ciudad existente surgió verdaderamente a principios de los años 1990, en el centro mismo de las metrópolis, y en particular en torno a la cuestión de la rehabilitación de los centros históricos.

Revitalización de centros históricos: una tarea antigua en la que todavía queda mucho por hacer

La inscripción de varios centros históricos latinoamericanos en la lista del Patrimonio Mundial de la Unesco a partir de la década de 1980 desempeñó un papel importante en el renovado interés que ha suscitado la ciudad antigua. En un principio estrictamente patrimonial, el enfoque que se tuvo de esos espacios fue más integral a partir de los años 1990, reconociéndose la necesidad de intervenir no solamente en edificios y

monumentos históricos, sino también en materia de vivienda (nueva y usada), de espacios públicos, así como de desarrollo económico (sobre todo por medio del fomento de actividades turísticas).

Importantes desde el punto de vista del discurso pero también en el papel (un gran número de programas de revitalización han sido elaborados en América Latina en el transcurso de los años 1990 y 2000), esas veleidades de intervención en los centros históricos han generado pocas transformaciones urbanas verdaderamente significativas, más allá del espacio público que se liberó en el marco de la relocalización de los llamados vendedores ambulantes, y que varias metrópolis como Quito, Lima o la Ciudad de México han podido llevar a bien (Stamm, 2008); una tarea muy compleja para las autoridades que no debe minimizarse ya que constituye un previo indispensable a toda otra intervención urbana en esos espacios.

Hoy en día los centros históricos latinoamericanos, especialmente en las metrópolis más grandes, son todavía espacios deteriorados, empobrecidos y en los que queda mucho por hacer. Resulta sumamente difícil cambiar el tipo de población que las frecuenta o que ahí reside, lo que sin embargo se estima cada vez más necesario para desencadenar los procesos de revitalización: el fenómeno de *gentrificación*, sumamente deseado por algunos gobiernos locales, todavía dista de ser una realidad e incluso aquellos intentos de inversión masiva llevados a cabo en ese sentido por el sector privado, como los del multimillonario Carlos Slim en México, entre 2002 y 2006, no tuvieron el impacto esperado (Paquette, 2006). Más allá de las acciones que se han realizado en materia de preservación y de valorización del patrimonio histórico, se requieren importantes intervenciones en numerosos ámbitos: hábitat, espacios públicos, transporte, redes... No obstante, la tarea es muy compleja ya que implica a un gran número de actores y de intereses pero también porque la noción de dirección de proyecto no es algo claro y que aún faltan por elaborar mecanismos de financiamiento perennes. El montaje institucional, financiero y técnico que ha regido en la recuperación del centro histórico de Quito, considerada como un éxito, proporciona sin lugar a dudas un ejemplo del que sería conveniente inspirarse (Rojas, 2004)^[99]. Por su parte, las reflexiones sobre la reorganización de la movilidad en los centros históricos, y en especial sobre la posibilidad de introducir tranvías en el corazón de ciertas metrópolis latinoamericanas, podrían contribuir a la renovación del enfoque de rehabilitación de esos espacios, introduciendo una perspectiva innovadora para el tratamiento de este asunto.

[99] La Empresa Centro Histórico, sociedad de economía mixta creada especialmente para implementar el programa de rehabilitación tuvo un papel decisivo en la recuperación de este espacio.

De los centros históricos en sentido estricto, hacia las áreas centrales en una acepción mucho más amplia: una voluntad de redensificación

Desde el inicio de los años 2000, el interés por la trama urbana existente, que en un inicio se limitaba al estricto perímetro histórico, empezó a extenderse hacia el conjunto de las áreas centrales de las ciudades y a su centro ampliado (lo que en ciertas ciudades de América Latina se denomina el “pericentro”), en especial con objetivos de “redensificación” y de “re poblamiento”. En los últimos treinta o cuarenta años, en todas las metrópolis de la región latinoamericana, en esos espacios se ha constatado una disminución importante y continua de la población residente así como cambios en el uso del suelo y un deterioro global que es preocupante. Motivada por las exigencias de un desarrollo más sostenible y los imperativos de un control del crecimiento urbano periférico, la idea de “reconstruir la ciudad sobre sí misma” y de optimizar los equipamientos y servicios existentes ha empezado a imponerse y ahora suscita un creciente interés en un gran número de ciudades (Santiago de Chile, México, São Paulo, Rio, Bogotá, Montevideo...). Sin embargo, los dos programas lanzados hasta ahora han dado resultados mitigados. En Santiago de Chile, ciudad pionera en la materia, desde principios de los años 1990 se ha implementado un plan muy ambicioso de repoblamiento del centro. Esta estrategia, basada en ayudas de acceso a la propiedad especialmente atractivas para los hogares, ha provocado una explosión de construcciones nuevas de naturaleza muy especulativa, cuyos resultados en materia de repoblamiento han sido muy decepcionantes (Paquette, 2005). Por su parte, la política de redensificación de las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal que se aplicó en México entre 2001 y 2006 ha dado resultados similares (la población residente no ha aumentado) y ha sido fuertemente cuestionada, sobre todo porque la construcción de miles de inmuebles habitacionales no se asoció con medidas para mitigar los posibles impactos negativos en materia de calidad de vida y de movilidad (Paquette y Yescas, 2009). Estas dos experiencias constituyeron éxitos indiscutibles a nivel inmobiliario, pero dieron resultados muy criticables desde el punto de vista urbano: los precios del suelo se incrementaron fuertemente y las reservas de terrenos existentes casi han desaparecido. Sin embargo, las ciudades latinoamericanas no pueden abandonar el principio de la redensificación: para América Latina, que se caracteriza por un modelo de desarrollo urbano definitivamente orientado hacia la expansión, la reconstrucción de la ciudad dentro de sus propios límites es un imperativo ineludible en el marco de la búsqueda de un desarrollo más sostenible. Sin lugar a dudas, esta es una de las orientaciones que los gobiernos locales deben seguir, al tiempo que sacan todas las enseñanzas de las dos experiencias que ya se han aplicado en la región. No se pueden limitar únicamente a instaurar mecanismos que impulsen la construcción habitacional y la adquisición de viviendas. Es necesario inventar herra-

mientas para controlar el alza de los precios del suelo y para garantizar un espacio para la vivienda popular, trabajar en el tema del transporte público y en el mejoramiento de los espacios públicos... De la misma manera, debe ahondarse la idea de implementar grandes operaciones urbanas estratégicas que permitan detonar procesos de regeneración urbana.

Grandes intervenciones de regeneración urbana: una tarea que queda por desarrollar

Pese a la existencia de un importante potencial en materia de reciclaje urbano y a la urgente necesidad de "compactar" a la ciudad, de momento este tipo de intervenciones de gran envergadura se ha difundido bastante poco en América Latina. Los ejemplos de desarrollo de *brownfields* o análogos siguen siendo escasos: rehabilitación de ciertos espacios centrales con la creación de grandes parques (Parque de los Reyes en Santiago de Chile; Parque Tercer Milenio en el corazón de Bogotá), recuperación de enormes basureros en México (centro de negocios de Santa Fe; Parque Bicentenario); reciclaje de antiguos sitios industriales (Paseo Santa Lucía en Monterrey, México) o aeroportuarios (Proyecto de Ciudad Parque Bicentenario en el antiguo aeropuerto de Cerrillos en Santiago de Chile), de zonas portuarias (Puerto Madero en Buenos Aires; proyecto Porto Maravilha en Rio)...

De manera general, aunque en el tintero haya numerosos proyectos urbanos de gran dimensión y de todas las categorías (fuera del desarrollo de zonas residenciales cerradas o de grandes centros comerciales), son pocos los que se concretizan en la región. La noción misma de "gran proyecto urbano" es imprecisa y por lo general se presta a confusión ya que designa de manera indistinta a grandes operaciones, a la implementación de nuevas infraestructuras de transporte (de esta manera, el lanzamiento de un BRT es un "gran proyecto urbano") o entonces a programas de acción para la rehabilitación de centros históricos (Lungo, 2005). La insuficiencia de herramientas, tanto financieras como técnicas, que permitan realizar grandes operaciones de urbanismo en asociación con la iniciativa privada dentro del marco de una verdadera dirección de proyecto pública, explica en gran parte esta situación. Se deben llevar a cabo esfuerzos para desarrollar una cultura pública de grandes proyectos así como herramientas que permitan pasar a la acción. Las ciudades latinoamericanas estarán en condición de enfrentar el desafío del desarrollo sostenible y el de la lucha contra el cambio climático únicamente si emprenden procesos de regeneración urbana planificados y dirigidos por las autoridades.

Servicios urbanos: un ámbito que requiere una importante inversión. Ejemplo del agua potable y de los residuos sólidos^[100]

Hoy, el mejoramiento de los servicios urbanos, sobre todo en lo referente al acceso al agua potable y a la gestión de los residuos sólidos, todavía forma parte de los principales desafíos de muchas ciudades de América Latina y también será un tema al que la región tendrá que hacer frente en el transcurso de los próximos años.

El acceso al agua potable en las ciudades

Aunque se observan importantes avances en materia de acceso al agua potable desde hace treinta años, este tema sigue siendo una de las preocupaciones recurrentes y más importantes en las urbes de América Latina. En relación a otros continentes, sus tasas de cobertura urbana se pueden considerar como elevadas: serían superiores al 90% en dos tercios de los países de la región: Argentina, Chile y Costa Rica figuran como los más favorecidos, mientras que Perú tendría la cobertura más deficiente, apenas superior al 80% (ONU Hábitat, 2012). Sin embargo, hay que manejar estos datos con cautela: la existencia de redes de distribución dista mucho de ser una garantía para un suministro suficiente y constante. En efecto, en muchas ciudades latinoamericanas, numerosas infraestructuras se encuentran en realidad en mal estado y la calidad del servicio así como la del mantenimiento se pueden considerar en general mediocres (Jordan y Martínez, 2009; CAF, 2012). En 2006, se estimaba que alrededor de 100 millones de personas no tenían acceso al agua en la región (BID, 2006). Entre un país y otro, entre una y otra ciudad, las situaciones son muy heterogéneas: existe un servicio casi universal y autofinanciado en Santiago de Chile (empezó como servicio público y se privatizó tardíamente), mientras que en México el acceso al agua potable para todos los habitantes es todavía una perspectiva a largo plazo^[101].

La reaparición del cólera en la región en 1991 motivó a numerosos gobiernos para invertir en este sector. Sin embargo, la noción de servicio universal no siempre es una prioridad institucional y política. No hay mecanismos de financiamiento para las categorías socialmente desfavorecidas las cuales también carecen de acceso a subvenciones viables y durables. Por lo general, se requieren grandes inversiones que

[100] Esta parte sobre los servicios urbanos fue redactada a partir de las contribuciones de Jean-Marc Fournier (Profesor en la Universidad de Caen), sobre el tema del acceso al agua potable, y de Marie-Noëlle Carré (en doctorado en el Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad de París 3), sobre el tema de los residuos urbanos sólidos.

[101] En lo que se refiere a las aguas residuales, las tasas de conexión a sistemas de drenaje son también muy heterogéneas, de 55 % en Bolivia a 97 % en Chile (Jordan y Martínez, 2009). Sin embargo, no es frecuente que esas aguas sean objeto de un tratamiento adecuado por lo que hay enormes incidencias en la salud de los ciudadanos.

los gobiernos nacionales no tienen capacidad para realizar solos. La descentralización, al dar más autonomía a las instancias locales, ha generado conflictos de interés entre los niveles nacionales, regionales y locales. A principios de los años 1990, con el entusiasmo que se generó por el modelo de asociación público-privado, se llegó a creer que existía una fórmula de gestión adecuada para el conjunto de América Latina de manera que los grupos solventes pudieran lograr un equilibrio financiero gracias a tarifas que permitieran cubrir los costos y al mismo tiempo subvencionaran a las familias de más bajos ingresos. Veinte años después de la implementación de este modelo, el balance es mitigado. Recordemos que en América Latina la gestión del agua a cargo del sector privado sólo concierne a una muy pequeña minoría de habitantes (ONU, 2009) y que, sobre este tema, las interferencias entre posiciones científicas e ideológicas son relativamente frecuentes. Una buena parte de la opinión pública, representantes electos, universitarios y militantes de ONG han denunciado el fracaso de las privatizaciones y han enumerado sus causas: tarifas excesivas, corrupción, abuso de poder por parte de los grupos privados, abandono de las poblaciones pobres, despidos masivos, etc. Por el contrario, ciertos investigadores así como el Banco Mundial (Chong, 2008), han destacado un predominio de aspectos positivos en estos cambios: más beneficio financiero, aumento de la productividad, mejora en la calidad de los servicios. Por lo tanto, no se ha resuelto todavía la cuestión de saber si el proceso de privatización favorece el acceso al agua para todos los habitantes y si, en general, tiene efectos positivos en las condiciones de vida y en el bienestar de las poblaciones más pobres. En todo caso, la privatización no se percibe como un factor de cambio esencial: en un esquema *pro-poor* (Laurie, 2007), las soluciones técnicas asociadas a una gobernanza pública adecuada también pueden mejorar los servicios de agua para las categorías socialmente más desfavorecidas. Para enfrentar de manera sostenible el reto que representa dar acceso al agua potable al mayor número de personas y realizar las importantes inversiones que requiere, las ciudades de América Latina deberán, sin duda alguna, movilizar su capacidad de innovación y tratar de conciliar, por un lado los enfoques de economistas e ingenieros, y por el otro las prácticas y representaciones de las compañías, intentando también superar los debates y las divergencias ideológicas que se han arraigado, en particular en torno al tema de los modelos de gestión y de la privatización, agravados por algunos casos que hoy se consideran como emblemáticos.

La gestión integral de los residuos urbanos sólidos

Al igual que el acceso al agua, la gestión de los residuos sólidos urbanos, en especial la de los residuos domésticos, es también un asunto sensible en las ciudades latino-americanas, particularmente en términos de medio ambiente y de salud pública. Para

poder hacer frente a su desarrollo muy rápido (ligado a la intensidad y a la rapidez de la urbanización), la solución de los rellenos sanitarios, que se ha adoptado en casi todas partes, ha sido la de menor costo y de más sencilla implementación. Pero si 60% de los desechos de las grandes áreas metropolitanas son llevados a estos rellenos sanitarios, 44% de los que se generan en ciudades de tamaño medio y casi 59% de los de las ciudades pequeñas llegan a basureros a cielo abierto poco o nada controlados. Éstos predominan en los países más poblados de la región (Brasil, México) y en los más pobres, sobre todo en Centroamérica (Organización Panamericana de la Salud, 2005).

Desde principios de los años 1980, por recomendaciones de los grandes organismos internacionales (incluyendo al BID), las grandes metrópolis de la región se han dotado de rellenos sanitarios técnicos, administrados por organismos metropolitanos o por empresas privadas. Las cantidades de desechos generadas por los habitantes permiten rentabilizar estas infraestructuras ya que, por lo general, las municipalidades pagan por tonelada tratada de residuos sólidos urbanos (15 mil toneladas por día en Buenos Aires, 21 mil en México, 36 mil en São Paulo). No obstante, en el transcurso de los años 1990, esos rellenos quedaron inmersos en el proceso de urbanización y, en su mayoría, llegaron al final de su vida útil a principios de los años 2000, rápidamente saturados por el aumento de la producción de desechos (ejemplo del Bordo Poniente, en México, que cerró a finales del 2011). Estos sitios son objeto de conflictos de vecindario ya que los habitantes denuncian la calidad de la gestión y la seguridad de las instalaciones.

Desde finales de los años 1990, en el marco de una tendencia general por adoptar legislaciones sobre medio ambiente, es cada vez más frecuente que los residuos sean objeto de políticas públicas de gestión integrada, recomendadas y a menudo apoyadas financieramente por la cooperación internacional (Organización alemana para la cooperación técnica – GTZ, Organización panamericana de la salud – OPS, Organización mundial de la salud – OMS, BID, Banco Mundial), así como por ONG ambientalistas. La gestión integrada, identificada por la sigla “3R” (Reducir, Reciclar, Reutilizar), consiste en promover la responsabilidad ambiental de las municipalidades en cuanto a producción y tratamiento de sus residuos, así como la participación ciudadana en la gestión. Se trata de limitar el enterramiento indiferenciado de los residuos, de favorecer su selección a domicilio y luego su valorización para reciclaje o para producción de energía. Estos nuevos programas también fomentan la integración de los miles de recuperadores urbanos que ya recolectan los materiales reciclables de una manera informal. Otro objetivo es la disminución de la producción de embalajes. Sin embargo, estas iniciativas se enfrentan a la fragmentación politicoadministrativa de los territorios y al carácter particular y aislado de las experiencias locales.

La valorización energética de los residuos sólidos urbanos representa hoy un nuevo eje de las políticas públicas de gestión de los residuos. Ésta se apoya en acuerdos de cooperación desarrollados a escala internacional, que permiten a los países industrializados aplicar el Protocolo de Kioto sobre la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero. No obstante, para los países latinoamericanos implicados, ello incluye el financiamiento de procedimientos técnicos de costo elevado, como la incineración y la explotación del biogás. El segundo procedimiento se refiere esencialmente a la producción de energía a partir del metano generado por la descomposición de los desechos en los rellenos sanitarios técnicos. Ya se aplica en México, Chile, Brasil y Argentina para la producción de electricidad.

Más allá de lo urbano: invertir en grandes infraestructuras regionales, el otro gran desafío de América Latina

Una región muy rezagada en el tema

Si bien América Latina invierte ahora cada vez más en las ciudades, en materia de grandes infraestructuras regionales registra un acentuado retraso, en especial en el tema del transporte en el que hoy se situaría claramente detrás del Sureste Asiático (Fay y Morrison, 2007). La región presenta carencias mayores en materia de grandes ejes de comunicación terrestre: por ejemplo, no existe una vía de comunicación de calidad entre Colombia y Panamá o entre Brasil y Perú. La densidad de carreteras pavimentadas ha disminuido en América Latina desde 1980 y en la mayoría de los países de los que se dispone de datos, menos de un tercio de la red vial nacional puede considerarse de buena calidad. El transporte ferroviario, sobre todo para las mercancías, es casi inexistente. Por el momento, la región no cuenta con ninguna vía de tren de alta velocidad para el transporte de pasajeros (aunque existen algunos proyectos en Brasil, en México). Las infraestructuras portuarias son insuficientes y están saturadas... En un informe publicado en 2006, el Banco Mundial subrayaba que los países de la región requieren de manera urgente elevar el nivel de presupuesto que asignan a infraestructuras, so pena de quedarse a la zaga del desarrollo, en especial detrás de China y de otros países asiáticos en plena expansión económica. Las empresas latinoamericanas perderían competitividad a causa de la obsolescencia de las infraestructuras y de sus carencias en ese campo, deficiencias por las cuales la región tampoco tendría capacidad para crear empleos o luchar contra la pobreza (Fay y Morrison, 2007).

En el transcurso de los últimos años, varios países de la región han decidido hacer esfuerzos importantes en la materia y han lanzado ambiciosos planes. Es el caso de México, con el Programa Nacional de Infraestructura (2007-2012, y 2013-2018), pero

también de Brasil con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC 1 y PAC 2 que prevé 660 mil millones de euros en inversión a seis años), de Argentina, de Chile, de Colombia (plan de mejoramiento y extensión de 3 mil 450 kilómetros de vías férreas)... Pero en el conjunto de la región, la magnitud de las necesidades es tal que, según ciertos expertos, esos planes serían insuficientes para enfrentar el gran desafío que los países latinoamericanos deben encarar. Se estima que la región tendría que invertir entre 4 y 6% de su PIB en infraestructuras durante veinte años para lograr igualar el nivel de un país como Corea del Sur (Fay y Morrison, 2007).

Un enfoque sectorial que poco toma en cuenta los desafíos del ordenamiento territorial, incluso en torno a la competitividad de la región a largo plazo

Uno de los problemas que plantean esas políticas de inversiones aplicadas en el campo de las infraestructuras es que, sin duda, se concibieron más para apoyar el crecimiento económico, o para reanudarlo, que para superar las carencias, según una lógica de largo plazo orientada hacia el necesario reequilibrio territorial. No obstante, en América Latina las disparidades espaciales en términos económicos o sociales son muy importantes (primacía aplastante de las capitales, desequilibrios urbano-rurales, fuertes disparidades regionales). Hoy no se da mucha relevancia a la idea de aprovechar esas inversiones en una perspectiva de desarrollo regional, por no decir de ordenación del territorio, según el sentido tradicional de este término en Francia^[102]—, ni siquiera en un país como Brasil que tiene una fuerte tradición en materia de planificación regional (DGCID, 2006). En ese contexto, las inversiones se rigen ante todo por lógicas sectoriales aisladas (grandes operaciones infraestructurales o equipamientos puntuales) que favorecen a ciertas porciones del territorio ya insertadas en los circuitos de la economía global, con una tendencia creciente por la competencia entre regiones pero sin una política de corrección de los desequilibrios existentes, lo que agrava las desigualdades. Además, debido a que las naciones latinoamericanas se apoyan principalmente en el sector privado para superar su rezago en materia de infraestructura, el riesgo de que las disparidades se agraven es igualmente elevado a escala de toda América Latina ya que no sólo es desigual la capacidad de las regiones de un mismo país para atraer a los inversionistas, sino también la de los diferentes países.

La implementación de grandes programas de infraestructura sin contar con orientaciones estratégicas claras en materia de ordenación del territorio constituye, en cierta forma, una oportunidad doblemente perdida para América Latina: la de

[102] Es decir, en el marco de una política que busca explícitamente superar los desequilibrios regionales (entre lo urbano y lo rural, entre regiones con niveles de desarrollo dispares).

promover una mayor cohesión territorial (un objetivo al que los gobiernos no están necesariamente muy sensibilizados, a pesar de que en definitiva la competitividad a largo plazo de la región depende de ello), pero también la de dotarse de medios suplementarios para luchar contra el creciente control espacial del narcotráfico, un problema que se agudiza en América Latina. En efecto, la no-ocupación de ciertos espacios, su permanencia en una situación de enclave, así como la falta de oportunidades para las poblaciones, son factores que también favorecen el control de los carteles de la droga y el crimen organizado sobre numerosos territorios. Una política racional de inversiones en materia de infraestructuras podría tener un fuerte impacto en este campo.

Conclusión: Promover una diversidad de opciones en materia de inversión urbana y propiciar una sinergia entre diversas acciones, dos pistas para el futuro

En materia de políticas de inversión urbana, América Latina es, en muchos aspectos, un territorio de innovaciones en el que las ideas nuevas circulan y se difunden muy rápidamente, todo ello facilitado por la presencia de expertos y la existencia de un idioma común. Sin embargo, la región también se muestra dispuesta a adoptar ciertos modelos de intervención y finalmente una forma de "pensamiento único" que paradójicamente conduce a reducir los beneficios de la innovación. Este fenómeno es especialmente perceptible en lo que concierne a las políticas de movilidad intra-urbana. En una región en la que las grandes agencias de financiamiento (Banco Mundial, BID, CAF) contribuyen a veces a reforzar esos modelos a través de sus financiamientos, es importante cuidar que los gobiernos nacionales, regionales o locales tengan los medios para examinar toda la diversidad de opciones posibles y no adopten de entrada soluciones pre-establecidas, aunque éstas sean endógenas.

Las decisiones técnicas no deben realizarse *a priori*, sino que deben resultar de un diagnóstico preciso de las problemáticas y de una reflexión profunda en torno a los objetivos trazados. Este último punto plantea el tema importante del lugar que ocupa la planificación urbana (pero también regional, si se mira más allá de la ciudad) a mediano y a largo plazo, y que debe rehabilitarse en América Latina. En nombre de los principios de una planificación estratégica a veces mal entendida, muy a menudo se impone una cultura de la improvisación y del oportunismo, en la que el lugar y el papel del sector privado ameritarían, sin duda, ser evaluados y repensados. La importancia del sector público en el campo de las infraestructuras se destaca cada vez más, incluso en el Banco Mundial, y la fuerte participación del sector privado no tendría por qué reducir su implicación, en términos de planificación, de regulación pero

también para garantizar los objetivos de equidad. A principios de los años 2010, el segundo desafío que las políticas de inversión urbana deben enfrentar es la articulación de las diferentes acciones e intervenciones, que a menudo resulta insuficiente, e incluso inexistente, debido al predominio de lógicas sectoriales muy acentuadas. Los sectores del transporte público y de la movilidad, de la vivienda, o entonces el reto de la regeneración urbana, no son universos aislados que funcionen de manera independiente. Por el contrario, están íntimamente ligados y no se lograrán avances para un desarrollo más sostenible si las inversiones no se asumen desde un enfoque integral y en sinergia. Toda nueva inversión debería abordarse y evaluarse bajo este gran principio.

Bibliografía

AVELLANEDA, P. (2008), "Movilidad cotidiana, pobreza y exclusión social en la ciudad de Lima", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 28, n° 2, pp. 9-35.

BID (2006), *Water Support from the Inter-American Development Bank Group 1990-2005*, Washington D.C., 174 p.

CEPAL (2006), *Primera evaluación del Programa Regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe*, CEPAL, Informe regional, Santiago de Chile, 21 p.

CAF, BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA (2012), *Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe: Metas realistas y soluciones sostenibles*, Panamá, 51 p.

CAF, BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA (2011), *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*, Panamá, 324 p.

CHONG, A., dir. (2008), *Privatization for the Public Good? Welfare effects of private intervention in Latin America*, Banque interaméricaine de développement/David Rockefeller Centre for Latin American Studies/Harvard University, 240 p.

DIRECCION GENERAL DE LA COOPERACION Y DEL DESARROLLO – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2006), *Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud*, Ministerio de Relaciones exteriores, París, 134 p.

FAY, M. y M. MORRISON (2007), *Infrastructure in Latin America: Recent Developments and Key Challenges*, Banco mundial, Washington D.C., 148 p.

FIGUEROA, O. (2005), "Transporte urbano y globalización – Políticas y efectos en América Latina", *revue Eure* (Chile), vol. XXXI, No. 94, pp. 41-53.

JORDAN, R. y R. MARTINEZ (2009), *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, Commission Economique pour l'Amérique latine (CEPAL) et Corporación Andina de Fomento (CAF), Santiago de Chile, 132 p.

LAURIE, N. (2007), "How to Dialogue for Pro-poor Water", *Geoforum*, No. 38, p. 753-755.

LUNGO, M. (2005), "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana", *revista Urbano* (Chile), vol. 8, No.11, pp. 49-58.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2009), "Déficit urbano-habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile", MINVU, *Collection Política Habitacional y Planificación*, Santiago de Chile, 101 p.

MARDONES, R. (2008), "Chile: Transantiago recargado", *Revista de ciencia política* (Chile), vol.8, n° 1, pp. 103-119.

ONU HABITAT (2012), *State of Latin American and Caribbean Cities 2012, Towards a New Urban Transition*, Nápoles, 194 p.

ONU (2009), "Water in a Changing World", *The United Nations World. Water Development Report 3*, Unesco, París, 318 p.

NEGRETE, M.E. y C. PAQUETTE (2011), "La interacción entre transporte público y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: un modelo expansivo que llega a sus límites", *Territorios*, n° 25, pp. 15-33.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2005), *Informe de la evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos urbanos*, Washington D.C., 128 p.

PAQUETTE, C. y M. YESCAS (2009), "Producción masiva de vivienda en la Ciudad de México – Dos políticas en debate", *Centro H* (revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos), n° 3, pp. 15-26.

PAQUETTE, C. (2006), « Des habitants pour le centre historique ? Mexico face à l'un des défis majeurs de la réhabilitation », pp. 104-125, in : H. RIVIERE D'ARC et M. MEMOLI, *Vivre dans le centre des villes, un pari urbain en Amérique latine*, Armand Colin, París.

PAQUETTE, C. (2005), « La reconquête du centre de Santiago du Chili : un nouveau modèle pour la récupération des centres historiques d'Amérique latine? », *Cahiers des Amériques latines*, n° 47, pp. 151-165.

QUENTIN, A. (2005), « ONG et politiques publiques d'habitat urbain : réflexions à partir de l'Équateur et du Venezuela », *Autrepart*, n° 35, pp. 39-56.

ROJAS, E., dir. (2010), *Building Cities. Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life*, BID/Cities Alliance/David Rockefeller Centre for Latin American Studies-Harvard University, Washington D.C., 271 p.

ROJAS, E., dir (2004), *Volver al centro: la recuperación de áreas urbanas centrales*, Banque interaméricaine de développement, Washington DC.

SABATINI, F. (2006), "The Social Spatial Segregation in the Cities of Latin America", Banque interaméricaine de développement (BID), Documento de debate, Washington D.C., 44 p.

SEON, A. (2008), « De Favela Bairro aux épineuses questions de régularisation foncière : la progressive intégration des quartiers d'habitat populaire dans la ville », Institut de recherche et débat sur la gouvernance, *Ficha de síntesis*, París, 12 p.

STAMM, C. (2008), « Commerce de rue et politiques publiques dans les centres historiques – Expulsion, relocalisation et résistances à Mexico et Lima », *Autrepart*, n° 45, pp. 91-104.

2.2.2. Las tres dimensiones de la descentralización

Jean-François CLAVERIE

Sébastien VELUT

Con la colaboración de Diana Gomes

En América Latina, la descentralización empezó a gestarse a partir de los años 1980 dentro del contexto de las transiciones democráticas. Pero se generó también con un trasfondo de crisis económica ya que sus inicios coincidieron con la “década perdida”, consecutiva a la crisis de la deuda externa que estalló en 1982 (Claverie, 2011). El propio término de descentralización se difundió ampliamente y se retomó en diferentes países, tanto unitarios como federales, pero con diferentes acepciones algo ambiguas. Una confusión que además contribuye a que el proceso se prosiga adoptando formas muy diferentes. La descentralización estuvo ligada a reformas políticas e institucionales que hoy están cambiando de contenido. Además de evoluciones estrictamente políticas, así como del incremento de la autonomía local, se plantean sobre todo problemas que tienen que ver con el ordenamiento de los territorios, la prestación de servicios, el desarrollo, y que accionan la capacidad de las administraciones locales para articularse entre sí como con otros niveles de gobierno.

Más allá de la distinción clásica entre desconcentración del Estado y descentralización, éste último término abarca tres dimensiones. En primer lugar, la de transferir hacia las administraciones locales las atribuciones del Estado central o algunas actividades emergentes –por ejemplo el desarrollo económico local o la protección del medio ambiente. Para ello conviene adaptar la arquitectura del Estado, en sus diferentes niveles, a la evolución de sus misiones y de sus objetivos. La descentralización también incluye la capacidad de las administraciones locales para convertirse en verdaderos gobiernos locales autónomos, para definir sus propios modos de funcionamiento, para elegir sus autoridades y hasta para definir sus propias instituciones. Esta visión política se ha justificado por la voluntad de arraigar la democracia en los territorios permitiendo que estos últimos tengan la posibilidad de experimentar y de adaptarse. Por último se plantea el problema del financiamiento de las administraciones locales, y por lo tanto del sistema fiscal local, de las transferencias y de los mecanismos de control presupuestario.

En estos tres niveles, América Latina se encuentra en una situación de contraste. Como ya se ha destacado en varias ocasiones, los Estados latinoamericanos están estructurados y son capaces de orientar las evoluciones sociales pero también son poco eficientes, sumamente burocráticos y están insuficientemente provistos de

medios y de personal competente. La descentralización puede modernizarlos pero también menguarlos, favorecer las innovaciones, facilitar las adaptaciones o entonces llevarlos a una dispersión de la acción pública y de los créditos.

A nivel político, en América Latina coexisten tradiciones de centralismo y de autoritarismo con la acentuada expresión de identidades y autonomías regionales, bien enraizadas en la historia, muy especialmente en los grandes Estados federales. En estos últimos, la extensión misma del territorio, las diferencias entre las regiones, los modos de desarrollo, la existencia de comunidades locales con una fuerte identidad y de élites bien implantadas alimentan las reivindicaciones de autonomía y justifican el trato diferenciado entre regiones. En algunos Estados centralizados, las reformas constitucionales fueron pretexto para erigir a la descentralización en prioridad: es lo que justifica que en este capítulo integremos dos recuadros sobre los procesos de descentralización en Perú y en Ecuador. Por último, los sistemas fiscales son sumamente vulnerables, por lo que de entrada se plantea el problema de las fuentes de financiamiento adaptadas al nivel local y muy en especial el de la fiscalidad de los recursos naturales. Si en los grandes Estados federales como Argentina y Brasil, el gasto de los gobiernos locales representa la mitad del gasto del Estado central, la cifra es inferior al 5% en el caso de los municipios de Centroamérica (Faletti, 2010). El aumento de esos gastos supone que se fortalezca la capacidad de gestión y de control presupuestario.

Por otra parte, la descentralización plantea de manera transversal el problema de los territorios institucionales pertinentes. En la mayoría de los países, la descentralización puede apoyarse en al menos dos niveles de gobierno, uno local y otro regional, los cuales también puede modificar. En conjunto, los países latinoamericanos cuentan principalmente con dos niveles de gestión: uno municipal (llamado también municipio, partido, parroquia) y uno regional (llamado estado, provincia, departamento, etc.). En este texto utilizaremos los términos de municipio y regiones para designar a estos dos niveles, salvo en el caso de que se haga referencia a un país específico, ya que entonces haremos uso del término oficial en el país concernido. En algunos Estados existe un tercer nivel institucional, intermediario entre el municipio y la región, que también cuenta con diversas denominaciones. Con la descentralización se cuestiona la adecuación de esta división administrativa a los retos de la gestión de los territorios y de las poblaciones y, más generalmente, la capacidad de las instituciones para constituir nuevos territorios de acción o de proyectos, lo que supone que se puedan rebasar particularismos y hasta egoísmos locales.

La elección democrática de los 16 000 gobiernos locales de América Latina representa un considerable avance de la descentralización política, al igual que los dispositivos

de participación abiertos a las mujeres, a los indígenas, a las comunidades pobres y a los grupos sociales que anteriormente eran excluidos. Sin embargo, es conveniente evaluar con precisión si estos dispositivos han modificado realmente los procesos de decisión política a escala local.

El mejoramiento de la gestión municipal es su aspecto más positivo y más destacado. Aunque la situación de los municipios sea heterogénea, es indudable que han mejorado su gestión y su funcionamiento al abrirse a la participación y al control ciudadano. En casi todos los países se cuenta con numerosos casos exitosos de gestión municipal o de prácticas adecuadas. Actualmente, en América Latina, muchos municipios funcionan como verdaderos gobiernos locales y, por medio de las políticas públicas que implementan, rebasan las restricciones impuestas por la ley, las culturas institucionales y administrativas así como por los controles del Estado.

Muchas de estas administraciones locales se han modernizado, en particular en los grandes municipios. Aunque esto no ha sucedido en todas partes. El alejamiento, el aislamiento, la falta de recursos financieros y humanos, los sistemas de corrupción, han impedido que algunas administraciones locales funcionen de manera eficiente y democrática. Además, la autonomía local se percibe como un elemento que puede acentuar el clientelismo y la corrupción. Con la falta de prerrogativas y de recursos en las instancias de control locales, frente a poderes regionales o municipales estructurados, el nivel local se convierte en un eslabón de fácil infiltración para el crimen organizado, o que simplemente puede impregnarse con facilidad de malas prácticas de gestión. Por lo tanto, los estados centrales exigen que esas municipalidades prueben su capacidad de gestión antes de transferirles competencias y recursos. Sin embargo, ese control puede tener un alcance limitado, en especial en los regímenes federales que preservan a los gobiernos regionales de toda intervención directa del poder central.

Los gobiernos, los donantes internacionales y las instituciones de ayuda al desarrollo también exigen que las municipalidades mejoren la gobernanza local y la eficiencia de su gestión, tanto a nivel de la democratización de los procesos como de la calidad en los servicios brindados. Ello conduce a valorizar al gobierno local como institución que articula a los actores locales con las empresas y los prestatarios de servicios públicos.

Por otra parte, las asociaciones nacionales o continentales de las administraciones locales, como Mercociudades, que reúne a municipios urbanos de los países miembros y socios del Mercosur^[103], lograron que se les reconociera como interlocutores

[103] Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, así como Bolivia, Chile y Ecuador.

legítimos ante las autoridades nacionales y regionales. Los municipios se han convertido en un grupo de presión política que defiende la autonomía municipal ante los gobiernos centrales, de manera a acrecentar la descentralización política y fiscal, impulsar las políticas de desarrollo local, las que se entienden como la extensión y el mejoramiento de los servicios públicos de base, y apoyar el desarrollo económico endógeno para crear empleos con el objetivo de reducir, o incluso de eliminar, la pobreza.

La descentralización se puede analizar a partir de tres dimensiones complementarias que son objeto de las tres secciones de este estudio. La primera corresponde a la de la evolución institucional que define las competencias y el grado de autonomía de las administraciones locales. Desde ese punto de vista, se puede observar una tendencia general hacia la descentralización, aunque con una gran variedad de situaciones, e incluso en algunos países, un bloqueo o el regreso a una cierta centralización. En otras palabras, la descentralización no es un movimiento ineluctable: se inscribe en un contexto histórico, depende de la evolución política y es sensible a la coyuntura económica. De esta manera las administraciones locales se encuentran ante nuevas responsabilidades. Su manera de asumirlas constituye la segunda dimensión del análisis. Aunque es difícil generalizar a todo el continente, ya que ciertos casos contradicen a los hechos estilizados, se pueden destacar los esfuerzos que las administraciones locales han realizado para mejorar su funcionamiento así como los servicios que se brindan a los habitantes en diferentes sectores además de su capacidad para implicarse en nuevos campos de acción. No obstante, este avance se ha restringido fuertemente por razones presupuestarias que no se limitan a los sistemas de financiamiento de las administraciones locales, sino que también concierne a su capacidad de gestión, la que a su vez se inscribe en evoluciones macroeconómicas que las autoridades locales no controlan.

Tiempos y formas de la descentralización

Las formas de los Estados en América Latina son diversas y se observa una gran heterogeneidad en los 106 estados federados de los 4 países federales (Argentina, Brasil, México, Venezuela), las 251 regiones y departamentos de las naciones unitarias y los más de 16 mil municipios, distritos, cantones o comunas. Los países más extensos, Argentina, Brasil, México, Venezuela, están organizados según un sistema federal con al menos dos niveles subnacionales, pero sin nivel intermedio. Los países unitarios cuentan por lo general con dos niveles de gobierno (ver cuadro 1).

Las tensiones entre poder central y poderes locales han existido en América Latina desde la época de la Colonia, cuando había una oposición entre autoridad imperial y autonomía relativa de las colonias, en especial en las ciudades. Las independencias

también fueron momentos de luchas entre las autonomías locales que se encontraban bajo la autoridad de caciques y las fuerzas centralizadoras. Esas luchas causaron el desmembramiento del imperio español, al mismo tiempo que nutrieron el ideal de integración continental, en tanto que Brasil mantuvo su unidad gracias a la presencia del emperador.

A lo largo del siglo XX, los Estados han fortalecido su centralización, debilitando así a las administraciones intermedias y limitando la autonomía local. Después de la Segunda Guerra Mundial, la planificación nacional y las políticas de sustitución de importaciones consolidaron la centralización con el fortalecimiento de los Estados centrales, al mismo tiempo que favorecían alianzas políticas entre oligarquías nacionales y locales. Las crisis políticas y económicas de los años 1970 fragilizaron a los Estados aunque sin restituir la autonomía de las administraciones locales, que por el contrario se vieron sometidas a la tutela de gobiernos autoritarios propensos a controlar todo potencial espacio de participación política.

Un imperativo compartido

Si la idea de descentralización no es nueva, se impone con las transiciones democráticas de varios países hacia finales de los años 1980. El fortalecimiento de los poderes locales y de su autonomía se considera como una manera de arraigar la democracia en los territorios, de abrir espacios de participación a los ciudadanos pero también de modernizar la administración pública despojándola de una demasía de burocracia y de autoritarismo. Cobra forma en las reformas constitucionales de varios países (en particular de Brasil en 1988, de Argentina en 1994 y de Chile a través de varias etapas después del retorno de la democracia) que modifican el estatuto de las administraciones locales, o reafirman la autonomía de las administraciones locales existentes. En materia de descentralización, los países que introducen las reformas constitucionales más importantes son Colombia y Venezuela. Por ejemplo, la Constitución colombiana de 1991 declara que Colombia es un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”.

La descentralización resulta entonces un ingrediente indispensable de la reforma del Estado. Esta visión, secundada por los organismos multilaterales, se basa en ejemplos europeos, principalmente en los de Francia y de España que han llevado a cabo, en el primer caso, las grandes etapas descentralizadoras de las Leyes Deferre, y en el segundo, las autonomías regionales. Esas experiencias, a menudo han servido de modelo para las reformas implementadas en América Latina –por ejemplo, la descentralización chilena retoma mucho de los instrumentos y del vocabulario de la descentralización

a la francesa, pero sin llegar hasta el fondo del proceso de autonomía política de las regiones. Por lo tanto, la descentralización latinoamericana no es sólo una reactivación de los gobiernos locales bajo curatela de regímenes autoritarios: también es una descentralización importada, principalmente de Europa del Sur, en sus principios, sus instrumentos y en los expertos que moviliza.

En los años 1990 esta reflexión política conlleva un examen crítico del modo de financiamiento de las administraciones locales con el objetivo de que se tome en cuenta la disparidad de potencial fiscal y las necesidades diferenciadas de los territorios. El federalismo fiscal en sentido amplio, o sea el modo de distribución del ingreso y del gasto entre los distintos niveles de gobierno, es un reto al que se enfrentan los diferentes países para lograr que los sistemas de financiamiento de los gobiernos locales no sólo sean más eficaces sino también más equitativos. Además, se espera que la descentralización permita centrar el gasto en las necesidades de los territorios y mejorar in fine la eficiencia del conjunto de las políticas públicas. La descentralización se articula con un discurso relativo al desarrollo local ampliamente difundido por los organismos de planificación y por consultores especializados.

Las experiencias de descentralización no conducen necesariamente a validar estos distintos argumentos. En ocasiones, el proceso de descentralización ha permitido mejorar la gestión pública así como también, en algunos casos, ha llevado a situaciones subóptimas. No obstante, el debate contribuyó para que la descentralización quedara inscrita en la agenda política, se fortaleciera el discurso que preconiza una mayor autonomía y responsabilidades locales así como se exploraran las distintas modalidades de descentralización.

Modalidades diferenciadas

En los años 1980, el contexto de crisis de la deuda y de fuerte inflación justifica un tipo de descentralización con el que se pretende reducir el tamaño de la administración central y el déficit fiscal así como promover el comercio. Para ello, varios países procedieron a privatizar los servicios públicos y así aligerar la contabilidad del Estado y de los municipios. Estas reformas, que en particular en Argentina y en Chile se llevaron a cabo en contextos muy diferentes, tuvieron resultados diferenciados. Enfrentaron amplios movimientos sociales de rechazo a la intervención privada, como sucedió en Bolivia con el llamado episodio de la "guerra del agua" en Cochabamba, en el 2000, contra la compañía estadounidense Bechtel que había logrado la concesión de la empresa pública de suministro del agua.

En una segunda fase, al debate sobre los servicios públicos se agrega una reflexión sobre la democracia local y la participación. Ésta se enfoca primero en una perspectiva por mejorar los procesos de decisión y en el hecho de que los ediles tengan que rendir cuentas a los ciudadanos y a los electores. Desde principios de siglo, el tema de la democratización ya no se limita a los dispositivos de gobernanza o de elaboración del consenso: se abre mucho más a la diversidad de poblaciones y a sus expectativas en relación al gobierno local. Esto plantea no sólo el problema de las poblaciones indígenas sino también de otros grupos insuficientemente representados por los sistemas usuales del poder, por ejemplo las poblaciones desfavorecidas, los jóvenes, las mujeres.

Desde el punto de vista de la forma, la democratización avanza: si en 1980 sólo algunos países contaban con alcaldes y concejales electos, actualmente todas las naciones elijen a sus consejeros municipales por sufragio universal (ver cuadro 1). Pero no es el caso en todas las regiones. La magnitud de las reformas y su impacto varían de manera considerable entre un país y otro. Argentina, Brasil y México han fortalecido las instituciones de sus Estados federados. Los países unitarios han ampliado las competencias de sus municipios, aun cuando varios de ellos crean gobiernos intermedios electos: regiones o departamentos.

Los Estados también han intervenido en la evolución de la organización administrativa por medio de la creación de nuevos gobiernos locales. Por lo general, la legislación prevé ciertos criterios para la creación de nuevos municipios que deben respetar un cierto umbral de población y disponer de recursos potenciales en cantidad suficiente para separarse de los municipios existentes. De esta manera, Brasil creó cerca de 1 500 municipios en los años 1990 para llegar a un total de 5 400 municipios. En efecto, la Constitución facilitó esas creaciones, que se justificaron por la necesidad de adaptar las circunscripciones a la distribución de la población y de subdividir los municipios demasiado grandes, algunos de los cuales tienen el tamaño de Bélgica. Por otra parte, en el transcurso de su historia, Brasil ha fundado nuevos estados a partir de grandes territorios federales de la Amazonia que se subdividieron progresivamente, y hoy existen movimientos que todavía reclaman la creación de un nuevo Estado, conocido como Carajás, que se separaría del estado de Pará. Esas creaciones de municipios se han frenado ya que tienen un elevado costo y que las nuevas entidades necesitan presupuesto para funcionar. En otros Estados también hubo una evolución de la organización administrativa, en especial en Chile, donde se crearon dos nuevas regiones y nuevas provincias.

En todos lados se plantea el problema de la administración de las metrópolis. A menudo las capitales disponen de un estatuto especial, aun cuando esta situación tiende a ser sustituida por regímenes municipales de derecho común. En cambio, el tema de la coordinación entre municipios para administrar los espacios metropolitanos todavía no se resuelve de manera satisfactoria, sobre todo cuando algunas rivalidades políticas entre ediles locales complican las relaciones institucionales entre los municipios. En ciertos casos existen instancias de diálogo y de concertación, como en Buenos Aires. En otros casos, como en Chile, el tema metropolitano está a cargo del gobierno regional con el respaldo del gobierno nacional. En Colombia, las grandes urbes (Bogotá, Barranquilla, Cartagena de Indias, Santa Marta y Buenaventura) corresponden a distritos especiales que permiten una gestión coordinada del territorio. En Centroamérica, también existen algunas instituciones de coordinación como la Corporación del área metropolitana de San Salvador (COAMSS) y la Federación metropolitana de las municipalidades de San José en Costa Rica (FEMETROM). Sus finalidades se limitan al ordenamiento territorial y a la planificación.

La importancia de las reformas descentralizadoras varía de un país a otro. Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú han avanzado de manera importante; Argentina y Uruguay se encuentran en una situación intermedia. Los países de Centroamérica y la República Dominicana iniciaron desde hace poco su proceso de descentralización. México y Venezuela constituyen casos aparte: En Venezuela, las administraciones locales se vieron fragilizadas por las decisiones del gobierno centralizador; en México se otorga una mayor importancia a los estados en relación a los municipios, lo que ha creado un desequilibrio. En Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, se redistribuyen los recursos y las competencias a favor de los gobiernos sub-nacionales. En Venezuela, la descentralización de los años 1990 se está corrigiendo por medio de reformas que pueden afectar a las instituciones locales al privarlas de los recursos que estaban ligados a su autonomía. En Uruguay, se crearon y se eligieron de manera democrática 89 nuevas municipalidades, sin verdadero presupuesto ni poder, en tanto en Paraguay la descentralización apenas está en pañales.

En los países de Centroamérica, la evolución es lenta. En Guatemala y en Nicaragua se han aprobado leyes de descentralización mientras que en Honduras y en El Salvador se han incrementado las transferencias financieras hacia los municipios. En Panamá, la descentralización se incluye en la Constitución pero no se ha traducido en ley. En la República Dominicana, la descentralización forma parte de la agenda política de los gobiernos y la ley autoriza el aumento de los presupuestos municipales. Sin embargo, tarda en implementarse. Cuba sigue siendo un Estado centralizado aunque en la agenda de las reformas se contemplen algunos intentos modestos.

El cuadro 1 resume las principales características de las administraciones locales en América Latina. Se puede observar que la población promedio por municipio es elevada, con cifras que por lo general rebasan los 20 000 habitantes, dimensión que sin duda es suficiente para economías de escala pero que corresponde también a grandes municipios rurales que tienen que administrar, con dificultad, una población dispersa. La mayoría de los países tienen por lo menos dos niveles de gobierno, en ocasiones tres (Chile, Colombia). Todos, salvo Cuba, eligen democráticamente a las autoridades municipales.

Cuadro 1 Las administraciones locales en América Latina

	Población (miles de habitantes 2010)	Población promedio por municipio	Estado, Provincias, Regiones, Departamentos	Municipios	Elecciones municipales después de períodos autoritarios
Brasil	195 498	34 169	27	5 564	1986
México	110 675	42 902	32	2 454	1977
Colombia	46 299	40 253	32	1 102	1986
Argentina	40 738	18 804	23	2 223	1983
Perú	29 495	15 544	26	1 834	1981
Venezuela	29 043	82 038	24	335	1992
Chile	17 133	48 220	15	345	1992
Cuba	11 203	67 456	14	169	-
Ecuador	13 773	60 370	22	221	1935
Guatemala	14 376	40 101	22	333	1986
Bolivia	10 031	29 126	9	327	1987
Rep. Dominicana	9 899	63 314	32	155	1978
Honduras	7 621	24 074	18	298	1982
El Salvador	6 192	23 308	14	262	1984
Paraguay	6 460	29 989	17	231	1991
Nicaragua	5 822	38 052	15 y 2	153	1990
Costa Rica	4 639	55 046	7	81	1948
Panamá	3 508	44 577	9	75	1996
Uruguay	3 372	37 349	19	89	1985
Total	565 777	33 616	357	16 451	-

Fuente: Informes Mundiales GOLD 1 (2008) y 2 (2011) de CGLU.

Recuadro 1 *Descentralización y democracia en Perú*

El principio de descentralización quedó inscrito en la Constitución de 1979 en la que se establece que Perú tiene un “gobierno unitario, representativo y descentralizado”. En los años 1980, esta descentralización se contempló como un proceso de regionalización, dentro de la tradición de planificación y de desarrollo regional. A nivel político, se implementó a partir del 2002 con la Ley de Base de la Descentralización (17 de julio de 2002), la Ley Orgánica de Gobiernos Locales (19 de noviembre de 2002) y la primera elección popular de los gobiernos regionales, el 20 de noviembre de 2002. En efecto, el proceso de descentralización había sido interrumpido por el presidente Fujimori (1990-2000) cada vez más autoritario a partir de su “auto golpe de Estado” de 1992 y de la decisión de involucrar a todas las fuerzas del Estado en la lucha contra el Sendero Luminoso. Este periodo de guerra civil y de endurecimiento del poder central era poco favorable a la descentralización institucional, y ello aun cuando el Estado peruano no logaba garantizar el control y la seguridad en todo el territorio.

El presidente Toledo (200-2005) reanimó el proceso que Alan García prosiguió a pesar del resultado negativo del referéndum de 2005 sobre la descentralización. Alan García inicia en 2006 lo que llama un “choque descentralizador” con el objetivo de acelerar las transferencias de competencias hacia las administraciones locales.

Perú está actualmente dividido en 25 gobiernos regionales (que de hecho corresponden a los 24 departamentos de Perú y a la Provincia Constitucional del Callao). Son personas jurídicas de derecho público que gozan de una autonomía política, económica y administrativa en los temas de su competencia. Cada gobierno regional está formado por un Consejo Regional (órgano normativo y fiscal), por un presidente (órgano ejecutivo) y por un Consejo de Coordinación Regional (órgano consultativo y de coordinación con los municipios, integrado por los alcaldes de las ciudades más importantes -municipios provinciales- y por representantes de la sociedad civil).

Tanto el presidente como el vicepresidente regionales, así como los miembros del Consejo regional son elegidos por sufragio universal directo por un mandato de cuatro años renovable.

Actualmente, Perú cuenta con 1848 gobiernos locales entre los cuales hay municipios provinciales y distritos, así como “Municipalidades de centros poblados” que representan la más pequeña unidad de gobierno local. Los municipios gozan de una autonomía política, económica y administrativa para temas de su competencia. Al igual que los gobiernos regionales, los municipios son dirigidos por un Consejo Municipal (órgano normativo y fiscal) y por la Alcaldía como órgano ejecutivo. Tanto el alcalde como los miembros del Consejo Municipal son elegidos por sufragio universal directo

...

•••

para un mandato de cuatro años renovable^[104]. De acuerdo con el artículo 195 de la Constitución Política de Perú, los municipios del país tienen competencias exclusivas que abarcan los servicios de base así como la planificación a nivel urbano y rural. Las competencias que conciernen, en particular, a la educación y a la salud pública se comparten con los gobiernos regionales de los que dependen los municipios.

Cuadro 2 Competencias de los gobiernos locales en Perú

Competencias de los gobiernos regionales	Competencias de los municipios
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y fomento al desarrollo económico, social y medioambiental • Infraestructuras regionales (vías de comunicación, energía, servicios de base) • Medio ambiente (uso sostenible de los recursos forestales y de la biodiversidad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de base (agua potable y drenaje, mercados, rastros, alumbrado público, bibliotecas, cementerios, etc.) • Planificación (desarrollo y ordenamiento)
<p>Competencias compartidas por los dos niveles de gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud Pública • Regulación de las actividades económicas (agricultura, pesca, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente) • Medio ambiente (gestión sostenible, calidad medioambiental, reservas y áreas protegidas) • Cultura y turismo • Promover la participación ciudadana 	

Elaborado por Diana Gomes a partir de la Ley Orgánica de los gobiernos regionales.

[104] Constitución Política del Perú de 1993. Título IV – De la estructura del Estado. Capítulo XIV – De la descentralización. Artículo 194.

Funcionamiento de los gobiernos locales

Los gobiernos locales de distintos niveles enfrentan dos tipos de desafíos: por una parte, garantizar un mejoramiento de los procesos democráticos a nivel de los territorios y dentro del marco legislativo existente, y por la otra mantener un cierto nivel de desempeño al brindar servicios públicos a la población y, más generalmente, al realizar sus misiones fundamentales. En ambos casos, sus prerrogativas se inscriben en textos legislativos que definen sus estatutos, los modos de elección y de decisión así como enlistan sus misiones fundamentales.

El desafío democrático

La descentralización convierte a los territorios en espacios de ejercicio y de aprendizaje de la democracia. Además de la elección directa de los ediles, un principio que se ha generalizado al conjunto de los municipios (aunque no así a las regiones de todos los países), el avance de la democracia local genera diferentes experiencias y tiene que hacer frente a varias tensiones. En especial, al riesgo de que la autoridad caiga en manos de grupos de poder, de clientelismos basados en la corrupción o que favorecen a las redes criminales.

En algunos países como México se prohíbe toda reelección de las autoridades locales, favoreciendo así la rotación de ediles, con lo que se pretende limitar el riesgo de que un líder único se instale en el poder. La contraparte es una falta de continuidad en las políticas locales ya que con cada elección se renuevan los equipos y no existe ninguna función pública territorial permanente.

Además, los espacios de democracia local han estimulado las innovadoras y variadas experiencias de los dispositivos de participación ciudadana como el "plan estratégico participativo", los presupuestos participativos y varios otros proyectos concebidos y ejecutados gracias a la ayuda de la sociedad civil. Se han experimentado otros métodos de participación como las asambleas abiertas, los referendos o las consultas directas. También se han podido institucionalizar algunas formas de control, como los comités de vigilancia y la revocatoria de los mandatos de ediles. En algunos países, estos dispositivos de participación, que se han desarrollado en el marco de estructuras descentralizadas, han cobrado una importancia tal que permitieron a sectores históricamente marginados, y hasta excluidos, de integrarse, participar y gobernar. Ese ha sido el caso en especial de los países andinos: en Bolivia la descentralización de 1994 fortaleció los municipios rurales y permitió mejorar la inclusión de las comunidades campesinas indígenas.

Los espacios de participación en los gobiernos locales, en particular en los municipios, han permitido que mejoren las políticas sociales y que se tome más en cuenta a las poblaciones marginadas. Al respecto, merecen una particular atención las políticas que conciernen a las mujeres ya que sirvieron de vector para que éstas se involucraran más. El número de mujeres que son concejales municipales así como alcaldes aumentó muy significativamente y en varios países se crearon redes y asociaciones de ediles mujeres.

Al mismo tiempo, las grandes urbes se lanzaron en procesos de descentralización interna y crearon consejos de barrios o de alcaldías para estar lo más cerca posible de la población. Es el caso en particular de Buenos Aires, Rosario y Montevideo. Los grandes distritos urbanos colombianos también se subdividieron en barrios con un alcalde electo. Otras metrópolis como Santiago cuentan con numerosos municipios lo que permite una mayor cercanía con los habitantes en detrimento de una visión de conjunto. En los grandes municipios, estos procesos de descentralización interna tuvieron que adaptar soluciones jurídicas propias que no siempre estaban previstas en los textos fundadores. Se llevaron a cabo con prudencia pues si bien los alcaldes y sus equipos sentían la necesidad de acercarse al terreno, y si los habitantes apreciaban la facilidad de contacto con los responsables municipales en los barrios, con una descentralización muy a fondo se corría el riesgo de que el alcalde perdiera una parte de su autoridad, o incluso de que algunos barrios pasaran a manos de rivales políticos.

El presupuesto participativo se aplicó en Porto Alegre a partir de los años 1980 como una respuesta posible a la demanda de democratización de las palestras locales. Se basaba en la discusión de prioridades presupuestarias barrio por barrio, en distintos foros. Esta experiencia se presentó, discutió e imitó muy abundantemente en toda América Latina y se retomó muy ampliamente en los municipios, o se generalizó en su principio, como en Venezuela, antes de ser imitado en municipios europeos. Sin duda alguna se trata de un campo en el que América Latina realmente innovó en materia de gestión municipal y aportó una herramienta que se ha difundido de manera considerable, aun cuando en numerosos estudios se han señalado sus límites: la parte del presupuesto que se somete al procedimiento participativo es restringida, la participación misma dista mucho de concernir al conjunto de la población, la legalidad de las decisiones supone que se valide por medio de procedimientos clásicos de voto presupuestario. No obstante, ha permitido que las inversiones municipales se concentren con prioridad en las expectativas de los habitantes.

Recuadro 2 *La descentralización en Ecuador*

A partir del 2008, el presidente Rafael Correa impulsó la descentralización en Ecuador así como el voto de una nueva Constitución que la impone como una de sus prioridades. Pero se trata todavía de una descentralización en el papel, actualmente en curso de implementación..

En la Constitución de 2008 la promoción de la igualdad entre los territorios es un objetivo que se pretende alcanzar por medio de la descentralización y que se tradujo a un Código orgánico, el COOTAD (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización). Precisa en particular que las transferencias de competencias deben hacerse juntamente con transferencias de recursos. El Consejo Nacional de Competencias (CNC), encargado de organizar esas transferencias publicó, en 2012, un primer documento, el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, que señala sus grandes principios: la subsidiaridad, la solidaridad territorial, o sea una compensación nacional de las desigualdades, la justicia económica, la equidad y el derecho de las nacionalidades. La descentralización contempla un reequilibrio de funciones entre los tres niveles de gobiernos: provincias, cantones y parroquias. Los objetivos son la transferencia y el financiamiento, de aquí a 2015, de las competencias exclusivas definidas por la Constitución.

En 2012, en cada provincia, se llevaron a cabo encuentros sobre la descentralización que reunieron a los gobiernos locales, a los representantes del Estado y de la sociedad civil. Se trataba de establecer prioridades, de abordar en común los problemas de gobernanza local y, en la medida de lo posible, de aportar soluciones. Las conclusiones de esta conferencia sirvieron de base para la elaboración del Plan Nacional de Descentralización.

Entre los principales problemas, algunos no se solucionaron, como el de los conflictos regionales, en especial los medioambientales. Como tampoco los conflictos políticos locales. Uno de los grandes retos de la descentralización será de darles solución.

La descentralización en Ecuador tiene como primera meta la de acercar a ciudadanos y gobierno así como de promover la participación. Con este enfoque, la tasa de confianza excepcionalmente elevada que tienen los ecuatorianos en su gobierno (62%, la tasa más alta en América Latina) permite pensar que el proceso será un éxito. No obstante, esta confianza se refiere sobre todo al Estado central, y muy poco a los gobiernos locales, fragmentados y clientelistas.

El reto de la eficacia

Con la descentralización los gobiernos locales se encuentran ante responsabilidades más importantes, que no siempre están dispuestos a asumir, ahora que se observa una tendencia general al incremento en el número de competencias que se transfieren hacia las administraciones locales, que no sólo corresponden a servicios públicos usuales sino también a nuevas demandas (medio ambiente, derecho de minorías). Ahora bien si los grandes municipios urbanos, en los que vive la mayor parte de la población, disponen por lo general de medios humanos y financieros consecuentes, en la gran mayoría de los municipios rurales se carece de estos recursos.

La administración de servicios públicos es objeto de numerosos debates, entre las opciones de servicios que han sido totalmente dados en concesión a empresas privadas (es el caso de Chile) o por el contrario implementados por empresas que dependen de los gobiernos locales. Después de los intensos debates de principios de los años 2000, y la fuerte crítica a las privatizaciones que incluían, parece que los gobiernos locales se orientan hacia soluciones de mayor pragmatismo y buscan aplicar sistemas adaptados, con un verdadero control de los prestadores privados y, en el caso de empresas públicas, con una mayor exigencia de eficiencia -lo que no impide que subsistan ciertas zonas oscuras. Junto a servicios fundamentales, muy sensibles desde el punto de vista político como el agua, otros como el suministro eléctrico, el tratamiento de residuos domésticos, el alumbrado público, no han tenido una revisión tan crítica o entonces motivan menos a la población.

Las funciones de ordenamiento del territorio local y de planificación son por lo general atribuciones de los niveles locales aunque en ocasiones éstos últimos todavía se encuentran bajo tutela de los servicios centrales (Chile) o no tienen competencias lo suficientemente amplias como para planificar por completo el desarrollo de su territorio. En el vocabulario latinoamericano, es más frecuente la referencia a la regulación del uso del suelo que al ordenamiento territorial en el sentido amplio e inclusive que esta expresión puede tener en otros contextos. Ahora bien, los gobiernos locales no siempre disponen de las competencias y de la autonomía necesarias para regular los usos del suelo, por falta de herramientas de control predial, de visión prospectiva y sobre todo de capacidad para imponer los principios de interés general a las iniciativas privadas. Estas carencias se perciben en las áreas rurales como en las urbanas: las primeras están muy poco reguladas por los gobiernos locales, las segundas en principio lo están más pero no con eficiencia. Frente a esta lógica de planificación, se impone la de los "proyectos" que en nombre del desarrollo reestructuran a profundidad la ciudad.

En efecto, a partir de los años 1990, se propagó un discurso que valorizaba el desarrollo local e insistía en la responsabilidad de los gobiernos locales para convertirse en actores de ese desarrollo. Esta idea se difundió ampliamente en el Cono Sur en donde la descentralización se vinculó con la idea de que las autoridades locales eran las más indicadas para fomentar el desarrollo en su territorio, incluso el desarrollo sostenible, por medio de una fuerte movilización de los actores locales, la elaboración de proyectos territoriales comunes, la valorización de los atributos territoriales, la creación de pasarelas entre sectores para favorecer la innovación y la creación de empresas. Se pueden citar algunos casos ejemplares en los que existen verdaderas coaliciones de crecimiento locales, incluso en ciudades medias como Campina Grande en Brasil, Rafaela en Argentina o Valdivia en Chile -además de la consolidación de las metrópolis que disponen de mayor potencial de innovación.

Esta visión justificó el que se recurriera a una planificación estratégica ampliamente difundida a partir de la experiencia de Barcelona, como lo muestran los ejemplos de Rosario en Argentina, Cuenca en Ecuador o Medellín en Colombia. Por lo general, se entendió como una herramienta de gestión local que permitía definir grandes objetivos en un territorio determinado –por ejemplo una gran urbe o una región– pero también dirigir un proyecto particular como la renovación de un barrio. La elaboración de documentos objetivos, realizados después de consultar a numerosos actores locales y validados durante reuniones públicas, representaba el centro del proceso y permitía identificar los principales ejes de intervención. Si *a posteriori* se constata que esos documentos a menudo sólo retoman una serie de principios poco originales inspirados de la vulgata del desarrollo sostenible, sí tuvieron el mérito de haber suscitado debates y reflexiones a nivel de los territorios. Por lo tanto, la planificación estratégica se utiliza tanto por sus efectos estructurantes sobre los actores sociales (y su capacidad para modificar las imágenes que tienen de su territorio o que este territorio proyecta hacia el exterior) como por sus finalidades inmediatamente concretas. Sin embargo, parece que el entusiasmo de los municipios latinoamericanos por la planificación estratégica, que tuvo su punto culminante a principios de los años 2000, esté hoy decayendo.

Las administraciones locales también se esforzaron por fortalecer la identidad local, con la perspectiva de acrecentar en los habitantes su sentimiento de pertenecer a un territorio, de manera a lograr más fácilmente soluciones comunes o a superar conflictos. Además, en relación a territorios en rápida evolución, fortalecer las identidades era también una manera de realizar cambios al mismo tiempo que se garantizaban los equilibrios locales, individuales y colectivos. Por lo tanto, el patrimonio representó

un tema de trabajo central que condujo a pedir a la UNESCO la clasificación de algunos de esos territorios, y obligó a los municipios a asumir una mayor responsabilidad en la protección de los sitios y monumentos. Se puede citar a los barrios portuarios de Valparaíso (2003), los paisajes del café en Colombia (2011), la catedral de León en Nicaragua (2011), los paisajes de Río (2012). Aun cuando las autoridades nacionales deben necesariamente canalizar el procedimiento, por lo general éste se generó gracias a iniciativas locales con capacidad para influir o articularse con el nivel central. El carácter compartido con elementos del patrimonio mundial, como el tango que la UNESCO reconoció en 2009, puede fortalecer las identidades locales al ofrecer a los gobiernos locales la oportunidad de ampliar su presencia, de modernizarse al hacerse cargo de nuevas funciones y de integrar redes internacionales.

Su capacidad para implementar un *buen gobierno* es crucial para proseguir con la descentralización, aun cuando esta expresión puede interpretarse en distintas formas. Fortalecer la capacidad de las administraciones locales es algo esencial y para ello es necesario recurrir a la formación. En cambio, frente a situaciones problemáticas, han surgido nuevas modalidades centralizadoras que reducen la autonomía local y exigen una certificación del Estado nacional sobre la capacidad de las administraciones locales como condición para transferir tanto competencias como recursos financieros. En Costa Rica, este método frenó la descentralización.

El movimiento municipal

El movimiento asociativo municipal, nacional e internacional, representa un grupo de presión que pretende promover el fortalecimiento institucional y las capacidades de gestión de los municipios más desfavorecidos. En numerosos casos (Colombia, Ecuador, México...), esas asociaciones de municipios han sabido implementar servicios de asistencia técnica y de formación en respuesta a las necesidades, tratando así de paliar la escasez de recursos humanos locales.

Existen asociaciones nacionales e internacionales de administraciones locales (ver cuadro 3) que también participan en redes mundiales (CGLU, Ciudades Unidas). Asimismo, en los últimos años se han creado asociaciones que reúnen a administraciones locales de nivel intermedio (provincias, departamentos...) y que, ante el Estado nacional, intervienen como grupos de presión. Por otra parte, la FLACMA reúne a municipios de América Latina y está afiliada a la CGLU. La asociación Mercociudades, ya antes mencionada, muestra un fuerte dinamismo que se expresa por medio del funcionamiento regular de sus grupos de trabajo que reúnen a municipalidades en torno a una problemática (planificación, participación, áreas verdes, etc.) de manera

a favorecer intercambios de experiencias y la circulación de “buenas prácticas”. Esas asociaciones están vinculadas a otras instancias supranacionales, por ejemplo las asambleas regionales de parlamentarios.es.

Los congresos nacionales de las administraciones territoriales, las reuniones técnicas, los talleres de capacitación, los diversos encuentros (entre 2010 y 2012) de la cumbre mundial de autoridades locales y líderes regionales en México, los comités y ‘oficinas’ de la FLACMA en la República Dominicana, en Puerto Rico y en Costa Rica, el Foro Iberoamericano de los alcaldes de Asunción y el encuentro de alcaldes en Milagro (Ecuador) permitieron identificar los campos de interés y las prioridades de ese movimiento descentralizador.

Esas prioridades se articulan en torno a la defensa de la autonomía local de modo a dar respuesta a las preocupaciones y a las expectativas de los ciudadanos. Con la descentralización política, administrativa y fiscal, se pretende profundizar la democracia y el Estado de derecho, lograr una mejor inclusión social y mejorar las condiciones de vida de la población. Los temas de la lucha contra la pobreza, la igualdad de sexos, de etnias, cultural, política y religiosa, la responsabilidad medioambiental, los derechos migratorios y de movilidad, se afianzan todavía como prioridades. Además, esos movimientos precisan que lucharán contra las tendencias centralizadoras que reaparecen en periodo de crisis y que tienden a convertir a las administraciones locales en los chivos expiatorios de los gobiernos nacionales.

Cuadro 3 Las asociaciones de municipios en América Latina

País/región	Nombre de la asociación	Sigla	Año de creación
América Latina	Asociaciones regionales:		
	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales	FLACMA	2000
Centroamérica MERCOSUR América Latina	Asociaciones subregionales:		
	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano	FEMICA	1991
	MERCOCIUDADES		1995
	Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe	FEMUM-ALC	1998
	Asociaciones nacionales:		
Argentina	Federación Argentina de Municipios	FAM	1997
Bolivia	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia	FAM	1999
Brasil	Associação Brasileira dos Municípios	ABM	1946
	Confederação Nacional dos Municípios	CNM	1980
	Frente Nacional de Prefeitos	FNP	2001
Colombia	Federación Colombiana de Municipios	FCM	1989
Costa Rica	Unión Nacional de Gobiernos Locales	UNGL	1977
Chile	Asociación Chilena de Municipalidades	ACHM	1993
Ecuador	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas	AME	1940
El Salvador	Corporación Municipal de la República de El Salvador	COMURES	1941
Guatemala	Asociación Nacional de Municipios de Guatemala	ANAM	1960
Honduras	Asociación de Municipios de Honduras	AMHON	1962
México	Asociación de Autoridades Locales de México	AALMAC	1997
	Asociación Mexicana de Municipios	AMMAC	1994
	Federación Nacional de Municipios de México	FENAMM	1997
Nicaragua	Asociación de Municipios de Nicaragua	AMUNIC	1993
Panamá	Asociación de Municipios de Panamá	AMUPA	1995
Paraguay	Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal	OPACI	1964
Perú	Asociación de Municipalidades del Perú	AMPE	1982
	Asociación Nacional de Alcaldes Distritales	ANADIS	2003
	Red de Municipalidades Rurales del Perú	REMURPE	1997
Rep. Dominicana	Federación Dominicana de Municipios	FEDOMU	2001
Uruguay	Congreso Nacional de Intendentes	CNI	1959
Venezuela	Asociación de Alcaldes Venezolanos	ADAVE	1996
	Asociación de Alcaldes Bolivarianos	ADABOVE	

Fuente: "Descentralización y democracia local en el mundo – Informe GOLD", CGLU, 2008.

El movimiento municipal favorece también el acercamiento y la cooperación entre municipios de un mismo país. La reunión de municipios parece necesaria para abordar ciertos temas, no sólo los asuntos metropolitanos pero también la gestión de territorios turísticos y de problemas medioambientales. Ahora bien, todos los países no disponen de una legislación que facilite esos acercamientos: ese aspecto, así como el tema no menos estratégico de las finanzas locales, son puntos en torno a los cuales se pueden movilizar las asociaciones municipales.

Las finanzas locales

El financiamiento de las administraciones locales y el control de su gasto siguen siendo de importancia para una descentralización efectiva. Sin embargo, muy a menudo no hay precisiones al respecto en las leyes de descentralización a pesar de ser algo esencial para su implementación. Actualmente, el tema del financiamiento se encuentra directamente relacionado con la explotación de recursos naturales y con la distribución de los ingresos mineros. La gestión local se puede ver afectada por el clientelismo y el reparto de favores, por lo general los Estados se muestran reticentes a aumentar los presupuestos locales sin tener garantías en relación al uso de los fondos. Sin embargo, utilizar el empleo público local, no siempre indispensable, para amortiguar una situación de crisis o para absorber parte de la mano de obra en las regiones pobres, es algo difícil de corregir. En efecto, para el poder político es uno de sus recursos usuales además de ser un mecanismo para corregir desigualdades regionales.

En América Latina como en otras regiones, las finanzas locales no corresponden a una optimización en la gestión de las funciones, de las competencias y de las transferencias fiscales. Se trata de equilibrios evolutivos, que resultan de procesos históricos complejos y que responden a tensiones entre gobiernos centrales y locales.

El tema del financiamiento

En una región que por lo general cuenta con una baja presión tributaria, no es sorprendente que a menudo los gobiernos locales carezcan de recursos para asumir el conjunto de sus misiones. La fiscalidad local es el punto débil de la descentralización ya que a la insuficiencia de la base impositiva se suman las deficiencias de los sistemas de recaudación así como las desigualdades entre territorios diversamente dotados. No obstante, en los Estados federales, las regiones disponen de importantes presupuestos. Por ejemplo, en 2012, el estado de São Paulo ejecutó un presupuesto de gastos de alrededor de 150 000 millones de reales (50 000 millones de euros): diez veces más que la región Île-de-France. A pesar de que Chiapas es considerado como

uno de los estados más pobres de México, en el 2012 tuvo un presupuesto de gastos de 47 000 millones de pesos, o sea cerca de 2 800 millones de euros.

La evolución de los procesos de descentralización se observa claramente en el aumento del gasto de las administraciones locales, algo que se percibe en la casi totalidad de los países (cuadro 4). Si el promedio de inversión de las administraciones locales sumaba 11.6 % del gasto total del gobierno central en 1980, hoy llega al 20%. La situación de cada país es particular con condiciones específicas que permiten calificar a la descentralización de "alta", "media", "baja" o "nula". En Brasil y Argentina, países federales, los gastos de los estados federados y de las provincias representan el 50% del gasto del Estado Federal.

Los recursos de las administraciones locales son variados. En general, los municipios benefician de impuestos prediales y de derechos sobre los servicios que se brindan a los habitantes, sobre los vehículos o sobre ciertas actividades. Sin embargo, existen desequilibrios horizontales entre administraciones locales que se acentúan por las importantes desigualdades de riqueza entre los territorios, así como por la desigual capacidad de los servicios de la administración tributaria local para recaudar impuestos, para mantener al día las bases impositivas, para proceder a revalorizar predios y, si necesario, para demandar a los contribuyentes. Sólo los estados brasileños y las provincias argentinas recaudan impuestos significativos: en el primer caso se trata del ICMS (impuesto sobre el transporte de mercancías) y en el segundo de un impuesto sobre el volumen de negocios de las empresas. En otros Estados, incluso federales, las regiones dependen de las transferencias financieras que provienen del Estado central. La ventaja es que concentra la recaudación del impuesto, lo que permite garantizar una mayor eficiencia y apoyarse en bases impositivas más amplias, pero el inconveniente es que desresponsabiliza a las administraciones locales cuyo financiamiento depende más de su capacidad para negociar con el Estado que de la buena salud de su propia economía.

Por otra parte, reciben transferencias de niveles superiores de gestión, ya sea de manera incondicional o bien en el marco de programas específicos. El monto de esas transferencias y su modo de cálculo son muy variables. En ocasiones se regulan por medio de dispositivos nacionales, pero también pueden existir mecanismos de distribución al interior de las regiones, que escapan a todo control del Estado central. Así, en Argentina y en México, los municipios dependen del financiamiento de las provincias y de los Estados que tienen sus propios sistemas de distribución del presupuesto.

Actualmente la tendencia es el financiamiento por proyectos gracias a los fondos específicos que se han puesto a disposición al nivel nacional. Éstos consisten en mecanismos de desconcentración del gasto, cuya gestión se deja en manos de las autoridades locales pero con un pliego de condiciones preciso, o asimismo se trata de fondos a los que los gobiernos locales pueden acceder por concurso en función de los proyectos. Este sistema se ha especialmente desarrollado en Chile bajo la autoridad del Ministerio del Interior que financia las iniciativas regionales y municipales al poner a competir a los proyectos presentados. Esos dispositivos garantizan el seguimiento de los fondos y, en el caso de los concursos, la selección de los mejores proyectos así como un trabajo a fondo para la elaboración de propuestas –con el riesgo de crear un efecto de competencia entre gobierno locales en detrimento de la cooperación.

Por último, el acceso al crédito de los gobiernos locales está por lo general bien enmarcado de manera a controlar la deuda pública global. En Argentina y en Brasil, la deuda de los gobiernos locales es significativa: de 10 a 15% del PIB, y muy inferior en el resto de los países. El peso de la deuda de los gobiernos locales fue un factor agravante de la crisis argentina del 2002, ya que las provincias tuvieron que hacer frente al pago de la misma cuando sus ingresos se desplomaban. Por lo tanto, los gobiernos centrales se han esforzado por establecer un control en torno a la deuda local, lo que en ocasiones conduce a los gobiernos locales a ciertos subterfugios como el recurrir a bancos provinciales o municipales, o como sucedió precisamente en Argentina, a la emisión de bonos provinciales que circulan como una casi moneda. En Colombia, los municipios pueden endeudarse para llevar a cabo inversiones si el pago de esta deuda no rebasa el 40% de su resultado operativo. En otros países (Chile, Ecuador, República Dominicana), los gobiernos locales no pueden endeudarse: el que puede endeudarse es el Estado central, eventualmente para financiar programas destinados a las administraciones locales.

Además, el modelo de “reprimarización” de las economías, o sea el peso creciente de los sectores primarios en el valor agregado y en las exportaciones, que caracteriza a varios países de América Latina desde los años 2000, trajo a primer plano el problema de la fiscalidad de los recursos naturales y en particular de la extracción minera. Desde ese punto de vista, existe una tendencia por entregar a los gobiernos locales una parte de los ingresos fiscales provenientes de esa explotación. Se instituyó en particular en Bolivia, Colombia, Perú y Argentina, en donde la reforma constitucional de 1994 reconoció los derechos de las provincias sobre los recursos de su subsuelo, lo que las autoriza a fijar el valor de las regalías mineras. En otros países como Chile, México y Venezuela, en donde la extracción del petróleo y de los minerales es de gran importancia, los ingresos fiscales directos están centralizados.

La redistribución de la renta minera a favor de las administraciones locales y de las comunidades directamente afectadas por la explotación, se instauró en Perú en el marco de las difíciles negociaciones entre el Estado, las compañías y las poblaciones locales que se oponían a los grandes proyectos mineros. Implantados en las regiones pobres, esos proyectos reestructuran por completo los territorios y el acceso a los recursos de los que disponen las poblaciones. El pago de una parte del impuesto minero representa así una forma de compensación. También se contempla como un medio para modernizar a las regiones concernidas y diversificar sus economías para prepararlas a la situación posterior a la explotación minera.

Sin embargo, aquí se plantean varias interrogantes, sobre todo en relación al perímetro de distribución. En Perú, el impuesto minero se redistribuyó a diferentes niveles territoriales que van desde las comunidades y municipios en cuyas tierras se encuentran implantadas las minas, hasta los departamentos. En Colombia, la renta minera y petrolera se redistribuye a todas las regiones, incluyendo a las que no tienen minas en su territorio. De esta manera algunas administraciones locales recibieron ingresos mucho más elevados, aun cuando no siempre tienen la capacidad de administrarlos y de implementar programas de gasto a la altura de esos recursos. Por lo general, los Estados limitaron el uso de esos fondos a proyectos de desarrollo estratégicos: inversión en infraestructuras, educación, investigación, principalmente. Ahora bien, en regiones pobres, mal equipadas y sub dotadas en establecimientos de enseñanza superior, concebir y realizar un verdadero plan de desarrollo es un gran reto. A la inversa, en Argentina, en donde las provincias disponen libremente de esos ingresos, algunas de ellas han desarrollado servicios sociales de calidad, en particular en el sector de la salud. Esta decisión presenta ventajas inmediatas para las poblaciones y una fuente de legitimación política para los gobernadores pero no favorece el desarrollo de otras actividades productivas.

La gestión

La calidad de la gestión presupuestaria local es sumamente variable. En lugar de enunciar reglas generales, aquí se presentarán algunos elementos de reflexión para destacar que la descentralización es evolutiva y responde a las características de las sociedades.

Los procedimientos presupuestarios se han perfeccionado en forma desigual. En los pequeños municipios pobres, elaborar un presupuesto es una operación muy compleja. Para los grandes estados es una necesidad y existe un verdadero procedimiento presupuestario que se somete al control de las asambleas territoriales. Pero incluso en esos casos, los gobiernos locales latinoamericanos por lo general no disponen de

presupuestos analíticos, la mayoría de las veces son gastos por sectores de gobierno. Los dispositivos del presupuesto participativo, desigualmente utilizado, no conciernen más que a una fracción del presupuesto total, generalmente la de la inversión en las infraestructuras de interés social. Por supuesto, son una innovación pero no pueden sustituirse por completo a los procesos técnicos usuales de planificación presupuestaria.

El reparto entre sueldos e inversiones es muy variable. En algunos países (Bolivia, Colombia, México y Paraguay), los sueldos corresponden a más del 60% del gasto, y hasta al 80% en México. A la inversa, en Chile, Guatemala y Perú, las inversiones constituyen la mayor parte del gasto, en ocasiones superior al 50%. Argentina y Brasil cuentan con repartos más equilibrados entre tipos de gastos. Esas disparidades, relacionadas con el reparto de funciones entre niveles de gobierno, llevan a restricciones presupuestarias diferentes.

Los procedimientos presupuestarios están cambiando. Las grandes urbes de Colombia son las que presentan los presupuestos más transparentes gracias a la existencia de órganos de control a nivel de los distritos (contraloría y veeduría) y a la publicación anual del balance de actividades realizadas, de los compromisos presupuestarios y de los contratos firmados. Esos documentos presentan tanto las realizaciones políticas como las ejecuciones de gasto. En Argentina y en México, los órganos existen pero el acceso a sus trabajos no es tan directo como en Brasil, los documentos a disposición del público son limitados y la eficacia del control desigual. En Chile, en una lógica centralizada, la auditoría de la contabilidad de las regiones está a cargo de los órganos centrales.

Cuadro 4 Evolución de la parte del gasto de las administraciones locales

Evolución de la descentralización en América Latina: 1980-2009

% del gasto de los gobiernos intermedios y locales en el gasto del gobierno central

Brasil 1980	32.4	→	Brasil 2008	55.0
Colombia 1982	26.3	→	Argentina 2006	50.8
Argentina 1980	22.2	→	Perú 2007	34.0
México 1980	22.0	→	Colombia 2006	33.0
Ecuador 1980	18.3	→	México 2007	31.8
Bolivia 1986	14.8	→	Bolivia 2008	27.0
		→	Ecuador 2004	22.1
Promedio América Latina	11.6	→	Promedio América Latina	18.9
Perú 1990	9.1	→		
Uruguay 1980	8.6	→	Chile 2007	14.0
El Salvador 1978	5.8	→	Uruguay 2005	13.2
Paraguay 1980	5.5	→	Venezuela 2007	8.0
Guatemala 1980	4.5	→	El Salvador 2007	7.0
Costa Rica 1980	4.0	→	Paraguay 2007	6.5
Chile 1980	3.7	→	Rep. Dominicana 2006	5.3
Rep. Dominicana 1980	3.5	→	Guatemala 2009	4.4
Nicaragua 1988	3.4	→	Costa Rica 2007	3.7
Venezuela 1979	2.4	→	Nicaragua 2006	3.8
Panamá 1980	2.0	→	Panamá 2005	1.7

Fuente: "Descentralización y democracia local en el mundo - Informe GOLD" CGLU (2008).

Conclusión

A pesar de reales avances en la descentralización, América Latina sigue siendo una región que se caracteriza por una fuerte centralización política, territorial y económica, así como por un fenómeno exacerbado de concentración urbana y de inmensas disparidades sociales y territoriales. Muchas administraciones locales en América Latina se han modernizado haciendo esfuerzos por responder a las demandas de la sociedad actual. El alejamiento, el aislamiento y la falta de recursos humanos, técnicos y financieros impiden a la mayoría de los municipios implementar una gestión más eficiente. Para los Estados, el reto sigue siendo ahondar la descentralización política y fiscal para apoyar y fortalecer a esos municipios.

En los últimos años, la sociedad civil se ha vuelto exigente a nivel local. En paralelo, la globalización se ha traducido por la apertura del abanico de responsabilidades y de solicitudes dirigidas a los gobiernos locales que cada vez más incluyen temas de interés global, como el cambio climático, y no sólo misiones de interés local.

En ese contexto, la agenda política que el movimiento municipal impulsa así como ciertas administraciones territoriales se adapta en general al dinamismo de un mundo en constante cambio. De acuerdo con este movimiento, más que administraciones municipales reguladas y controladas por una administración central, lo que se requiere sobre todo son administraciones locales eficientes que ofrezcan mejores servicios a los ciudadanos y los animen a participar más.

Las administraciones locales han introducido nuevas tecnologías de gestión y de información, y han otorgado una creciente atención a los efectos secundarios centralizadores que pueden generar cuando son impuestas por los gobiernos centrales. Estas tecnologías no resuelven todos los problemas pero pueden reducir la brecha de información y facilitar la difusión de la cultura y de la educación en las regiones más pobres y más extensas.

Sin embargo, la descentralización no es una tendencia ineluctable. Avanza a velocidades y según modalidades muy diferentes entre un país y otro. Si bien existe un acuerdo relativo sobre la necesidad de administrar algunos problemas de la manera más cercana posible a los ciudadanos, no es fácil transferir las responsabilidades y los recursos a los gobiernos locales que no siempre están preparados para asumirlos y que además podrían plantearles problemas políticos en sus relaciones con las autoridades centrales. La descentralización debe entenderse como una búsqueda pragmática por lograr un equilibrio entre distintos niveles de decisión pero también como una

racionalización en la distribución de las misiones. Además, se observa que bajo un mismo vocablo, los países latinoamericanos disponen de una amplia gama de dispositivos.

Si hay algo sobre lo que existe un acuerdo es sobre la necesidad, por una parte, de profesionalizar aún más la gestión local, con el riesgo de hacerla más tecnócrata aún, y por la otra de tomar en cuenta las especificidades locales, sobre todo en las regiones indígenas, con el riesgo de transgredir el principio republicano de la igualdad ante la ley. Es algo especialmente importante en Estados multinacionales como Bolivia y Ecuador.

Por otra parte, la descentralización no puede dar respuesta a todas las dificultades de los latinoamericanos. Algunas se deben a grandes tendencias mundiales, como los precios de las materias primas, a actores internacionales poderosos o entonces a condiciones macroeconómicas. Por ejemplo, esperar que la descentralización aporte una solución al problema de las desigualdades es sin duda ilusorio ya que el problema de la distribución del ingreso depende antes que nada de estructuras de propiedad y de poder que se han implementado desde hace tiempo a una escala de naciones. De igual forma, ¿puede el desarrollo local existir si no están reunidas las condiciones de un desarrollo nacional? Sólo se puede entender como una manera de sacar provecho de una situación nacional favorable o entonces de garantizar una mayor inclusión social en un contexto dado.

Por último, a nivel operativo, la descentralización plantea cada vez más el problema de la coordinación entre niveles de gobierno. Más allá de concebir los diferentes territorios de gestión como unidades distintas, que deben tomar a cargo de manera exclusiva algunas misiones bien precisas, las asociaciones de municipios y de regiones podrían manejar las obras venideras de manera conjunta, en la medida en la que se trata de asuntos comunes que rebasan las fronteras administrativas. Esta "descentralización cooperativa", que va en contra de las tradiciones políticas bien ancladas y de rivalidades entre ediles, es sin duda la única manera de superar algunos bloqueos de la actual descentralización.

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2008), *Sistema de evaluación PRODEV (SEP) para gobiernos locales*, mimeo, agosto.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2012), *Estado de la administración tributaria en América Latina 2006-2010*, diciembre.

BANCO MUNDIAL (2009), *Reshaping Economic Geography in Latin America and the Caribbean*, mimeo, 6 marzo.

BÈS, M. (2013), *La presión fiscal ajustada en América Latina y el Caribe : Propuesta de estimación para países seleccionados y comparación internacional*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias, Documento de trabajo No.1, Abril.

CEPAL (2013), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, febrero.

CIAT/OCDE/ECLAC (2012), *Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2010*, OECD Publishing.

CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (2008), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Rapport GOLD (Global Observatory on Local Democracy and Decentralisation)*.

CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (2011), *Le financement des collectivités locales: les défis du 21^e siècle, Rapport GOLD II (Global Observatory on Local Democracy and Decentralisation)*.

CLAVERIE, J.-F. (2011), « La décentralisation, une volonté d'approfondissement de la démocratie », in QUENAN et VELUT (dir.) *Amérique latine, les enjeux de du développement*, AFD, coll. À Savoir, p. 161-183, París.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (2011), *Comparación internacional del gasto público*, Secretaría de Política y Planificación del Desarrollo, Argentina, Nota técnica No. 51, Segundo semestre.

CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS, SENPLADES (2012), *Plan nacional de descentralización 2012-2015*, Quito.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (2010), *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*, CAF, Caracas.

DANIEL FILHO, B. y L.E. CUENCA BOTEY (2009), « Brésil réel : les limites du budget participatif local entre légalité, informel et illégalité », *Cahiers du Brésil contemporain*, n° .73/74, p. 9-68.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT (2006), *Étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et du développement régional dans les pays du sud*, Ministère des Affaires étrangères, Paris.

EGUINO, H., PORTO A., PINEDA C., GARRIGA M. y W. ROSALES (2010), *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*, Banque interaméricaine de développement, document de débat, IDB-DP-145, noviembre.

FALLETI, T. G. (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press.

FAURÉ, Y.-A. (2004), *Décentralisation institutionnelle et dynamiques économiques localisées. Discordances brésiliennes*, Centre d'économie du développement, IReDEGRES, Université de Bordeaux IV, Document de travail, DT/99/2004.

FINOT, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, ILPES, CEPAL Série Gestión pública, No..12.

GALILEO, S., LETELIER, L. y K. ROSS (2011), *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*, CEPAL, documento de proyecto.

MARIÑEZ NAVARRO, F. y V. GARZA CANTÚ (2011), (coordin.) *Política pública y democracia en América Latina – Del análisis a la implementación*, EGAP, CERALE.

MELIN, B. y J.-F. CLAVERIE (2005), *Balance de las políticas de descentralización en América latina*, Direction générale de la coopération internationale et du développement – Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris.

OCDE (2011), Mexique, *Études économiques*, Synthèse, OECD Publishing, mayo.

OCDE/CEPAL (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el desarrollo*, OECD Publishing.

RECONDO, D. (2005), « L'impératif participatif en Amérique latine : quelques hypothèses sur l'émergence d'une norme de l'action publique », *Visages d'Amérique Latine/Revista de estudios iberoamericanos*, n° 2, juin, p. 48-52.

SOBARZO FIMBRES, H. (2005), "Federalismo fiscal en México", *Economía, Sociedad y Territorio* (99) 103-121.

SUBDERE (2009), *Descentralización en América Latina – Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*, Serie Documentos de Trabajo 3, División de Políticas y Estudios, Santiago.

TELLO, M. D. (2010), "From National to Local Economic Development: Theoretical Issues", *CEPAL Review*, 102, décembre, p. 49-65.

VALENCIA CARMONA, S. (2010), *La décentralisation, tendance constitutionnelle à l'Amérique latine*, México, UNAM.

VAMMALLE, C., HULBERT C. (2013), *Sub-National Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Tin Ice*, OECD Regional Development Working Papers, 2013/02, OECD Publishing.

VELUT, S. Argentine, des Provinces à la Nation, PUF, 2002, Paris.

WORLD DEVELOPMENT INDICATORS.

2.2.3. *Violencia e inseguridad urbana y las estrategias para combatirlas*

Klaus BODEMER

Introducción

Hasta los años 1980, el tema de la criminalidad y seguridad pública no recibió ninguna atención por parte de los gobiernos de la región. En esa época, los regímenes autoritarios de América Latina se caracterizaban por una violencia de tipo político, la seguridad pública estaba subordinada a la seguridad nacional y las instituciones encargadas de combatir la inseguridad servían más como defensores del Estado que de los diversos sectores que componían la sociedad. Con el retiro de los militares a sus cuarteles, y en paralelo al proceso de transición democrática, surgió un nuevo tipo de violencia, denominada violencia social (BID, CEPAL), cuyo principal indicador es el aumento de la tasa de homicidios por cada mil habitantes. Desde esa época, sobre todo desde finales del siglo pasado, los latinoamericanos tienen motivos para sentirse cada vez más preocupados por el aumento de la inseguridad ciudadana que se vive en gran parte de la región, ya que el índice de criminalidad (y la violencia asociada) ha aumentado regularmente en años recientes y en algunos países ha sobrepasado ampliamente el índice normal de criminalidad que, según la *Organización Panamericana de la Salud*, se sitúa entre 0 y 5 homicidios al año por cada 100 000 habitantes. Algunas grandes ciudades latinoamericanas, por ejemplo Ciudad Juárez en México, San Pedro Sula y Tegucigalpa en Honduras, Caracas en Venezuela, son las más afectadas por los índices de criminalidad y las tasas de victimización que impactan gravemente la convivencia ciudadana. Al mismo tiempo, la distinción entre el crimen local y el crimen organizado transnacional se ha vuelto difusa o incluso ha llegado a desaparecer. Así, las pandillas de los barrios bajos de San Salvador siguen directivas provenientes de Los Ángeles y los “camellos” de las favelas de São Paulo coordinan sus actividades con los carteles de la droga colombianos, todo ello por teléfono celular. La violencia, y la inseguridad personal que genera, afectan la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático, un elemento clave de la cohesión social que hace posible la democracia. La inseguridad socava también la confianza que toda actividad económica requiere y desperdicia recursos del Estado que, entonces, faltan en otros lugares. La violencia sigue siendo, por lo tanto, un “leitmotiv” desde México hasta la Tierra del Fuego (Imbusch *et al.*, 2011:95).

Seguridad/inseguridad – un concepto multifacético y las dificultades de definirlo de manera exacta

En el debate político actual, la seguridad es un tema central. Desde el 11 de septiembre de 2001, la seguridad externa e interna cuentan entre las tareas más destacadas del Estado y de sus instituciones políticas. Sin embargo, tan antigua como es la función de la Constitución o del mantenimiento de la seguridad por el Estado, es también el miedo de los ciudadanos por ese poder, porque este mantenimiento tiene su precio. Para tener seguridad, renunciamos a una parte de nuestra libertad y nos sometemos –más o menos de manera voluntaria– a un conjunto de reglas, prescripciones y restricciones, esperando así ganar como compensación una parte de seguridad.

A esa ambigüedad se agregan en tiempos recientes otros fenómenos: el monopolio de poder y la regulación del Estado se ven cada vez más amenazados desde arriba (internacionalización y transnacionalización) y desde abajo (privatización), sin que se pueda ver en cada caso lo que reemplaza a este monopolio estatal. Un segundo fenómeno es la estrecha relación que con frecuencia existe entre el Estado y organizaciones ilegales. Ejemplos de ello son las zonas fronterizas entre México y EE.UU., Guatemala y México o las zonas de influencia de los paramilitares en Colombia. En estas zonas, las organizaciones criminales pueden sustituirse a la acción estatal o competir con ella, es decir que las organizaciones ilegales están estrechamente vinculadas con su contexto (Helmke, Levitsky 2003:14). La lucha contra el crimen organizado se dificulta finalmente por el hecho de que este último ofrece a los mercados tanto mercancías y servicios legales como ilegales y con frecuencia está, *de jure o de facto*, protegido por órganos estatales (Jordan 1999:71).

El término “seguridad pública” incluye parcialmente la protección contra catástrofes naturales, accidentes de tránsito, daños ambientales. “Seguridad ciudadana” se refiere casi siempre a riesgos de seguridad causados por acciones intencionales de ciertos actores. Su núcleo es la protección del ciudadano frente a actos criminales.

Según un estudio pionero del BID sobre la violencia en América Latina que data de 1999 (Buvinic *et al.* 1999: 5-8), se puede categorizar la violencia según distintas variables: los individuos que sufren la violencia (mujeres, niños, hombres, jóvenes, ancianos, incapacitados), los agentes de violencia (pandillas, narcotraficantes, jóvenes, muchedumbres), la naturaleza de la agresión (psicológica, física o sexual), el motivo (político, racial, económico, instrumental, emocional, etc.), la relación entre la persona que sufre la violencia y la persona que la comete (parientes, amigos, conocidos o desconocidos) (Buvenic *et al.* 1999: 7). En nuestro contexto nos concentramos sólo

en la violencia social, es decir, en actos agresivos entre individuos fuera del domicilio, en la calle o lugares públicos.

Cambios en el panorama de la seguridad en América Latina

Desde el retiro de los militares, en parte como consecuencia de su fracaso y en parte gracias a negociaciones, la situación de la seguridad en América Latina y el Caribe ha cambiado sensiblemente. Partiendo de la denominada *Doctrina de Seguridad Nacional*, que supuso una colaboración entre los regímenes dictatoriales y los Estados Unidos en la lucha contra la subversión interna, América Latina y el Caribe, desde la primera mitad de los años ochenta, han pasado paulatinamente –según las palabras de los Ministros de Defensa en su reunión de Santiago de Chile en Noviembre de 2002– a un sistema de seguridad complejo conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones, así como de regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral, que han ido conformando en la práctica una nueva arquitectura flexible de seguridad. Ésta ha permitido dotar a la región de un nivel creciente de estabilidad y gobernabilidad en el ámbito de la seguridad y de la defensa, para encarar tanto amenazas tradicionales como también el conjunto de riesgos y amenazas que han emergido durante el proceso de globalización (Declaración de Santiago de Chile, V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, p.5).

El fin de la Guerra Fría significó para América Latina la desaparición de enemigos externos fácilmente identificables, reforzó la tendencia hacia el desarme y la subordinación de los militares al poder civil. Este factor, junto a la solución de los conflictos territoriales y fronterizos interestatales, en una región considerada tradicionalmente como una de las menos bélicas del mundo, abrió un nuevo capítulo en la política de seguridad latinoamericana. Los celos entre determinados países han sido sustituidos por la cooperación e integración y, sobre todo en el Cono Sur, por la creación de medidas de confianza mutua a fin de prevenir futuros conflictos. Asimismo, la instauración de la democracia liberal en casi todos los países de la región ha conducido a un reordenamiento de las relaciones cívico-militares. No obstante, ante los crecientes desniveles de desarrollo entre los distintos países y subregiones, un panorama de seguridad único a nivel latinoamericano es cada vez menos evidente.

En el período reciente, se puede decir que el panorama de seguridad latinoamericano se caracteriza por dos tendencias más bien contradictorias: por un lado, la restauración de la democracia y los proyectos de integración han contribuido a la pacificación de la región, la creación de medidas de confianza mutua y la creciente

subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil^[105]; por el otro, se observa en la mayoría de los países de la región un aumento espectacular de la violencia y de la inseguridad pública que se concentra, en primer lugar, en las grandes aglomeraciones poblacionales. A estos fenómenos se agrega, desde el 11 de septiembre de 2001, la lucha (la guerra) antiterrorista, promulgada y liderada por el gobierno estadounidense. Esta lucha ha conducido cada vez más a una militarización tanto del discurso político como de la política en general en el ámbito internacional y nacional. Sin embargo, a pesar de estas nuevas amenazas de carácter “interméstico”^[106], el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos latinoamericanos proviene más de las preocupaciones de la vida diaria que del miedo a un acontecimiento mundial o a un ataque desde el exterior.

Podemos entonces preguntarnos, ¿Coincide este sentimiento con la realidad?

Lo que nos dicen las estadísticas sobre la violencia en América Latina

Las cifras sobre el aumento de la violencia, del crimen organizado y no organizado y por ende del deterioro de la seguridad pública, son alarmantes y significan, como el BID lo ha denominado en un informe del año 2000 sobre el tema, un “asalto al desarrollo” (Londonio *et al.* (Eds.) (2000):

- Con 16 asesinados al año por cada 100 000 habitantes, América Latina es después de África subsahariana la región con el índice más alto de asesinados (Imbusch *et al.* 2011:97). A nivel mundial, Honduras se encuentra en la punta con 82 asesinados por cada 100 000 habitantes (UNODC 2012).
- Entre los catorce Estados con más muertes violentas al año se encuentran seis países de Iberoamérica, según un informe de la *Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo*^[107], una iniciativa diplomática creada en 2006 a instancias del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Si se toma en cuenta la cifra poblacional, entre 2004 y 2009 en El Salvador murieron más personas de forma violenta que en Irak.

[105] Según el “2013 Global Peace Index”, Uruguay, Chile y Brasil son los países más pacíficos de América Latina (www.infolatam.com; 12 junio, 2013).

[106] Se entiende por interméstico un problema externo o una decisión en política exterior que tiene el potencial de alterar el equilibrio político o económico interno y de afectar intereses particulares al interior de la sociedad de un cierto país.

[107] Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo: <http://www.infolatam.com/go.php?http://www.genevadeclaration.org/>

- El 80% de los participantes en los actos delictivos son jóvenes. Ellos suelen actuar en bandas e incurrir en delitos a una edad cada vez más temprana.
- Existe una estrecha relación entre delincuencia común y el crimen organizado, sobre todo con respecto al narcotráfico, robo de vehículos, tráfico de armas de fuego, entrada ilegal de inmigrantes y lavado de dinero; un alarmante aumento de la violencia en el manejo de conflictos domésticos y locales; un alza inédita de la población reclusa en la mayoría de los sistemas penitenciarios de la región (Espinosa Grimald 2008: 7).
- Los costos económicos de la creciente violencia son enormes. El BID sostiene que el costo de la violencia, en porcentaje del PIB, se ubica entre el 5% y el 25%, según los países, y que las repercusiones de la violencia doméstica afectan a estos países en promedio a nivel de 1,6% a 2% del PIB. Según un estudio del PNUD, El Salvador pierde cada año 1,700 millones de USD como consecuencia de la violencia endémica en este país lo que corresponde al 11,5% de su PIB (PNUD 2005).
- La contracara del aumento de los delitos es el gran porcentaje de crímenes no sancionados. Se calcula que de 1,000 crímenes 994 quedan sin juicio (Financial Times, 4 de junio 2003).

Estas cifras significan –como lo subraya el BID– que “la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo”. Frente a estos datos no sorprende que la violencia endémica y las cuestiones atinentes a la seguridad pública se hayan convertido progresivamente en asuntos políticamente relevantes, que se sitúen hoy entre las principales denuncias sociales de los ciudadanos latinoamericanos junto con el desempleo, y que el aumento de la violencia cotidiana se haya convertido en uno de los problemas principales de la gobernabilidad democrática en la región. Este último hecho refleja la gran debilidad de las instituciones representativas y del propio funcionamiento democrático en aquellos regímenes que el politólogo Guillermo O'Donnell ha caracterizado como “democracias desecativas” y “democracias de baja intensidad” (O'Donnell 1994).

Aunque estos problemas afectan a toda América Latina, hay diferencias y especificidades subregionales importantes. El narcotráfico, por ejemplo, durante años fue sobre todo tema en los países andinos. Sin embargo, desde el comienzo del siglo XXI se ha difundido al istmo centroamericano y a los países del Cono Sur con el resultado que países como Argentina y Uruguay (ni hablar de Brasil) más allá de ser países de tránsito, son cada vez más países de producción y consumo de drogas, fenómenos que impactan fuertemente la situación de seguridad. Países de producción como

Bolivia han ampliado sus actividades a todas las etapas de la cadena, desde la producción, el refinado hasta la distribución y el consumo. Por lo tanto, el combate al narcotráfico se ha convertido desde el fin de la Guerra Fría en uno de los temas prioritarios dentro de la agenda política interamericana. Ya a finales de los años 1980 el narcotráfico era el enemigo número uno de Estados Unidos. La respuesta de este país es una reducción de la oferta de las drogas, mientras que el tema de la demanda sólo es incluido a nivel de las consecuencias (por ejemplo, la criminalidad de los drogadictos) y no como una de las causas del aumento de la producción y del tráfico.

¿Cuáles son los factores de riesgo?

Respecto a los factores de riesgo se pueden diferenciar cuatro niveles del fenómeno: 1.) el contexto socioeconómico; 2.) los fenómenos de la violencia y criminalidad misma (con la problemática de las estadísticas); 3.) la percepción en la sociedad (verificado por encuestas) y, 4.) las reacciones / estrategias políticas.

El contexto socio-económico de violencia e inseguridad pública

Después de media década de recesión (1998-2003), América Latina vive una fase de crecimiento relativamente estable. Con un crecimiento promedio del 4,7%, el más alto de las últimas tres décadas, los países de la región alcanzaron una cifra récord que fue posible gracias a un equilibrio macroeconómico, a reservas de divisas acumuladas de nivel respetable, a los altos precios de los recursos naturales y minerales en el mercado mundial, a un balance comercial positivo, a bajos intereses y altas remesas enviadas por los migrantes desde los países del Norte. Sin embargo, como lo muestran con toda claridad las estadísticas de pobreza y de distribución, el efecto de difusión desde arriba, es decir desde la macroeconomía, hacia abajo, la microeconomía, no sucedió, a pesar de los pronósticos de los teóricos neoliberales. El índice de pobreza que en 1980 era de 40.5%, en 2007 todavía correspondía al 31% de la población latinoamericana. Los progresos de inclusión de algunas capas de la sociedad contrastaron con los procesos de exclusión de otras, visibles en pobreza, informalidad, turbulencias políticas, criminalidad, falta de acceso a servicios de salud, a educación, etc. Todo eso ha restringido las oportunidades de desarrollo para grandes segmentos de la población y ha estimulado experimentos populistas que amenazan con socavar las instituciones económicas y políticas (ILPES, BID 2008). La persistencia de la exclusión social y de las desigualdades explican los altos índices de pobreza a pesar de las elevadas tasas de crecimiento. Por lo tanto, en América Latina inequidad y pobreza no son fenómenos paralelos como se argumenta a menudo. La pobreza es más bien causa de los altos índices de inequidad.

El nivel de la percepción: Mitos, verdades parciales y realidad

El primer mito: la fe en las estadísticas y su concordancia con la realidad

Para fundamentar juicios y prejuicios con respecto al aumento de la violencia y la inseguridad pública, ciudadanos, políticos y expertos se refieren por regla general a las estadísticas oficiales o semioficiales. Sin embargo, por varias causas, su confiabilidad es restringida. Un primer fenómeno es el elevado número de delitos que no son denunciados. Para dar un ejemplo: en Argentina se calcula que sólo el 30% de los delitos son denunciados y en Guatemala se estima que sólo lo son el 9% de los actos criminales contra las mujeres (Kliksberg 2007:17). Primera responsable de esas bajas cifras, y de las zonas grises del fenómeno, es la poca confianza que se tiene, en esos países pero también en otros, en los cuerpos policiales. Estos últimos disponen en algunos países de una alta autonomía y son poco controlados por el gobierno. Su bajo nivel en el área profesional, su escasa remuneración, las pocas oportunidades de ascenso y de formación son notorias en muchos países. A menudo las tareas de seguridad se encuentran, al menos parcialmente, en manos de los militares. Por el mal pago, algunos policías trabajan de manera paralela en la zona gris de los servicios de seguridad privados, que en cada país están organizados de manera distinta. Finalmente, la confianza en los cuerpos de seguridad tiende al punto cero en aquellos lugares en donde se encuentran involucrados en negocios criminales, como en el Gran Buenos Aires donde se les relaciona con el robo y tráfico de coches o en México donde se les vincula con el tráfico de drogas. Instancias oficiales, incluida la policía, a menudo instrumentalizan los datos estadísticos disponibles para aminorar su fracaso en la lucha contra el crimen o para mejorar su cuota de éxitos.

El segundo mito: todas las formas de violencia son equivalentes

Otro juicio equivocado que conduce a un comportamiento inadecuado y más bien agudiza la problemática de la violencia, es equiparar todas las formas de violencia. Sin embargo, en América Latina (como en otras latitudes) coexisten formas muy variadas de violencia, que por lo tanto exigen respuestas diferenciadas, pero que muchas veces son tratadas según el lema "violencia es violencia". Al respecto, el escalafón se extiende desde la criminalidad cotidiana (robos, asaltos, homicidio, criminalidad "amateur") y las variantes del crimen organizado (tráfico de drogas, armas, órganos y seres humanos, lavado de dinero, terrorismo) hasta bandas criminales y secuestros. Los actos criminales de chicos de la calle no son lo mismo que las guerras mortales entre enemistados clanes de la droga. Como lo señalan las investigaciones del sociólogo argentino Gabriel Kessler, basándose en ejemplos de jóvenes delincuentes argentinos, es erróneo, inconducente y políticamente grave equiparar la criminalidad organizada y la crimi-

alidad amateur. Se trata en este último caso de jóvenes que cometen delitos de propiedad con uso de violencia. Estos jóvenes delincuentes no muestran, según Kessler, ninguno de los rasgos típicos que, por ejemplo, caracterizan a los *gangs* en los Estados Unidos o a las maras en América Central: una densa cohesión interna que constituye identidad, un enraizamiento territorial, fuertes líderes, una estructura jerárquica severa y ritos específicos de entrada y salida. La conclusión de Kessler: se puede enfrentar al fenómeno de la criminalidad “amateur” de manera constructiva con medidas políticas focalizadas que tomen en cuenta la porosidad de las fronteras entre las acciones legales e ilegales de estos grupos (Kessler 2004 y 2008).

El tercer mito: el problema de la violencia y de la seguridad ciudadana es responsabilidad de la policía y la solución es una política de mano dura

Una gran parte de las respuestas políticas a la creciente inseguridad pública y violencia se basa en el supuesto de que la policía es la instancia reconocida como legítima por el legislador para implementar el monopolio estatal de la fuerza y de que la estrategia adecuada es la represión, es decir la “mano dura”. Este (reducido) supuesto ha conducido una serie de países latinoamericanos a implementar amplias medidas de reforma en el sector policiaco. Estas incluyen reformas legislativas para favorecer el margen de acción de la policía, por ejemplo una presencia mayor en el espacio público, e incentivos para alcanzar cifras mayores de éxito en la lucha contra el crimen.

La política de mano dura se fundamenta en supuestos, empíricamente no sustentables, como la teoría de las “ventanas rotas”. Esta última implica sancionar, incluso los delitos menores, con duras multas ya que son a menudo una etapa que lleva a cometer crímenes más graves. Políticas correspondientes de esta línea dura, bajo el lema de la “tolerancia cero”, apuntan en primer lugar a mendigos, personas sin hogar, gente ruidosa y menores delincuentes, es decir, en primer lugar a las capas pobres de la población. Esta estrategia deja fuera a delitos relacionados con el medio ambiente (entre otros) y es más bien una estrategia de la “tolerancia selectiva” (Crawford 1999). Su aplicación en América Latina, es decir en un contexto socioeconómico en el cual millones de ciudadanos forman parte de segmentos estigmatizados de la población, no sólo llevaría a la criminalización de una gran parte de la población, sino también al colapso de la policía y de la justicia.

La política de mano dura y de mano superdura –como en El Salvador–, no sólo es insostenible teóricamente, sino que sus éxitos concretos son prácticamente nulos. Una investigación de la USAID, publicada en 2006, sobre el aumento endémico de las bandas juveniles (“maras”) en El Salvador, Honduras y Nicaragua concluye que la política represiva practicada en éstos países ha generado un aumento en el número

de detenidos pero también en el de asesinados (detalles en USAID 2006). La política de mano dura fracasa porque no distingue entre crimen organizado y no organizado y porque no toma en cuenta que en América Latina una cuarta parte de los jóvenes no tiene acceso al sistema de capacitación y al mercado de trabajo por lo que se encuentra en un estado de mayor vulnerabilidad (Kliksberg 2007: 16).

Un impacto adicional de la estrategia de “tolerancia cero” es la sobrepoblación de las cárceles, lo que ha llevado, en algunos casos, a rebeliones y masacres

Un cuarto mito: los éxitos de la lucha contra la violencia y el crimen en países del Norte se apoyan en la estrategia de la “mano dura”

Tampoco ésta hipótesis tiene una base empírica. Finlandia, uno de los países mejor colocados en el *Human Development Report* y el *Global Competitiveness Report*, tiene sólo 2,2 asesinados por 100 mil habitantes, tiene la menor cantidad de policías per cápita y pudo reducir drásticamente el número de presos. La situación en otros Estados benefactores es similar. En todos estos países, la cárcel es sólo la última solución.

Un quinto mito: las causas de la criminalidad e inseguridad ciudadana no son conocidas

Para defender la estrategia de la “mano dura”, que apunta en primer lugar a soluciones de corto plazo, sus adherentes arguyen, a menudo, que su fracaso no se ha verificado o que el éxito de estrategias alternativas no se ha demostrado empíricamente. Ambos supuestos carecen de una base sólida. Un número creciente de estrategias alternativas han sido implementadas en los años recientes, evaluadas y documentadas. Entretanto se ha llegado a un consenso sobre la correlación directa que existe entre la gravedad de la criminalidad, la situación social, la desocupación de los delincuentes jóvenes, su nivel de educación y de formación. La consecuencia: las respuestas políticas deben partir de esta conexión. También hay consenso para considerar que la exclusión social y sus diferentes expresiones resultan una verdadera violencia y amenazan con ser un explosivo social.

Respuestas de la política y de la sociedad al aumento de la violencia y de la inseguridad ciudadana

Un entorno en cambio

Los gobiernos latinoamericanos parecen carecer no sólo de una estrategia integrada, sino también de los medios necesarios para enfrentar el aumento de la violencia. Las respuestas se limitan en gran parte a una legislación penal más dura –en muchos países se discute el restablecimiento de la pena de muerte– y a un aumento del presupuesto de las fuerzas de seguridad. En muchos casos se ordenó el lanzamiento de las Fuerzas Armadas a la calle para combatir la delincuencia. Esto se debe cuestionar no sólo por razones estructurales, sino también constitucionales ya que el mantenimiento del orden público no es tarea militar sino deber policial.

El problema de la falta de una respuesta democrática a la inseguridad se complica porque en muchos lugares las fuerzas estatales del orden se encuentran involucradas, en parte, en la criminalidad y la violencia. Tomando en cuenta esta situación el sociólogo alemán, Peter Waldmann, acuñó el término de Estado sin ley o Estado “anémico” (Waldmann 2003). En los últimos años, los cambios económicos y la democratización política no han permitido el establecimiento de un monopolio de la coerción, asegurado jurídicamente y controlado democráticamente por el Estado latinoamericano. A pesar del debate neoliberal por la reducción del Estado, no se han cuestionado las funciones básicas del mismo como son la garantía de un nivel mínimo de seguridad pública y el establecimiento de un sistema judicial, que por lo menos permita, la persecución penal de crímenes graves. Estas dos últimas áreas también se encuentran en un proceso de privatización.

La falta de respuesta estatal es una de las causas claves del aumento masivo de empresas privadas de seguridad pero también de formas privadas e ilegales de justicia, cuya expresión más cruel es el linchamiento. Esto ocurre en varios países, en especial en aquellos lugares donde los índices de desarrollo humano son desfavorables. Así, se han reportado linchamientos en Guatemala, México, Perú, Ecuador, Haití y Brasil además de algunos intentos en Buenos Aires y Santiago. La seguridad se ha convertido cada vez más en un bien que se compra. Mientras los ricos se atrincheran detrás de muros cada vez más altos, en la calle reina la ley del más fuerte. La falta de respeto a la Constitución y las carencias del sistema judicial que se traducen, entre otros fenómenos, por la alta impunidad de crímenes graves, contribuyen al aumento de los casos de justicia por mano propia y también a un incremento de la violencia cotidiana. Esto no sólo deslegitima a los gobiernos, y a la democracia como sistema de gobierno, sino que también promueve, según las palabras del politólogo argentino

Guillermo O'Donnell, la formación o existencia de "democracias con derechos cívicos de baja intensidad" (O'Donnell 1994).

En los últimos años, varias organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, han empezado a reflexionar sobre el nuevo papel del Estado, más allá de reducir el aparato estatal y de privatizar empresas o servicios estatales. En los años 1990, los nuevos tópicos fueron "gobernabilidad" y "eficiencia", dando sencillamente por sentada la existencia de un monopolio estatal de la coerción. La realidad de la mayoría de los países latinoamericanos es otra: distintos actores de coerción compiten entre sí. En gran medida, los gobiernos trasladan a nivel regional sus búsquedas de solución. Lo hacen tanto en el marco de la OEA como a nivel de las cumbres presidenciales, por ejemplo en la Cumbre Hemisférica celebrada en Quebec en abril de 2001 (y en las Cumbres siguientes) donde se tematizaron estos problemas. Pero esta regionalización ha tenido hasta ahora resultados modestos y las estrategias predominantes siguen siendo nacionales y bilaterales. Con la transferencia del problema a otros países, por ejemplo a países de tránsito de drogas, de armas y/o de migrantes, la creación de mecanismos de coordinación resulta para los gobiernos nacionales tan sólo una segunda opción. Frente a este comportamiento, el reconocimiento de una "responsabilidad compartida" podría ser un primer paso hacia estrategias compartidas y comprehensivas (Maihold 2013a:391). Aunque es cierto que la violencia y la criminalidad, especialmente la organizada, no se detienen ante fronteras nacionales, el Estado nacional sigue siendo la estructura organizativa básica del sistema internacional, por lo cual no puede ni debe eludir su responsabilidad precisamente en las áreas de seguridad pública y del estado de derecho.

La multiplicación de actores de violencia

Las fuerzas estatales de seguridad: Fuerzas Armadas y policía

Teóricamente, el mantenimiento de la seguridad interna y externa es, en un sistema democrático, la tarea central del Estado, el cual dispone del monopolio legítimo de coerción democráticamente controlado. Mientras que la tarea central de las Fuerzas Armadas suele ser la protección de las fronteras externas –la seguridad externa–, el mantenimiento del orden público es responsabilidad de la policía y del sistema judicial. Estos tres actores se vieron enfrentados a cambios profundos en los últimos años en casi todos los países de América Latina. La democratización y el fin de las guerras internas en América Central han afectado el tamaño y la definición de las tareas de las Fuerzas Armadas. En casi toda la región se puede notar una reducción significativa del número de soldados. Las excepciones son los países de la región andina y México, donde persiste la amenaza de una

insurgencia armada o donde el combate contra el narcotráfico se hace por la vía militar. En el Cono Sur y en América Central la reducción se debe tanto a la abolición del servicio militar obligatorio como a restricciones presupuestarias. Solamente en algunos países –por ejemplo en Argentina– se combinó la reducción cuantitativa con una reforma estructural de las Fuerzas Armadas.

A pesar de los cambios mencionados, la democratización y la pacificación han tenido poca influencia en la autopercepción de las Fuerzas Armadas de la región. Los militares, tanto en América del Sur como en América Central, no se consideran como vencidos, aunque pocos salieron de los palacios de gobierno con las palabras de “misión cumplida” como lo hizo Augusto Pinochet en Chile. Sin embargo, desacreditados por las violaciones masivas de los derechos humanos, los militares tuvieron que enfrentarse a la necesidad de legitimar su existencia. En muchos países hubo discusiones, algunas sobre la abolición del servicio militar obligatorio o hasta de la misma institución castrense.

En América Central, el fin de los conflictos armados permitió una profunda reforma de la policía. El cambio más significativo fue la desmilitarización de la policía y su subordinación a un ministerio civil –sea el de seguridad pública (caso de El Salvador) sea el del interior. A pesar de estos cambios importantes, el aumento de la violencia perjudica a estas reformas y hoy en día vemos en todo el Istmo centroamericano un auge del autoritarismo (Argueta *et al.*, 2011). Siendo la inseguridad cotidiana uno de los problemas más importantes para la población, los gobiernos mandan –de nuevo y muchas veces en contradicción con la propia Constitución– a los ejércitos a la calle. Una vez efectuados los cambios legislativos, hacen falta reformas profundas en la administración y la ejecución de las tareas policiales. La comunidad internacional y las actividades de cooperación pueden desempeñar un papel importante en este proceso.

Una tarea importante de los gobiernos en toda la región es la construcción de un consenso nacional acerca de las tareas que deben tener los organismos estatales de seguridad. ¿Cuáles deben ser las tareas de las Fuerzas Armadas?, ¿cuáles son las de la policía u otros órganos estatales? ¿De qué forma y cómo se debe organizar el control civil en el área de las políticas de seguridad?

La guerrilla y el terrorismo

Con la democratización del subcontinente y la finalización de las guerras en América Central a mediados de los años 1990, el tema de la oposición armada y de la guerra pareció superado en la mayoría de los países latinoamericanos, siendo Colombia una

excepción a la regla. En Perú el gobierno autoritario de Alberto Fujimori venció a la guerrilla maoísta del Sendero Luminoso y diezmó el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). Sin embargo, en México, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1.º de enero de 1994 demostró que la toma de las armas sigue siendo posible en América Latina, aunque el enfrentamiento armado fue corto y más bien simbólico. En los años siguientes han resurgido grupos de guerrilla en otras regiones de México, como en Guerrero. Hoy en día, los cárteles de la droga y su lucha cruel por ganar márgenes de mercado se encuentran en el centro de la atención política y ciudadana, y han llevado a algunas regiones del país al borde de la no gobernabilidad. Tanto en México como en Guatemala, algunas regiones se encuentran completamente en manos de los narcotraficantes.

Sea como fuera: el retorno a las viejas formas de una guerra de guerrilla parece poco probable en todo el continente.

A pesar de esto no se puede descartar del todo la posibilidad de que surjan nuevas formas de protesta o de resistencia violenta, pues es cierto que las causas estructurales que motivaron las guerras de guerrillas en las últimas décadas –la injusticia y la desigualdad social así como la marginalización de grandes sectores de la sociedad (sobre todo los grupos indígenas y el área rural en su conjunto)– siguen vigentes y están muy lejos de ser resueltas. El terrorismo como una nueva forma de guerrilla tampoco es una amenaza real en los países al sur del Río Bravo, a pesar de la retórica bélica del Presidente Bush Jr. después del 11 de septiembre (véase al respecto en detalle: Bodemer 2003 y Bodemer, Rojas Aravena 2005).

Los grupos paramilitares y privados

Aunque la existencia de grupos paramilitares y privados no es algo nuevo en la historia de América Latina, la privatización de la violencia ha adquirido una dimensión nueva en los últimos años. La mayoría de estos grupos sirvió en el pasado como sustituto del Estado central al servicio de las oligarquías regionales y locales o grupos económicos. En la época de las dictaduras militares y de los regímenes autoritarios existió un control más o menos directo de estos grupos por parte de las Fuerzas Armadas. Hoy en día, en muchos casos –por ejemplo, en Colombia–, siguen existiendo vínculos entre ambos grupos, aunque los paramilitares y los grupos privados gozan de una creciente autonomía.

También hubo un cambio importante en las metas de violencia que persiguen estos actores. Mientras en el pasado la destrucción de la oposición política –sea armada o civil– era el objetivo central de estos grupos, hoy en día sus fines son más difusos

y se extienden a acciones de “limpieza social” en contra de asesinos, ladrones y niños de la calle. Los financiadores de estos grupos legitiman estas formas de “justicia” privada por el aumento de la violencia y la criminalidad. Pero este tipo de lucha se reduce a los síntomas, ignorando las causas fundamentales de la misma.

El crimen organizado

Una tendencia alarmante con repercusiones importantes sobre las políticas de seguridad en todo el continente es el aumento del crimen organizado, muchas veces estrechamente vinculado al aparato estatal. La producción y el tráfico de drogas ilícitas y el lavado de las ganancias adquiridas con esto, son los sectores más importantes pero no los únicos del crimen organizado. El contrabando (sobre todo con coches de alta calidad) y el tráfico de niños, de mujeres y órganos son otras formas de enriquecimiento ilícito. La importancia de la narcoeconomía dentro del crimen organizado resulta sobre todo de su dimensión internacional.

Hay distintas dimensiones de la lucha antidrogas. En los países andinos, el tema central es la erradicación de los cultivos y la destrucción de los centros de producción, mientras que en otros países de la región (en América Central, el Caribe y hasta en el Cono Sur), domina el tema del lavado de dinero y creciente consumo local, sobre todo en la generación joven. Para las Fuerzas Armadas de algunos países, la cooperación con Estados Unidos en la lucha contra las drogas se ha convertido en la parte de la ayuda militar que más ingresos les generan. Sin embargo, entre el Río Bravo y la Tierra del Fuego existe consenso para reconocer que la lucha contra las drogas, proclamada décadas atrás por el Presidente Richard Nixon, ha fracasado. Algunos países, como Uruguay y Guatemala, proponen por lo tanto una liberalización controlada. Pero más allá de los carteles, hay también fuertes intereses en el norte del continente que siguen rechazando este experimento. La explicación es muy simple: las ganancias estupidas del tráfico de drogas nutren no sólo a la mafia sino también a una gran parte de la industria química así como a un gigantesco aparato de seguridad y de lucha antidroga. La única esperanza es, por lo tanto, que la creciente prosperidad económica en América Latina se acompañe a mediano plazo de cierto agotamiento de las energías criminales, es decir, que los carteles abandonen la economía paralela e inviertan en la economía formal, por ejemplo, el turismo, el petróleo, la cirugía plástica o el sector inmobiliario. Esa tendencia ya está en marcha.

¿Qué sabemos acerca de la inseguridad ciudadana?^[108]

Hace dos décadas, los ediles de las ciudades y los criminólogos consideraban la problemática de la seguridad urbana casi exclusivamente a través de las tasas delictivas de las estadísticas policiales. Hoy en día, cualquier edil ciudadano informado reconoce que la delincuencia es parte importante de dicha problemática, pero que otros fenómenos asociados, como la conducta antisocial, los problemas de desorden y el miedo al delito inciden gravemente en la calidad de vida urbana de los ciudadanos. Es la diferencia entre el concepto antiguo de “prevención de la delincuencia” y el concepto más actualizado de “seguridad ciudadana”. Si hoy se reconoce que la problemática es más amplia se debe a que la delincuencia, por mucha histeria que exista, afecta sólo a una pequeña parte de la población. En tanto la conducta antisocial, los problemas de desorden y el miedo afectan a una mayor proporción de los habitantes urbanos. La percepción subjetiva del delito –el miedo al mismo– genera retraimiento e incluso evacuación de determinadas zonas de las ciudades.

Buenas políticas de seguridad urbana incluyen formas de reducir el miedo. Siempre se había asumido que el miedo al delito tenía una relación directa con niveles y experiencias objetivos de delincuencia o victimización. En los años 1970, con las primeras investigaciones, el miedo al delito se convirtió en un fenómeno propio, dado que estos trabajos demostraban que la relación entre el miedo y la delincuencia era mucho más complicada. Por ejemplo, tener miedo al delito no implica necesariamente una probabilidad más alta de ser víctima. Desde entonces, se examina el miedo a la delincuencia como un fenómeno aparte de la delincuencia misma.

En la disminución del miedo, la policía desempeña un papel importante. Experimentos policiales han demostrado que ciertas actuaciones policiales, propias de una “policía de proximidad”, pueden reducir el miedo al delito. La patrulla en coche, y mejor aun a pie o en bicicleta, es reconfortante para la población y reduce el miedo al delito. La prevención vecinal, la reestructuración de las calles, y el alumbrado público también son eficaces.

[108] Este parte se basa en gran parte en Barbaret (2004).

La actuación policial forma parte de la prevención de la criminalidad. Hoy predominan tres modelos de actuación policial:

- (1) El modelo tradicional o “mecánico” de actuación policial se centra en una policía represiva con una patrulla aleatoria, la mera presencia de efectivos policiales, la respuesta rápida y la atención a incidentes individuales. Este modelo no es necesariamente un modelo de “derecha”. Algunos argumentan más bien que este modelo es el más democrático porque funciona respondiendo a las llamadas o demandas de la mayoría de los ciudadanos. El modelo tradicional, sin embargo, se cuestiona por su incapacidad a resolver “problemas” delictivos y por la distancia social que existe entre los ciudadanos y dicha policía. Se le cuestiona científicamente por investigaciones realizadas en los años 1970 que sugieren que la patrulla aleatoria y la respuesta rápida no son eficaces en la prevención y detección de la delincuencia. Estas investigaciones abren la vía hacia modelos alternativos de actuación policial, que son básicamente la policía de proximidad y la policía de resolución de problemas.
- (2) La policía de proximidad es un modelo descentralizado que intenta acercar la policía a los ciudadanos mediante programas de barrio (patrulla a pie, locales policiales) o trabajos en foros de prevención de la criminalidad. La evaluación científica sugiere que este modelo es eficaz en la reducción del miedo y en la detección y prevención de la pequeña delincuencia y problemas de desorden callejeros. Es además un modelo que restaura la confianza del público en la policía, e indirectamente, en el Estado. Sin embargo, no es un modelo muy eficaz en la lucha contra la delincuencia grave.
- (3) El modelo más eficaz en la lucha contra la delincuencia grave es el de resolución de problemas, que se basa en el trabajo interdisciplinar, en un proceso casi-científico que empieza con la constatación de problemas delictivos. Después de la identificación de una serie de problemas delictivos (por ejemplo, tráfico de drogas en un parque público; violencia doméstica; vandalismo en las zonas cercanas a un colegio público) se decide analizarlos en profundidad con datos disponibles o que se recogen. Después del proceso de análisis se diseña una estrategia, o múltiples estrategias de intervención, implicando a múltiples organismos locales: policía, colegios, urbanismo, asociaciones de mujeres, etc.

Las estrategias alternativas han tenido éxito en ciudades europeas, por ejemplo en Barcelona, Londres y Múnich, pero también en América Latina, como en Guarulhos, Medellín y Bogotá, Santiago de Chile, Belo Horizonte, Córdoba y Rosario.

Entre las experiencias prácticas exitosas a nivel local se pueden mencionar dos ejemplos, uno en América Latina y otro en Europa. Sobre estos (y otros) casos se llevó a cabo una conferencia en 2004 en Londres bajo el título *"Figthing Urban Crime: Citizen Security in Latin America and Europe"* (véase en detalle Bodemer 2004):

El caso de Bogotá

La experiencia de Bogotá se ha desarrollado en el transcurso de distintas administraciones locales en la primera década de este siglo sobre la base de tres componentes complementarias: la primera fue el reordenamiento de la administración local de la ciudad; la segunda la instalación de una cultura ciudadana, marcada fuertemente por la participación de la comunidad; y la tercera la intervención en los espacios físicos de la ciudad. El problema de seguridad de la ciudad de Bogotá ha sido concebido por los gobiernos locales como un problema de origen multicausal, en el cual se encuentra involucrada toda la ciudad y para las soluciones del cual también debe participar en su totalidad. Todos los actores son relevantes y deben por eso ser considerados agentes de cambio en las estrategias desarrolladas para solucionar los problemas de seguridad en la capital colombiana. La estrategia se centró en la realización de un trabajo de prevención integral, que abordó el conjunto de factores que generan la violencia y la inseguridad. Se trataba de un trabajo multisectorial para coproducir seguridad ciudadana que involucró tanto a los ciudadanos, como a la policía, al gobierno y a las autoridades civiles. La prevención se complementa con un fuerte control de algunos factores de riesgo presentes en la población, en especial el porte de armas y el consumo de alcohol. Por lo tanto, uno de los programas en el marco de las estrategias antidelictivas de Mockus, primer alcalde que tuvo que enfrentar el problema de inseguridad, consistió en comprar las armas en manos de los civiles. Este programa ilustra el valor de la colaboración entre el sector público y la sociedad civil (por ejemplo la Iglesia) en la implementación de una campaña exitosa. También señala la importancia de mensajes simbólicos para cambiar la cultura de violencia como el de recolectar armas y hacer con ellas cucharas para infantes (Buvinic *et al.* 1999:24). En Cali, otra ciudad con una altísima violencia durante el reinado del "capo" de las drogas, Pablo Escobar, se prohibió el transporte de armas durante ciertos fines de semana de alto riesgo, una medida que probablemente contribuyó parcialmente a la reducción de la tasa de homicidios en esa ciudad (Guerrero, Rodrigo 1997).

Según Mockus, las reacciones ante la violencia, el terror y la inseguridad se vinculan con factores psicológicos y educativos, con el miedo, con la valoración de la vida humana y con la importancia que se otorga a la cultura y a la moral como recursos para la acción colectiva. De acuerdo con las experiencias en la capital colombiana, lo

más importante fue, según Mockus, sensibilizar a los ciudadanos con respecto a sus derechos y obligaciones, armonizar la ley con la vida cotidiana y la moral, asumir riesgos y responder a ellos, educar a la acción cívica, la resistencia contra el crimen y la corresponsabilidad y, finalmente, promover institucionalmente soluciones pacíficas para resolver los conflictos. Los valores básicos que sustentan todo eso son, siguiendo a Mockus, la confianza y el autocontrol (Bodemer 2008).

Las políticas de seguridad, implementadas en Bogotá durante los años del alcalde Mockus y su sucesor Garzón, hicieron evidente que hoy en día los ciudadanos de esta capital respetan más la ley y son más optimistas en cuanto al futuro de su ciudad que en años anteriores, que la legitimidad y el anticlientelismo se han fortalecido, y que las decisiones comunales están basadas en amplios debates y estrictos controles públicos. Según Mockus, al éxito de la política antiterrorista en Bogotá ha contribuido mucho el hecho de que las sanciones legales están enraizadas en un contexto pedagógico y que se ha aplicado un concepto epidemiológico, es decir que las acciones fueron bien focalizadas y objeto de una evaluación científica en todas las fases. Sin embargo, sólo podrán esperarse éxitos duraderos en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad si la mayoría de los ciudadanos comparte la convicción de que todos estamos interrelacionados y somos corresponsables, tomando conciencia de que la cultura cotidiana, la moral y el rule of law se condicionan mutuamente.

El caso de Londres

Un segundo ejemplo de lucha contra la inseguridad a nivel local, esta vez en Europa, es el de Londres. Siendo sede del gobierno y de numerosas embajadas, y visitado por millones de turistas, Westminster es un lugar de grandes contrastes sociales que debe responder cotidianamente a altas demandas de seguridad. El control directo sobre la policía está en manos del gobierno, sin embargo, las autoridades locales tienen de hecho un alto grado de corresponsabilidad. La respuesta del gobierno consistía en una colaboración entre las autoridades locales –*el Westminster City Council*–, la policía, los ciudadanos y el sector privado según el lema “*take it at the next level: civil watch*”. Los factores de éxito de la política de seguridad han sido, en primer lugar, los encuentros cotidianos del *City Council*, la complementariedad entre la policía y *City Guardian Wardens*, reacciones rápidas, confianza mutua, responsabilidad compartida, *ownership*, una cooperación activa del sector privado y los medios de comunicación (CCTV Center) y, finalmente, una evaluación independiente, apoyada por el *Home Office*. Esta estrategia integral-participativa ha obtenido éxitos notables: la criminalidad disminuyó en un 33%, en ciertas áreas hasta el 46%, los robos se redujeron un 23%, la violencia contra las personas un 12%. Además se ha

registrado una recuperación del espacio público, expresada por la disminución de acciones como el mendigar agresivo, el beber en las calles, dormir y orinar al aire libre y de los deterioros contra el medio ambiente. El objetivo central a largo plazo es reducir la criminalidad al mínimo posible, disminuir toda forma de comportamiento antisocial y aumentar la calidad de vida para todos en el barrio.

Luces y sombras en la lucha contra la violencia y la inseguridad ciudadana – un balance

Este último párrafo hace un balance de las tendencias de violencia y seguridad ciudadana en América Latina y de su tratamiento científico y politicoestratégico:

- (1) Son pocos los estudios que se focalizan en la percepción de inseguridad como un constructor social. La mayoría se orientan en función de las estadísticas disponibles, a pesar de sus límites.
- (2) El punto de partida para un análisis orientado hacia el problema de la violencia y la deducción de recomendaciones políticas constructivas debe ser una comprensión de la (in)seguridad y la violencia como un constructo social. La seguridad es siempre construida socialmente. Las respuestas políticas deben tomar en serio la percepción del estado de seguridad por los ciudadanos y orientar sus acciones en ese sentido.
- (3) Una mayoría de políticos y ciudadanos latinoamericanos considera que el gobierno, la legislación, el sistema de justicia y la policía son prácticamente los únicos responsables del problema de la alta inseguridad. Estas instancias revelan, sin ninguna duda, notables déficits. Desencanto político, malas notas para la jurisdicción y desconfianza frente a la policía son expresiones elocuentes de la destacada distancia que existe entre los ciudadanos y estas instancias. En la mayoría de los casos se considera a la policía como parte del problema de seguridad en lugar de verla como una ayuda, y a la justicia como incompetente y corrupta en vez de protectora y vigilante ante el comportamiento policial. Según encuestas de opinión, menos del 30% de los ciudadanos latinoamericanos tienen todavía confianza en el sistema judicial (en la OCDE son más de 40%). Esta delegación de responsabilidad “hacia arriba” no toma en cuenta que el mantenimiento de la seguridad necesita que los ciudadanos se involucren de forma activa. Por eso, no es casual que la lucha contra la inseguridad y la violencia tenga éxito casi exclusivamente en aquellos casos donde se implementa como una tarea conjunta de la política, la jurisdicción, la policía y la sociedad civil.

- (4) En las grandes aglomeraciones urbanas con altos índices de criminalidad, el comportamiento ilegal de la policía puede ser ampliamente aceptado por los ciudadanos. De igual forma, la pena de muerte puede recibir la aprobación de la mayoría, aunque muchas constituciones latinoamericanas la prohíban.
- (5) Esperanzas inflacionarias por parte de los ciudadanos con respecto a las reformas de la justicia (como solución a todos los problemas), como se han podido observar en los años recientes, ponen trabas al éxito de las reformas.
- (6) Para luchar contra la violencia y la inseguridad se necesitan enfoques holísticos, sobre todo en el área de la justicia. Las reformas de la justicia tienen que tomar en cuenta al mismo tiempo las reformas de la policía. Las experiencias nos muestran además que las reformas que prometen ser exitosas van más allá de ser reformas de derecho penal y de la policía. No se puede esperar en ambos ámbitos éxitos a corto plazo.
- (7) El enfoque de las reformas debe centrarse más en la prevención y la resocialización.
- (8) No es adecuado responder en forma desmedida a tipos de violencia de muy diferente grado y calidad. Declarar al tatuaje como un acto criminal que justifica el encarcelamiento –como se ha establecido en El Salvador en la lucha contra las maras– es una medida que resulta de cálculos costos-beneficios totalmente inadecuados en un Estado de derecho, cuestionable y contraproducente con respecto a la resocialización.
- (9) La lucha contra la violencia y la inseguridad tiene que tomar como punto de partida las causas verdaderas de la percepción de inseguridad de los ciudadanos, tanto la desorganización, la corrupción y la ineficiencia como el contexto en el cual surgen crímenes, exclusión social, desocupación y pobreza.
- (10) Las reformas pueden fracasar porque se basan en supuestos equivocados, son elaboradas o implementadas superficialmente, porque son atacadas por un discurso público (sobre todo en los medios de comunicación), no son comprendidas por los ciudadanos o porque se cree que estas reformas pueden impedir la acción de la policía.
- (11) En el futuro se tendrá que contar con la resistencia de fracciones conservadoras y de la propia policía. Para progresar en esta área se necesitan más evaluaciones serias con la participación de expertos externos y de su documentación.

- (12) El balance de las experiencias en la lucha contra la violencia y la inseguridad pública en América latina nos da un resultado ambivalente. En algunos países, la violencia se ha incrementado en años recientes, por ejemplo en (algunas partes de) México, en los países centroamericanos, en Venezuela, Brasil, pero también en países como Uruguay y Costa Rica, que tenían la fama de ser países muy tranquilos y seguros. Sin embargo, hay también ejemplos alentadores. Si hasta hace poco el mantenimiento de la seguridad era principalmente una tarea policial, hoy en muchas ciudades los gobiernos locales disponen de programas de seguridad más amplios. A eso se suman programas preventivos elaborados por redes académicas (por ejemplo en Minas Gerais). Sin ninguna duda, los índices de delincuencia de ciudades como Bogotá, Guarulhos, Belo Horizonte han bajado durante la última década gracias a los programas audaces de algunos alcaldes, con resultados tan positivos como la transformación de la institución policial en Colombia y El Salvador y, finalmente, la reforma procesal en Chile. Este país es también ejemplo de una creciente profesionalización en la investigación policial y en la coordinación de actividades entre los municipios, el gobierno central y la policía.
- (13) Los enfoques y modelos teóricos disponibles y las experiencias recientes de su (todavía rudimentaria) aplicación, tanto en Europa como en algunos países latinoamericanos, muestran con toda claridad que las estrategias de prevención y sus referentes teóricos (la teoría de las oportunidades/teoría situacional, la teoría de desorganización social y el concepto de solución de problemas) presentan ventajas evidentes en comparación con las respuestas represivas tradicionales y su concepto básico, la teoría de la disuasión. Estas estrategias alternativas son las que han dado hasta ahora los mejores resultados.
- (14) Lo que se necesita es una política integral de seguridad ciudadana, cuyas bases esenciales sean la igualdad de acceso al sistema judicial para todos los ciudadanos, la consecución de un equilibrio entre las demandas legítimas de protección social y el respeto de las garantías fundamentales para todos los ciudadanos, incluidos los inculpados; la incorporación de la perspectiva de las víctimas en el tratamiento de las cuestiones penales; la educación legal popular, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y la vinculación de la seguridad ciudadana con una estrategia de desarrollo social. Estrategias de este tipo provocarán, seguramente, resistencias provenientes tanto de la policía y el sector judicial como también del ámbito político y tendrán que contrarrestar el hecho de que en la mayoría de los países de la región, la sociedad civil no esté preparada para enfrentar el tema y suele demandar panaceas universales. Finalmente, se

debe advertir acerca del peligro de transferir modelos y esquemas foráneos sin tener un conocimiento cabal de su justificación y presupuestos básicos, sus condiciones de aplicabilidad y las evaluaciones de sus alcances.

- (15) Las experiencias en América Latina y Europa subrayan la relación estrecha entre seguridad, desarrollo y democracia y la necesidad de la cooperación internacional en esta área. Un informe del BID con el llamativo título “La política importa” (BID 2006) recalca la importancia de las instituciones democráticas y de los actores que actúan en su nombre. Lo que cuenta es el comportamiento cotidiano, las reglas formales e informales que están enraizadas profundamente en la cultura política de un país y que dirigen el comportamiento de sus políticos y ciudadanos. El interés debe centrarse en el cumplimiento de las leyes, el estudio de los mercados como construcciones institucionales, la formación del capital social y aquellas corporaciones que bloquean el cambio institucional (Bodemer 2004).
- (16) Una de las agencias internacionales que se ha ocupado desde los años 1980 de la problemática de la violencia e inseguridad pública es el BID. Este organismo aboga por una estrategia incrementalista bajo el lema: “¿Cómo se come un elefante?– En trozos pequeños”. Frente al hecho de que la seguridad sea la preocupación prioritaria de los ciudadanos en las urbes latinoamericanas, el BID ha investigado las causas y los costos de la violencia urbana y ha apoyado un relevamiento de experiencias exitosas en la lucha contra el crimen. Además ha puesto créditos a disposición de una variedad de instituciones involucradas en la lucha contra el crimen y la inseguridad pública. Metodológicamente, se partió de la hipótesis que la violencia era una pérdida de valores morales. Atacarla implica incluir a todos: escuelas, familias, sociedad civil, etc. Para tener éxito, es necesaria una tipificación de los problemas, la identificación de los factores de riesgo y la búsqueda de soluciones bien focalizadas y no prefabricadas. Como muestran las experiencias al nivel comunal, las medidas de prevención son, por un lado, más costosas que las de control pero, por el otro, son más exitosas.
- (17) La cooperación internacional es necesaria, pero bien puede significar un debilitamiento del Estado y ser así contraproducente si se financian instituciones y/o actores que compitan con el Estado (lo que ha sucedido, por ejemplo, con la cooperación europea en Nicaragua). Otro peligro es que, bajo el lema del mantenimiento de la seguridad, ocurra una transformación de las instituciones más allá del sector de la seguridad y entonces el poder central experimente un reforzamiento sin una participación adecuada de los parlamentos e instituciones

regionales y locales. Una problemática similar es la transferencia de conceptos de un ámbito a otro (por ejemplo, *rule of law*). Finalmente, aparece peligroso el surgimiento de una “dictadura de oferta”, tanto de agencias internacionales como privadas, de la cual los gobiernos o no puedan o no quieran escapar (Maihold 2013^a:293 y s). Las líneas directivas de toda cooperación deben ser: devolver el monopolio de sanción al Estado, no violar la cohesión social y mantener la cohesión territorial.

- (18) Mirando hacia el futuro se puede concluir que la situación de seguridad ciudadana en América Latina permanece ambivalente. Por un lado, el proceso de democratización de América Latina sigue adelante a pesar de los problemas de legitimidad no resueltos. Por el otro, hay motivos para un cierto escepticismo, e incluso pesimismo, debido a que gran parte de los países latinoamericanos aún no disponen de capacidades suficientes para responder a las demandas acumuladas desde abajo, carecen del necesario *output* económico y social, y en su mayoría siguen practicando políticas públicas muy discrecionales, aumentando así la desigualdad. Ciertas excepciones como Brasil bajo el gobierno de Lula da Silva y Uruguay durante los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica, confirman la regla. Lo que hace falta en América Latina es otra política y una ciudadanía que reclame una política representativa. Otra vez: “*Politics Matters*”. Lo que también falta son instituciones fuertes, comprendidas como un sistema de reglas formales e informales (Nino 1992 y Garzón Valdés 1988), donde los agentes que actúen en nombre de estas instituciones hayan internalizado estas reglas (Hart 1961).

Bibliografía

ARGUETA, O., S. HUHN y S. KURTENBACH (2011), *Blockierte Demokratien in Zentralamerika*, GIGA Focus Lateinamerika 10.

BANCO MUNDIAL (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Banque mondiale, Washington, D.C.

BARBARET, R. (2004), *Sicherheit im urbanen Raum. Erfahrungen in Europa und Folgerungen für Lateinamerika*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Beiträge zur Lateinamerika-Forschung 17, Hamburgo, pp.171-194.

BODEMER, K. (2008), *Gewalt und öffentliche Unsicherheit in Lateinamerika und ihre Bekämpfung: Mythen, Halbwahrheiten, Fakten*, in: Meyer, Kandlinger, Wörner, *Inseguridad con seguridad? Wege aus der Gewalt!*, Schriftenreihe zu den Passauer Lateinamerikagesprächen Bd.5, pp. 37-69, Munich.

BODEMER, K. (2004), *La lucha contra la criminalidad urbana: Seguridad ciudadana en América Latina y Europa*, Banco Inter-Americano de Desarrollo, París, septiembre, 13 pag.

BODEMER, K. (2003) (Eds.), *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia?* Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

BODEMER, K. y F. ROJAS ARAVENA (Eds.) (2006), *La seguridad en las Américas – Nuevos y viejos desafíos*, Iberoamericana-Vervuert, Madrid.

BUVINIC, M., A. MORRISON y M. SHIFER (1999), *Violence in Latin America and the Caribbean, A Framework of Action*, Inter-Americ (IDB), Washington D.C.

CRAWFORD, A. (1999), *The local governance of crime. Appeals to community and partnership*, Oxford University Press.

ESPINOZA, G. (2008), *Hacia una visión progresista en seguridad ciudadana*, Friedrich Ebert-Stiftung, Serie PROSUR, Santiago de Chile, 39 pág.

GARZÓN VALDÉS, E. (1988), *Die Stabilität politischer Systeme. Analyse des Begriffs und Fallbeispiele aus Lateinamerika*, Friburgo, Alber.

GUERRERO, R. (1997), “Epidemiología de la violencia. El caso de Cali, Colombia”, in RATINOFF, L., *Hacia un enfoque integral del desarrollo: Ética, violencia y seguridad ciudadana*, BID, Washington D.C.

HART, H.L.A. (1961), *The Concept of Law*, Oxford University Press.

HIRSCHI, T. (1969), *Causes of delinquency*, University of California Press, Berkeley et Los Angeles, University of California Press.

HELMKE, G. y S. LEVITSKY (2003), *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda* – Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, *Working Paper 307*, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/307.pdf>

ILPES / BID (2008), *Informe del progreso económico y social en América Latina en 2008*, Washington D.C.

IMBUSCH, P., M. MISSE y F. CARRIÓN (2011), “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review”, in: *International Journal of Conflict and Violence* 5, pp 87-154.

JORDAN, D.C. (1999), *Drugs Politics – dirty money and democracy*, Norman: University of Oklahoma Press.

- KESSLER, G. (2004), *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires.
- KESSLER, G. (2008), "Las transformaciones en el delito juvenil en Argentina y su interpelación a las políticas públicas", in: Potthast, Ströbele-Gregor, Wollrad (Eds.): *Ciudadanía, (in)seguridades e interculturalidad*, Buenos Aires, pp. 231-245.
- KLIKSBERG, B. (2007), *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina: Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Documento de cohesión social, sin lugar.
- LONDONIO, J.L., A. GAVIRIA y R. GUERRERO (Eds.) (2000): *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Washington.
- MAIHOOLD, G. y D. BROMBACHER (2013), *Gewalt, organisierte Kriminalität and Staat in Lateinamerika*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlín, Toronto.
- MAIHOOLD, G. (2013a), "Perspektiven der Gewalt, Organisierter Kriminalität und Staatlichkeit in Lateinamerika", en: Maihold y Brombacher (2013), pp.389-395.
- MERTON, R.K. (1968), *Social Theory and Social Structure*, Enlarged Edition, Nueva York, Free Press.
- NINO, C. (1992), *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé.
- O'DONNELL, G. (1994), "Delegative Democracy", en: *Journal of Democracy* 7,4, pp.112-126.
- PNUD (2005), *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: ¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?*, San Salvador.
- UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID) (2006), *Central America and México Gang Assesment*, Abril.
- UNODC (2012), Homicide Level – Latests Available Year, www.unode.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Homicide_levels.xlsx.
- WALDMANN, P. (2008), "El concepto de seguridad/inseguridad con especial referencia a la situación en América Latina", in: Potthast, Ströbele-Gregor et Wollrad (Eds.) *Ciudadanía, (in)seguridades e interculturalidad*, pp. 44-58, Buenos Aires.
- WALDMANN P. (2003), *El Estado anómico – Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Caracas.

2.3. Perspectivas de las políticas sociales y ambientales

2.3.1. *La situación de la educación superior en América Latina: entre democracia y globalización*

Jean-Michel BLANQUER

El estado de la educación y de la enseñanza superior en un país o en una región es muy significativo de la situación de desarrollo del territorio considerado. Es un indicador del nivel de excelencia de la economía, de su capacidad para innovar y renovarse en permanencia. Es también un indicador de la situación social, desde el punto de vista de la índole de las desigualdades y de la situación de la movilidad. Las dos dimensiones, económica y social, pueden estar disociadas pero obviamente interfieren y convergen en una dimensión política y cultural que es a la vez origen y resultado del desempeño del sistema escolar y universitario.

En el caso de América Latina, para entender la situación presente, es necesario dar una vuelta por la historia que ha forjado los modelos actuales y que todavía determina la manera en la que se vinculan con el resto del mundo.

La tradición universitaria latinoamericana es sumamente fuerte ya que desde sus orígenes se presenta como una extensión natural de las primeras instituciones universitarias europeas de la Edad Media. La primera universidad del continente fue creada en 1539 en Santo Domingo, un siglo antes que Harvard (1636), y recibió el nombre de Santo Tomás de Aquino. El sustrato académico latinoamericano es muy comparable al de Europa, en particular al de la Europa católica y latina. Por ello su trayectoria coincide con la cuestión de la secularización, que tiene una evolución muy diferente entre un país y otro. En la época colonial, las universidades eran católicas y públicas ya que la Iglesia y el Estado se confundían, salvo en el caso de Brasil que llegó al siglo XIX sin institución universitaria lo que la condujo a seguir su propio camino, muy inspirado en el sistema francés posrevolucionario e imperial.

La secularización consecutiva a la Independencia tiene distintas versiones según los países. A menudo produjo una diferenciación entre establecimientos religiosos y sector público, como en Chile, con universidades católicas que todavía son de gran prestigio, o como en Perú o en Colombia. También permitió la creación de un sector privado no confesional que entra a competir con los dos anteriores y que puede ser lucrativo o no lucrativo. Por lo tanto, con el tiempo se afianzan cuatro grandes categorías: un sector privado no confesional lucrativo; privado no confesional no lucrativo; privado confesional no lucrativo; público. Las cuestiones de calidad y de sostenibilidad

de los modelos nacionales dependen ampliamente de la proporción de estas diferentes categorías y del tipo de financiamiento público.

El modelo universitario público tal y como se desarrolla a partir del siglo XIX se enfoca mucho más hacia la enseñanza que hacia la investigación (Ribeiro Durham, 1996). Las universidades se desarrollan por medio de la federación de facultades con objetivos profesionales: medicina, derecho, ingeniería, principalmente. Además, en el seno de sus respectivas sociedades, las universidades desempeñan un papel mucho más político que científico: son el foco de élites deseosas de promover cambios sociales por medio de una movilización de la juventud. De esta manera, la vida académica puede llegar a tener un alto grado de politización.

La situación general de las universidades en América Latina puede entonces compararse con la de los regímenes políticos nacionales: diferencias muy amplias pero los mismos rasgos de familia. Para las universidades como para los regímenes políticos, la influencia extranjera ha sido importante al paso del tiempo: España, Francia, Inglaterra, Alemania, Estados Unidos en particular. Pero después de décadas de reformas y de evoluciones, han surgido modelos peculiares: a nivel de educación superior, "las políticas públicas parecen consistir en una versión diferente en cada país pero a partir de un mismo repertorio de alternativas" (*ibid.* p.10).

Si en la materia se quiere resumir la trayectoria histórica de la región, el análisis permite distinguir tres grandes periodos de la cuestión universitaria latinoamericana desde las independencias. Cada uno de estos periodos corresponde a un gran paradigma que se puede identificar y que deja una huella visible a partir de la cual se puede diferenciar a los países en función de su relación con este paradigma.

Un primer periodo corresponde esencialmente al siglo XIX. Como lo hemos visto, el reto mayor es el de la secularización y el panorama universitario se va a desarrollar de manera diferente de un país a otro, según se aborde el tema. En un extremo del abanico, se encuentran países como Colombia en donde habrá que esperar hasta 1935 para que surja la primera universidad pública laica, o como Chile en donde se institucionaliza un sistema dual con financiamiento público para las universidades católicas. En el otro extremo, países como México o Argentina, en donde casi ha desaparecido la universidad católica tal y como se había concebido en la época colonial. Por lo tanto, el paradigma es el de la secularización-republicanización.

El segundo periodo inicia en 1918 con el Manifiesto de Córdoba^[109], que tiene impacto en el conjunto de la región y establece los grandes principios de la modernización democrática que los estudiantes reivindicaban durante esta gran protesta universitaria argentina: autonomía, accesibilidad, científicidad, democratización de las instancias. Este periodo, que corresponde a gran parte del siglo XX, se caracteriza por la predominancia del paradigma democrático, que incluye a la vez los temas de apertura social así como de gobernanza de las universidades y de su participación en la modernización. El paradigma dominante en esta segunda etapa es el de la democratización-modernización.

Un tercer periodo, que inicia en los años 1990, corresponde a los grandes desafíos del siglo XXI. En efecto, durante los años 1980 y 1990, debido en parte al regreso de la democracia a los países concernidos, se genera una ola de reformas que completan el segundo periodo y abren la vía a una nueva era. En efecto, esas reformas consagran la democratización universitaria (por parte del sector público y/o privado), en el sentido en que validan la apertura que desde hace varias décadas se lleva a cabo, por el sector público y/o privado. Pero sobre todo, empiezan por tomar en consideración los desafíos de la inserción internacional y sus consecuencias, que se reflejan en un necesario impulso a la investigación (por medio de agencias, la mayor de las veces), a la garantía de calidad, así como a la elaboración de estándares. Uno de los desafíos clave de este nuevo periodo es la regulación por medio de una evaluación que también es de dimensión nacional e internacional. El paradigma dominante es por lo tanto la regulación-internacionalización.

[109] En 1918, cuando Argentina se encuentra en plena transición democrática, los estudiantes de la Universidad Nacional de Córdoba hacen un llamado a huelga para reivindicar importantes reformas universitarias. Este movimiento reformista se propaga muy rápidamente al resto del país y a otros países de América Latina.

Cuadro 1 Distribución de la matrícula por nivel y sector del establecimiento, Áreas urbanas, América Latina (12 países), 2006

	Nivel inicial		Nivel primaria		Nivel secundaria		Sub total de base		Nivel superior/ universidad	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Argentina	67	33	75	25	77.1	22.9	76	24	77.2	22.8
Bolivia	82.7	17.3	86.3	13.7	84.8	15.2	85.6	14.4	64.8	35.2
Brasil	–	–	85.7	14.3	84.5	15.5	84.9	15.1	25.8	74.2
Colombia	62.3	37.7	74.1	25.9	71.4	28.6	72.7	27.3	34.9	65.1
Chile	51.3	48.7	47.3	52.7	48.1	51.9	47.8	52.2	0	100
Ecuador	61.4	38.6	67.1	32.9	68.1	31.9	67.6	32.4	56.7	43.3
El Salvador	65.8	34.2	74.7	25.3	70.9	29.1	73.2	26.8	36.6	63.4
Guatemala	58.7	41.3	75.6	24.4	40.2	59.8	62.9	37.1	53.4	46.6
Honduras	79.1	20.9	86.2	13.8	73.7	26.3	80.8	19.2	75.5	24.5
México	82.6	17.4	90.4	9.6	85.8	14.2	88.4	11.6	70.3	29.7
Nicaragua	74.9	25.1	82.9	17.1	69.4	30.6	77.1	22.9	33.6	66.4
Paraguay	76.3	23.7	74.5	25.5	71.3	28.7	73.1	26.9	41.2	58.8
Total	71.8	28.2	82.9	17.1	80.7	19.3	81.7	18.3	45.4	54.6

– Sin fecha

Fuente: Ana Pereyra, La fragmentación de la oferta educativa : la educación pública vs. la educación privada, *SITEAL*, p.5.

Esta nueva configuración es la que vamos a estudiar, tomando en cuenta las dos “eras” anteriores para poder considerar tanto las grandes tendencias en marcha como las diferencias entre los países.

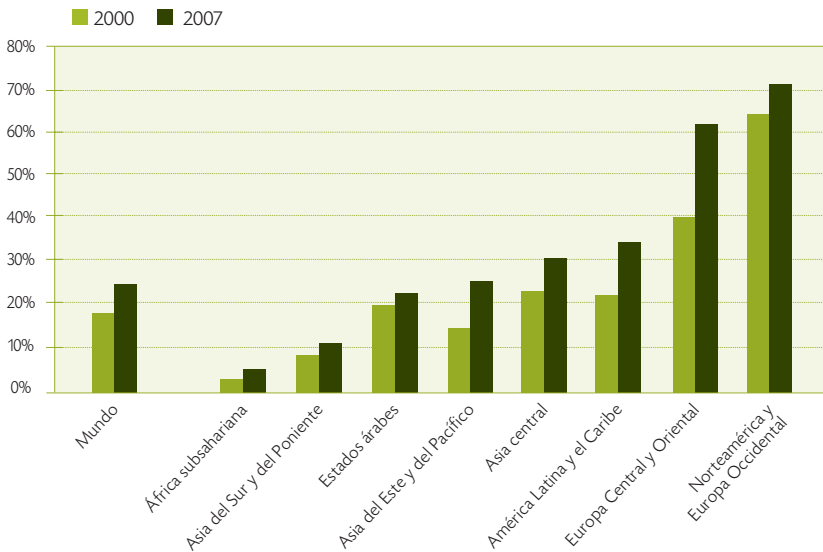
La situación se puede evaluar correctamente partiendo de lo que comprueban las clasificaciones internacionales, y cuestionando los grandes factores que condicionan la vida de las universidades contemporáneas (organización, finanzas, calidad) (I). Pero también hay que interesarse en determinantes más profundos por el lado de desafíos precursores (la cuestión del sistema escolar) y de otros desafíos subsiguientes (la cuestión de la internacionalización) (II) para ver en qué medida las universidades latinoamericanas podrían corresponder al nuevo estatuto mundial de la región.

La calidad de la enseñanza frente al desafío de la democratización

La simple lectura de las clasificaciones internacionales da un panorama bastante negativo de los resultados de las universidades latinoamericanas. En la llamada clasificación de Shangai (*Academic ranking of world universities*), tanto en 2012 como en 2013, sólo diez universidades latinoamericanas se encuentran entre las quinientas mejores del mundo pero ninguna entre las cien mejores (Malamud, 2013). En 2013, sólo tres universidades figuran entre las doscientas primeras (la Universidad de São Paulo [USP], la Universidad Autónoma de México [UNAM] y la Universidad de Buenos Aires [UBA]), y las otras siete que se encuentran entre las trescientas siguientes son brasileñas y chilenas. El resultado del *"Time Higher education world university rankings"* no es mejor: para el 2012-2013, sólo dos universidades latinoamericanas se sitúan entre las trescientas primeras (las dos son brasileñas), y en las doscientas siguientes figuran una colombiana y una mexicana.

Gráfica 1

Tasa bruta de escolaridad en la enseñanza superior por región geográfica, 2000 y 2007



Nota: estos datos incluyen al conjunto de los estudiantes de postsecundaria (CITE, 4,5 y 6).

Fuente: Philip G. Altbach, Liz Reusberg y Laura E. Rumbley, Evolutions de l'enseignement supérieur au niveau mondial : vers une révolution du monde universitaire, Informe de orientación para la Conferencia Mundial de la Unesco sobre enseñanza superior, UNESCO, 2009, p.8.

Obviamente, los criterios utilizados para estas clasificaciones pueden ser criticados y contextualizados (UNAM, 2012). Las universidades latinoamericanas destacan, en particular, que las clasificaciones se concibieron con base en el modelo anglosajón, que dan prioridad a las publicaciones en inglés, y que ofrecen pocas garantías de objetividad (especialmente en relación a la importancia de cada criterio), además de que no pueden dar cuenta de lo compleja que es la realidad universitaria ni de la utilidad social concreta que puede tener una universidad y que no se puede medir por medio de elementos simples. Estas críticas son fundadas pero no por ello deja de ser cierto que las clasificaciones son, en parte, indicaciones del grado de calidad científica y de integración internacional de las universidades así como del hecho que los países de Latinoamérica están a la zaga de otros países emergentes (en particular de los asiáticos).

Además, estas clasificaciones permiten distinguir a varios grupos de países en América Latina en función de la inserción internacional de su sistema universitario. En efecto, se observa claramente que a la cabeza de todas las clasificaciones emergen cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Las veintidós primeras universidades latinoamericanas en la clasificación QS^[110] pertenecen a uno de estos cinco países. La clasificación se hace en función de los siguientes criterios: la investigación, la enseñanza, la empleabilidad de los egresados universitarios, las infraestructuras y servicios, la internacionalización, la innovación, el impacto sobre el territorio, la apertura social. Aún cuando hay múltiples facetas, es evidente que a partir de estas clasificaciones se esbozan al menos dos Latinoaméricas desde el ángulo de la inserción en la globalización.

Ahora bien, como estas clasificaciones otorgan mucha importancia a la investigación, se puede deducir que esos países son los que más han contribuido al fortalecimiento de la presencia latinoamericana en la vida científica mundial durante los últimos quince años. En efecto, durante este periodo, América Latina ha sido la región del mundo que más ha incrementado su presencia en las publicaciones científicas^[111]. Entre 1995 y 2009, el número de artículos publicados en las revistas científicas se multiplicó por 3.6 en el caso de Brasil y por 3.8 en el caso de Colombia. Esta cifra se duplicó en el caso de Chile y de México.

[110] La empresa inglesa Quacquarelli Symonds (QS), que se especializa en la educación superior y en los programas de estudios en el extranjero, publica todos los años su clasificación de universidades QS.
<http://www.topuniversities.com/university-rankings>

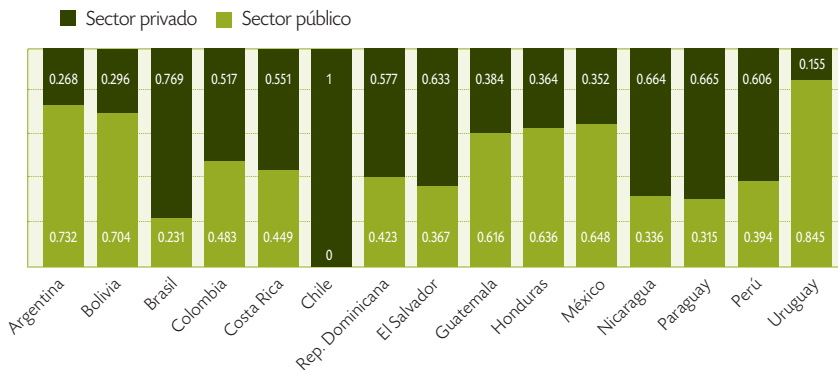
[111] Simon Marginson, « Global University Rankings: The strategic issues », conferencia magistral durante el coloquio "Las Universidades Latinoamericanas ante los Rankings Internacionales: Impactos, Alcances y Límites", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 18 mai 2012, 17 p.
<http://www.encuentro-rankings.unam.mx/Documentos/ConferenciaMagistralMarginsontexto.pdf>

Por lo tanto, la región no está acumulando un retraso. Desde el punto de vista de la investigación, su posición estaría más bien relativamente mejorando. Sin embargo, es algo que sólo concierne a un pequeño grupo de países y de universidades.

No es un fenómeno muy sorprendente y se observa en otras regiones del mundo. Las clasificaciones revelan y producen un desacoplamiento entre una élite de instituciones universitarias que compiten a nivel mundial y el resto de los establecimientos. Lo cual no significa que en éstos últimos no se pueda cultivar la excelencia pedagógica y científica. De hecho, en este mismo grupo también existe un fenómeno de desacoplamiento entre aquellos establecimientos que corresponden a criterios de calidad definidos a nivel nacional y los demás, que ya sea corresponden a un sector público en vías de empobrecimiento, o a un sector privado que aprovecha el incremento de la demanda pero sin ningún cuidado de calidad. Se puede entonces describir a las universidades latinoamericanas como un tren de tres clases: una primera clase internacionalizada en donde la investigación es de alto nivel; una segunda clase que corresponde a criterios de calidad nacional y que desempeña un papel de formación esencial; una tercera clase que escapa a toda verdadera regulación y es significativa de los riesgos de deterioro de la calidad en una época de masificación de la enseñanza superior.

Por lo tanto, el reto para los Estados es llegar a generar “campeones nacionales” capaces de entrar en la primera categoría y regular el sistema para que la segunda categoría sea más importante que la tercera. Todo ello remite a cuestiones de movilización de recursos públicos y privados para fomentar el crecimiento de la investigación y de la enseñanza superior pero también al desarrollo de mecanismos de regulación que permitan canalizar a la iniciativa privada y garantizar la calidad del sector público.

Gráfica 2 Distribución de estudiantes de nivel superior/universitario en función del sector de gestión de la institución educativa a la que asisten – Zonas urbanas en América Latina, 15 países,



Fuente: SITEAL – Sistema de información de tendencias educativas en América Latina (encuestas realizadas entre las familias), Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina, Informe, septiembre 2011.

Cuadro 2 Tasa de escolaridad en las instituciones privadas

	0-10%	>10 < 35%	>35 < 60%	>35 < 60%
Países en desarrollo	Cuba, África del Sur	Egipto, Kenya	India, Malasia	Brasil, Indonesia
Países desarrollados	Alemania, Nueva Zelanda	Hungría, Estados Unidos	(ninguno),	Japón, República de Corea

Fuente: Altbach et al, 2009.

Los sistemas universitarios latinoamericanos deben manejar simultáneamente varios parámetros generados por los retos que imponen la democratización-modernización y la regulación-internacionalización. A raíz de la masificación, el número de estudiantes pasó de 270 mil en 1950 a unos 10 millones actualmente. Ello cuestiona el funcionamiento de las instituciones universitarias, forjadas según antiguos modelos (fase de secularización-republicanización), en un contexto que no permite a los Estados asumir solos el financiamiento que supone un tal crecimiento. Por lo tanto, se presenta a la vez un desafío organizacional, un desafío financiero y un desafío de calidad científica y pedagógica.

A nivel organizacional, se adoptaron numerosas reformas para modificar la estructura de los sistemas universitarios tomando en cuenta los nuevos criterios de la administración pública así como modelos extranjeros más eficientes. En los años 1990, surgieron nuevos métodos de asignación de recursos que han permitido pasar de un sistema de ayuda automática a un sistema de apoyo condicionado por medio de mecanismos de contratos con el Estado o de licitaciones (García Guadilla, 1996). Esta evolución metodológica no se efectuó de manera uniforme y en varios países perduran dispositivos antiguos, en especial para evitar problemas políticos, como en Argentina. En ocasiones también, los grandes principios de organización de la enseñanza superior se han consagrado a nivel constitucional, como en Brasil donde el artículo 206 de la Ley de 1988 obliga al Estado a garantizar estándares de calidad (Costa, 2011). En lo general estas disposiciones constitucionales son desarrolladas por ley. De esta manera, en Brasil, la ley sobre educación de 1996 establece que es responsabilidad del Estado *"garantizar la existencia de un sistema de evaluación de las instituciones de enseñanza superior, en relación con los Estados federados"*. Por lo tanto, en la mayoría de los Estados, la Ley consagra el papel de evaluación y regulación del poder público. Lo cual se señala por la existencia de instituciones encargadas de la evaluación (por ejemplo la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* [CAPES], en Brasil), así como por instituciones que funcionan como agencias de fondos para financiar la investigación en función de prioridades definidas a nivel nacional (por ejemplo, el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México* [CONACYT]).

Cuadro 3 *Etapas de la Educación superior en América Latina*

Modelo de Educación Superior	Modelo político	Objetivos políticos	Instrumento
<p>Primera reforma:</p> <p>Autonomía y cogobierno</p> <p>Modelo monopolístico</p>	<p>Lógica pública</p> <p>Lucha por la autonomía</p>	<p>Búsqueda de fondos</p> <p>Estado educador</p>	<p>Luchas políticas</p> <p>Alianzas con los estudiantes y sus partidos políticos</p>
<p>Segunda reforma:</p> <p>Mercantilización</p> <p>Modelo dual público-privado</p>	<p>Diversificación</p> <p>Lógica privada</p> <p>Lucha por el libre comercio</p> <p>Restricciones a la educación pública</p>	<p>Competencia para los estudiantes</p> <p>Libertad de enseñanza</p>	<p>Competitividad basada en la publicidad y la diferenciación de la calidad-precio</p>
<p>Tercera reforma:</p> <p>Internacionalización</p> <p>Modelo ternario (público-privado-internacional)</p>	<p>Lógica nacional defensiva</p> <p>Sistemas de vigilancia cualitativa</p> <p>Asociaciones de rectorados</p> <p>Nuevo papel del Estado</p>	<p>Búsqueda de regulaciones públicas nacionales e internacionales</p> <p>Aumento de la tasa de escolaridad</p> <p>La educación como un bien público internacional</p>	<p>Alianzas internacionales</p> <p>Educación transfronteriza</p> <p>Estudios de tercer ciclo</p> <p>Nueva competencia internacional</p>

Fuente: UNESCO/IESALC, Informe sobre la Educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005, La metamorfosis de la educación superior, 2006, p. 12.

Este papel es tanto más importante que, a nivel financiero, el Estado ya no se encuentra en situación para asumir sólo el incremento de los costos generados por una educación superior de masa. En la materia, América Latina tiene dificultades para seguir el acelerado ritmo internacional. Chile logra dedicar 2.5% de su PIB a la educación superior (Estados Unidos dedica el 2.6%), pero México y Argentina sólo destinan alrededor de un 1.4%. Para hacer frente a la situación, varios países se han apoyado en el fuerte crecimiento del sector privado que en ocasiones recibe a más del 50% de los estudiantes como sucede en Brasil, Chile, Colombia o República Dominicana. De manera que los nuevos costos recaen principalmente en las empresas cuando se

trata de la investigación y en las familias en lo que concierne a la enseñanza y ello a través de elevados derechos de inscripción combinados con fórmulas de becas y préstamos, basándose en el modelo de Estados Unidos. La viabilidad de este modelo es cuestionable (incluso en Estados Unidos), y más aún ante una coyuntura económica difícil. Parte de las protestas de la población brasileña en 2013 tiene que ver con la preocupación de las nuevas clases medias en relación a este modelo y a su impacto sobre la capacidad financiera de los jóvenes. De igual forma, una de las causas importantes de las protestas estudiantiles en Chile fue el aumento de los derechos de inscripción, incluso en el sector público. Buscar nuevas fuentes de financiamiento, más allá de las del Estado y de las administraciones locales, recurriendo a los recursos de las familias o de las empresas, es una tendencia mundial que parece imponerse progresivamente en una parte de América Latina. El caso de Venezuela, que destina a educación una inversión pública masiva, no es especialmente convincente debido a que se generó una polarización política de la vida universitaria que no significó un progreso cualitativo para el conjunto del sistema. La autonomía de las universidades que la Constitución había consagrado, no se respetó ni en su aplicación ni en su propósito. No obstante, tanto en Venezuela como en Brasil, los programas de becas, en especial para doctorados en el extranjero, corresponden a inversiones de largo plazo que empiezan a dar sus primeros frutos (aumento del porcentaje de profesores con doctorados, aumento de publicaciones, intensificación de alianzas). Por otra parte, el conjunto de consideraciones relativas a las dificultades de las finanzas públicas para asumir el auge de la educación superior y de la investigación, no debe ocultar el hecho de que, en forma simétrica, desde el punto de vista económico es uno de los sectores de mayor expansión (debido al aumento importante en el número de estudiantes). Así en Brasil, en 2012, en tanto sector económico la enseñanza superior fue uno de los más dinámicos gracias a su crecimiento ^[112].

Por consiguiente, el panorama financiero es de sumo contraste: dificultades de algunos Estados para asumir la escalada del sector pero capacidad de otros para realizar esfuerzos financieros masivos, en especial gracias a los recursos provenientes de las materias primas; en algunos casos un sector público impecune pero en otros acoplado al desarrollo de un sector privado de enseñanza superior "rentable".

Detrás de estas cuestiones se plantea también el problema de la equidad ya que se ha demostrado que el aporte indiferenciado de recursos produce desigualdades en

[112] Lo que se observa tanto en el aumento del número de estudiantes como en la multiplicación de los establecimientos: cerca de 300% más de establecimientos en veinte años. De esta manera, se cuentan más de 2 mil 500 universidades públicas y privadas, de las cuales la mitad se encuentran en la región sureste (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo).

la medida en la que beneficia primero a las capas más altas de la sociedad (Carlson, 1992). De igual forma, las grandes decisiones institucionales pueden provocar consecuencias paradójicas. Por ejemplo, en Brasil, la enseñanza escolar privada cuenta con mayor prestigio que la enseñanza del sector público, en tanto que la situación se invierte en el caso de la enseñanza superior debido al alto nivel de selectividad de las instituciones públicas más reputadas. Los niños de las clases favorecidas asistirán entonces la mayoría de las veces a escuelas privadas lo que después les permitirá ser los primeros beneficiarios de los recursos públicos que se han invertido en universidades en las cuales podrán ser admitidos (Blanquer y Trindade, 2000).

La cuestión de la calidad se encuentra en la encrucijada de los temas de organización y de financiamiento. Los sistemas de acreditación pretenden garantizar un estándar de base y las políticas públicas promueven un mejoramiento general de la calidad. Pero esos sistemas fueron elaborados difícil y rápidamente. En Chile, desde el 2006, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), organismo público y autónomo, tiene a su cargo la verificación de la calidad de las instituciones y de los programas. Dentro de una lógica de regulación, los organismos de este tipo son necesarios, sólo que no están exentos de irregularidades (por ejemplo, el problema de corrupción que originó un escándalo político en el caso chileno). Brasil ha sabido preservar cierta calidad en sus universidades públicas más prestigiosas aplicando un sistema de selección y asignándoles importante recursos. Por su parte, en las gigantescas universidades públicas mexicanas y argentinas, que absorbieron las olas de la apertura a nuevos públicos, coexisten fenómenos negativos (reiteradas crisis de gobernanza, calidad científica muy heterogénea) y positivos (presencia de la UNAM y de la UBA en el segundo y tercer rango latinoamericano de la clasificación de Shangai, masa crítica suficiente para una investigación de calidad con visibilidad internacional). Además, algunos países pequeños tienen capacidad para impulsar grandes universidades públicas que están logrando su modernización y su inserción internacional, como la Universidad de Costa Rica (UCR) o la Universidad de la República en Uruguay.

La cuestión de la calidad se encuentra en la encrucijada de los temas de organización y de financiamiento. Los sistemas de acreditación pretenden garantizar un estándar de base y las políticas públicas promueven un mejoramiento general de la calidad. Pero esos sistemas fueron elaborados difícil y rápidamente. En Chile, desde el 2006, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), organismo público y autónomo, tiene a su cargo la verificación de la calidad de las instituciones y de los programas. Dentro de una lógica de regulación, los organismos de este tipo son necesarios, sólo que no están exentos de irregularidades (por ejemplo, el problema de corrupción que originó

un escándalo político en el caso chileno^[113]). Brasil ha sabido preservar cierta calidad en sus universidades públicas más prestigiosas aplicando un sistema de selección y asignándoles importante recursos. Por su parte, en las gigantescas universidades públicas mexicanas y argentinas, que absorbieron las olas de la apertura a nuevos públicos, coexisten fenómenos negativos (reiteradas crisis de gobernanza, calidad científica muy heterogénea) y positivos (presencia de la UNAM y de la UBA en el segundo y tercer rango latinoamericano de la clasificación de Shangai, masa crítica suficiente para una investigación de calidad con visibilidad internacional). Además, algunos países pequeños tienen capacidad para impulsar a grandes universidades públicas que están logrando su modernización y su inserción internacional, como la Universidad de Costa Rica (UCR) o la Universidad de la República en Uruguay.

Por último, la cuestión cualitativa puede inducir políticas públicas que tienen por objetivo aumentar el nivel general de los profesores. El mejor ejemplo en la materia es el de los grandes programas de becas en el extranjero desarrollados por países como los ya mencionados Brasil y Venezuela, pero también Perú y Ecuador, favorecidos por una reciente prosperidad en sus finanzas públicas gracias al crecimiento económico de los años 2000. Más generalmente, también pasa por la definición de estándares en cuanto al nivel de estudios y de calificación de los profesores en las instituciones acreditadas.

Por lo tanto, actualmente, los Estados se encuentran en búsqueda de mejores vías para movilizar recursos, a la vez públicos y privados, así como de mecanismos de regulación que garanticen la calidad de las instituciones pero que también correspondan a objetivos estratégicos claramente definidos. Si los logros son desiguales entre uno y otro país, también se debe considerar que el uso de esos parámetros no es suficiente. Para mejorar en general el nivel de estudios de la población y la capacidad de investigación de los países, es necesario que el conjunto del ecosistema académico se enfoque estructuralmente desde una perspectiva global.

La democratización frente al desafío de la internacionalización

Un sistema escolar vector de desigualdades

Un importante factor en el desarrollo del sistema universitario es la calidad del sistema escolar que le sirve de sustrato. El sistema escolar y el sistema universitario se encuentran en interacción principalmente a causa del papel que desempeñan las universidades

[113] « Beyer llama a corregir ley tras conocerse investigación por asesorías incompatibles de la CNA », *La Tercera*, 25 juillet 2012. <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/07/657-474106-9-ministro-beyer-pide-corregir-ley-tras-conocerse-asesorias-incompatibles-en-la.shtml>

en la formación del profesorado y, de manera más general, en la difusión del conocimiento. En ciertos países, como México, la universidad puede tener, a nivel local, una responsabilidad hacia la enseñanza secundaria en su territorio.

El problema de la desigualdad territorial se refleja, en América Latina como en otras regiones, en la cuestión de la desigualdad escolar. Los contrastes sociales muy marcados que existen entre uno y otro barrio se traducen por diferencias de nivel entre las escuelas de una misma ciudad, así como entre las escuelas urbanas y las escuelas rurales ^[114]. Al igual que sucede en el sistema universitario, la cuestión escolar remite al papel de la Iglesia en los diferentes países y a los procesos de secularización. Además, lo mismo que en el sector universitario e independientemente de la Iglesia, se ha desarrollado un mercado de la enseñanza primaria y de la enseñanza secundaria que puede perjudicar al despliegue de políticas públicas. El caso de Haití es emblemático de la situación de un Estado con dificultades para implementar una política escolar debido a la cantidad de actores privados de calidades muy diversas. En el otro extremo, el caso de Brasil es significativo de una situación en donde la enseñanza escolar privada parece contar con mayores garantías de calidad.

De acuerdo con las conclusiones de un nuevo informe del Banco Mundial –*Raising Student Learning in Latin America: The Challenge of the 21st Century (Elevar el nivel de la educación secundaria en América Latina: el desafío del siglo XXI)*– la calidad de la educación en los países de América Latina y el Caribe podría tener mayor influencia en el crecimiento económico que el número de años de instrucción. Es por ello que mejorar los métodos de aprendizaje constituye para la región su mayor reto a nivel educativo. El informe también indica que en su esfuerzo por garantizar tasas de escolaridad universal, muchos países de la región han descuidado otros objetivos como el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Además, en las evaluaciones internacionales sobre aptitudes escolares obtienen los resultados más bajos, con una gran proporción de alumnos por debajo del umbral mínimo en todos los temas.

Una de las conclusiones más interesantes del informe tiene que ver con la disparidad en materia de resultados escolares y destaca las flagrantes desigualdades en aprendizaje entre alumnos de medios sociales diferentes, una situación muy común en muchos de estos países. Los resultados de los alumnos de medios socio-económicos más altos tienden a ser mejores que los de sus homólogos que forman parte de las minorías o de los sectores más pobres. Además, en las pruebas internacionales, las

[114] Véase el cuadro en la página 3 de J.Duarte et al. (2010), « ¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América latina? – Estudio comparativo usando los resultados del SERCE », Nota técnica #5, Banco Inter-americano de Desarrollo, División de la Educación.

notas que obtienen los alumnos de las mayorías étnicas y raciales de la región son también inferiores a los de los alumnos de los países de la OCDE (Banco Mundial, 2007).

Uno de los desafíos centrales en cada país es contar con un cuerpo docente que tenga las competencias técnicas y éticas necesarias. En el 2002, en el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), los ministros de Educación afirmaron que *"Los maestros constituyen el factor esencial en la organización y la propuesta de los servicios educativos"*. Por lo tanto, las políticas públicas que se implementen deben garantizar las condiciones que permitan a los maestros ejercer su profesión de manera satisfactoria (UNESCO/OREALC 2006). Este tema no depende únicamente del gobierno central, es también responsabilidad de las universidades en lo que se refiere a la formación de maestros.

"En muchos países, los maestros constituyen una categoría de profesionales que se conciben como ejecutantes de programas y reformas definidos por "expertos". Dedicados a la transmisión del conocimiento en su salón de clases, se sienten ajenos a aquellos lugares en donde se toman las decisiones que conciernen a la vida escolar y a las políticas educativas. Por consiguiente, no se consideran responsables de las propuestas de reforma y de su impacto eventual en la calidad de las escuelas y en la formación de los alumnos" (Campos, 2007).

En años recientes, la evolución de la enseñanza secundaria ha permitido un mayor acceso de alumnos a la enseñanza superior (Véase el éxito de los programas de incitación social, como en Brasil o Perú). La insuficiencia de las reformas en la educación escolar no ha sido un freno para el aumento del número de personas con posibilidades para inscribirse en la Universidad pero sí influyó en la dimensión cualitativa. Como se ha visto en el caso de Brasil, no hay estancamiento entre los retos de la educación escolar y los de la educación superior. Los temas de la democratización y de la calidad se plantean en términos comparables, en ocasiones con efectos de interdependencia. Por lo tanto, es importante para los Estados como para las organizaciones internacionales tener una visión global que incluya los desafíos de la enseñanza técnica y de la capacitación profesional.

En paralelo, en los últimos años, se han desarrollado dispositivos institucionalizados para los sectores de la juventud más frágiles con el objetivo de garantizar su empleabilidad. El enfoque de la enseñanza técnica es diferente entre uno y otro país. Sin embargo, en la mayoría de los países se observa una importante heterogeneidad y una baja eficiencia debido a la falta de políticas públicas de largo plazo (CEMCA, 2013). Un problema común y de importancia es el de la escasa articulación de la enseñanza técnica con la enseñanza escolar en general.

Los desafíos de la internacionalización

La internacionalización no se refiere únicamente a la inserción de las universidades latinoamericanas en la globalización. También remite a la capacidad de los actores para internacionalizarse y, en particular, a la capacidad de proyección internacional de las universidades. Se tiene la certeza que, si algunas de sus universidades tienen capacidad para desarrollar políticas internacionales, América Latina no volverá a caer en una situación de neo-dependencia. En otras palabras, la región no debe estar únicamente en una situación de recepción sino también en una situación de interacción con el resto del mundo.

Desde ese punto de vista, el caso del "Tec de Monterrey" es interesante (Zepeda Bustos y Rojas Martínez, 2011). En 1998, creó una vicepresidencia de asuntos internacionales (en algunas grandes universidades de Estados Unidos la creación de una oficina de relaciones internacionales también es reciente). El objetivo de esta novedad administrativa es cumplir con varias funciones: definir normas y políticas para la internacionalización, adoptar iniciativas en el ámbito de la cooperación internacional, proseguir alianzas estratégicas, negociar y administrar acuerdos internacionales, contribuir a la búsqueda de fondos para la universidad a un nivel internacional, garantizar la promoción de la universidad ante socios y futuros estudiantes, promover el intercambio de profesorado... Funciones que hasta finales de la "segunda era" podían considerarse como secundarias y que actualmente son centrales y estratégicas. Todas las grandes universidades se han fortalecido en ese sentido para atraer, en un mercado que es hoy de alcance mundial, a los mejores estudiantes internacionales.

Por otra parte, la internacionalización remite a la capacidad de los Estados latinoamericanos para desarrollar estrategias internacionales al servicio de sus universidades, como se ha hecho en Europa donde se ha avanzado gracias al proceso de Boloña o a los programas Erasmus. Desde ese punto de vista, las universidades latinoamericanas enfrentan realmente una nueva frontera, tanto a escala regional como mundial.

A nivel regional, se podría pensar que los orígenes comunes y las similitudes entre las universidades de la región favorecerían una fácil integración. Sin embargo, en razón de la tradición de autonomía de las universidades, los Estados tienen muy poca injerencia en los aspectos más estratégicos de su evolución en este sentido. Además, a pesar de las crisis europeas y de los avances latinoamericanos, el contexto general de integración se ha ahondado mucho más en Europa que en América Latina. Por ello, en América Latina no se han generado mecanismos más allá de las coordinaciones y encuentros para impulsar temas tan esenciales como la convergencia de títulos (como el 3-5-8 europeo), la definición de créditos comunes para los cursos

(ECTS en Europa) o la capacidad para definir estándares de calidad compartidos. En particular, se realizaron esfuerzos a escala del Mercosur^[115], y se formaron grandes alianzas como el “grupo de Montevideo”^[116]. Pero es algo todavía limitado y en ningún caso ha generado grandes políticas públicas regionales, como ha sucedió en Europa con el programa Erasmus.

No obstante, el potencial de integración de la enseñanza superior y de la investigación en América Latina es considerable debido a las tradiciones comunes y a la fluidez de los intercambios culturales y humanos entre los países. Hasta ahora no se ha logrado, lo que contribuye a la relativa (mas no fatal) “periferización” de la enseñanza superior y de la investigación de Latinoamérica.

Desde ese punto de vista, las relaciones de América Latina y el Caribe con la Unión Europea pueden ser estimulantes. El éxito que han tenido algunos programas de cooperación en el pasado, como ALFA^[117], ha contribuido a la fertilización de sectores de excelencia en la investigación. Pero sobre todo, los retos de una cierta convergencia a escala mundial (convergencia y reconocimiento de títulos, estándares comunes de calidad, desarrollo de mecanismos internacionales de control de calidad, etc.) pueden favorecerse con el fortalecimiento del eje en la relación Unión Europea-América Latina y el Caribe.

Este reto se destacó desde la primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina-Caribe, de Rio de Janeiro en 1999, que abrió la noción de “espacio universitario común Europea-América Latina-Caribe”. Se desarrolló con la Declaración de París del 2000 y se renovó en parte durante la cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) de Santiago de Chile, en enero del 2013, que se hizo conjuntamente con la organización de una cumbre académica que permitió precisar los puntos esenciales. En cerca de diez años, la percepción política de este reto se ha incrementado considerablemente. El conjunto de los Estados colocó la cuestión de la innovación y de la formación en el centro de los desafíos de desarrollo y crecimiento. En paralelo, la relación entre las dos regiones se ha equilibrado lo que conduce a intercambios de mayor simetría entre sistemas universitarios.

[115] Por ejemplo, el programa “Universitarios Mercosur” que favorece la movilidad y está respaldado por la Unión Europea. <http://www.universitariosmercosur.org/sitio/index.php>

[116] La Asociación de universidades del grupo de Montevideo (AUGM) fue creado en 1991 por universidades de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Favorece la cooperación de sus miembros en investigación formación y administración. <http://www.grupomontevideo.edu.uy/>

[117] El programa ALFA, financiado por la Unión Europea, ha pasado por tres fases y su principio es contribuir a la integración latinoamericana apoyando proyectos entre varias universidades de América Latina y Europa.

El nuevo rango que ocupa América Latina dentro de la globalización supone que el nivel de la región en materia de enseñanza superior y de investigación sea más elevado, siendo el crecimiento económico y el avance en este sector interdependientes.

Se estima que los problemas que se han engendrado por el cambio de paradigma todavía van a durar: los Estados de América Latina tendrán que seguir haciendo compatibles los objetivos cuantitativos de acceso a la enseñanza superior correspondientes a un progreso económico y social, y los objetivos cualitativos correspondientes a un progreso económico y científico. No se trata de una contradicción sino de una tensión dialéctica que obliga a los Estados a entrar en una lógica de regulación para distribuir de manera eficaz los recursos públicos y acompañar al dinamismo del sector privado manteniendo una garantía de calidad. Por lo tanto, el Estado se ha colocado en una situación de impulso, de regulación, de evaluación y de garantía.

Su capacidad para garantizar esas cuatro situaciones es necesaria pero no suficiente. En efecto, el Estado no solo debe trabajar en estos parámetros a corto, mediano y largo plazos, también debe contribuir a una evolución estructural, a largo plazo, del "ecosistema académico". Este enfoque estructural tiene una dimensión nacional que abarca tanto la cuestión de la participación de los actores económicos como los desafíos del mejoramiento de la formación escolar. Pero también tiene una dimensión internacional que supone una visión política de la integración regional al servicio del conocimiento y de la justicia social así como una ambición para la inserción mundial de América Latina que los medios académicos pueden estimular muy especialmente.

Bibliografía

ALTBACH P. H, L. REUSBERG y L. E. RUMBLEY (2009), *Évolutions de l'enseignement supérieur au niveau mondial : vers une révolution du monde universitaire*, Informe de Orientación para la Conferencia Mundial de la Unesco sobre Educación Superior, UNESCO.

BANCO MUNDIAL (2007), *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge of the 21st Century (Elevar el nivel de la educación secundaria en América Latina: el desafío del siglo 21)*, Informe, octubre.

BLANQUER, J.-M. y H. TRINDADE (dir.) (2000), *Les défis de l'éducation en Amérique latine*, Éditions IHEAL, París.

CARLSON, S. (1992), *Private Financing of Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Rapport n° 18, Banco Mundial, Departamento técnico sobre América Latina y el Caribe.

CEMCA (2013), *Employabilité des jeunes et formation professionnelle*, Informe para la AFD.

COSTA L. C. (2011), "The Benefits of Quality Excellence for Brazilian Higher Education", presentación del secretario para la educación superior de Brazil, en la 4e International Conference of World-Class Universities, Universidad Jiao Tong, Shanghai, 2 noviembre, 16 p. <http://www.shanghairanking.com/wcu/wcu4/05.pdf>

DUARTE, J., M. SOLEDAD BOS et M. MORENO (2010), "Enseñan mejor las escuelas privadas en América latina ? – Estudio comparativo usando los resultados del SERCE", Nota técnica #5, Banco Interamericano de Desarrollo, División de la Educación, febrero.

GARCIA GUADILLA, C. (1996), *Conocimiento, educación superior y sociedad en América latina*, Editorial Nueva sociedad, Caracas.

MALAMUD, C. (2013), "Las Universidades latinoamericanas y sus realidades nacionales", Infolatam, Madrid, 28 junio.

<http://www.infolatam.com/2013/07/28/las-universidades-latinoamericanas-y-sus-realidades-nacionales>

MARGINSON, S. (2012), "Global University Rankings: The Strategic Issues", conférence magistrale lors du colloque "Las Universidades Latinoamericanas ante los Rankings Internacionales: Impactos, Alcances y Límites", Université nationale autonome du Mexique, 18 mai, 17 p., México. <http://www.encuentro-rankings.unam.mx/Documentos/ConferenciaMagistralMarginsontexto.pdf>

PEREYRA, A. (2006), *La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. La educación privada*, SITEAL.

RIBEIRO DURHAM, E. (1996), "Los estudios comparativos de la educación superior en América latina", in Kent *Los temas críticos de la educación superior en América latina*, Fondo de Cultura Económica, p. 12, México.

ROBALINO CAMPOS, M. (2007), « *Les enseignants peuvent faire la différence. Remarques sur le développement professionnel et le métier enseignant* », Présentation lors du séminaire internationale « La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale », Centro Internacional de Estudios Pedagógicos, 11-15 junio.

SITEAL – SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA (2011), Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina, Informe.

UNAM (2012), coloquio "Las Universidades Latinoamericanas ante los Rankings Internacionales: Impactos, Alcances y Límites", Declaración final, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 18 mayo, 10 p.

<http://www.encuentro-rankings.unam.mx/Documentos/Final-declaration-spanish2.pdf>

UNESCO/IESALC (2006), *Informe sobre la Educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005, La metamorfosis de la educación superior*, Informe.

ZEPEDA BUSTOS, E. Y A. ROJAS MARTÍNEZ (2011), "Monterrey and the case of the International Liaison Offices", présentation lors de la 4^e International Conference of World-Class Universities, Université Jiao Tong, noviembre, 13 p, Shanghai.

<http://www.shanghairanking.com/wcu/wcu4/11.pdf>

2.3.2. *Los Conditional Cash Transfer Programs : entre modelización internacional y coyunturas políticas nacionales* ^[118]

Marco CEBALLOS y Bruno LAUTIER

Desde las primeras experiencias a nivel local (en Brasil, a mediados de los años 1990) y el primer programa de alcance nacional en medio rural (PROGRESA, en México en 1997), la popularidad de los *Conditional Cash Transfer Programs* (Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, CCTP ^[119] por sus siglas en inglés) ha ido en aumento. Actualmente observamos que se multiplican y se extienden geográficamente: existen más de cincuenta en toda América Latina, en el sureste asiático y en África oriental. Son ampliamente reconocidos por los gobiernos nacionales que los implementan, por numerosos investigadores que los evalúan y IFI que los financian parcialmente: el Banco Mundial en primer lugar, pero también el FMI y el BID.

La generalización de la idea según la cual la lucha contra la pobreza tenía que convertirse en el objetivo central del desarrollo generó un solape de diferentes instancias e instituciones que hasta entonces trabajaban de manera separada: instituciones académicas, IFI (entre las cuales se encontraban también organismos nacionales de cooperación y bancos privados), ONG (que a menudo se precian de pertenecer a la "sociedad civil"), oficinas de consultores. Durante la segunda mitad de los años 1990, se formó lo que llamamos un "campo imbricado de la gobernanza internacional", en el que convergen financiamientos, investigación y experimentación. Esta convergencia es doble: por un lado, la característica multidimensional de la pobreza permite que ciertos ámbitos de intervención, que hasta entonces estaban separados, se encuentren ahora reunidos (alimentación, salud, crédito, educación, etc.) Por el otro, estas instituciones de distinta índole cooperan en la elaboración y la evaluación de programas de lucha contra la pobreza, en nombre de un "consenso" (Lautier, 2011) que implica excluir toda crítica que no sea técnica. Varios elementos, que analizaremos más adelante, contribuyen a crear esta imagen de éxito.

Otros aspectos, que se abordan menos en la literatura sobre el tema, permiten poner en duda este tópico. La popularidad de los CCTP parece desproporcionada cuando éstos se comparan con sus resultados tangibles. La hipótesis que planteamos es que esta popularidad no se debe tanto a la eficiencia de los programas (eficiencia que

[118] Versión reducida del artículo publicado en la Revista Tiers Monde n.214, 2/2013 (p.219-245). Compendio realizado por Élodie Brun.

[119] Los "Programas de transferencias monetarias condicionadas" se conocen generalmente por sus siglas en inglés, CCTP.

además nunca se define) como al impacto del proceso de constitución de un “campo imbricado de la gobernanza internacional” bajo la hegemonía de una nueva coalición de intereses. De modo que los CCTP no son únicamente una “herramienta” de la lucha contra la pobreza sino también la base de un proceso de rearticulación de todas las políticas sociales y de reformulación de su base ideológica en los países en desarrollo.

Un análisis detallado de esos programas en cuatro países, que cuentan entre los primeros en haberlos instaurado y son los más importantes, muestran su heterogeneidad estructural y permiten cuestionarse sobre la existencia de un “modelo emergente” único. A pesar de sus similitudes, los programas brasileños, mexicanos, chilenos y argentinos son muy diferentes en lo que se refiere a la población concernida, a las modalidades de transferencias monetarias, a sus contrapartes, y sobre todo a la lógica política que generó su implementación. Tanto la herencia de los programas focalizados sobre los que se construyen como las coyunturas políticas y económicas (crisis internacionales, cambios sociales, y hasta catástrofes naturales) son más determinantes para la “arquitectura” de los CCTP específicos de cada país que la adhesión a un “modelo” difundido por las instituciones internacionales. Detrás del término genérico de CCTP se disimulan montajes institucionales, discursivos y contextuales variables que recuerdan, a otro nivel, la multiplicación de programas sociales sumamente focalizados de los años 1980 y 1990.

La popularidad de los CCTP

Desde su inicio, los CCTP han sido muy “populares”, ya que además de los gobiernos nacionales también, muy rápidamente, los promovieron las instituciones internacionales, empezando por el Banco Mundial. Desde el 2002, éste último ha desempeñado un importante papel en la popularización del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México, al difundir las evaluaciones realizadas por el *International Food Policy Research Institute* (IFPRI, 2002). Es significativo que el Banco Mundial haya reconstruido una genealogía de los CCTP y haya determinado que ciertos programas, sobre todo brasileños (como la *Bolsa Escola*, que se implementó en algunos municipios y estados federados de Brasil), eran sus “ancestros”, pues al momento de su creación los había criticado de manera airada^[120], probablemente

[120] Existen algunos pleitos de paternidad sobre la génesis de los CCTP, en particular sobre las experiencias brasileñas conocidas como Bolsa Escola. Parece que la primera experiencia se situó en Campinas en 1994 (municipio cuyo alcalde pertenecía al Partido socialdemócrata brasileño [PSDB], partido que llevó a F.H. Cardoso a la presidencia, ese mismo año). En 1995, el Distrito Federal, entonces gobernado por Cristovam Buarque, miembro del partido dos trabalhadores (PT), partido de Lula, implementó uno de estos programas, y lo mismo hizo ese año, Marta Suplicy, alcaldesa de São Paulo, también miembro del PT.

porque eran impulsados por partidos políticos (en especial por el PT, brasileño) a los que entonces calificaba de “antidemocráticos”.

La escalada de los CCTP

En 1997, en México, se instaura el PROGRESA. Es un programa que consiste en transferir subsidios monetarios directos a los hogares rurales más pobres, con la condición de que envíen a los niños a la escuela y de que acudan de manera regular a los centros de atención primaria a la salud. Se buscaba hacer frente al impacto de la crisis de 1994 (el “efecto Tequila”) y acompañar la entrada en vigor del ALENA, pero el objetivo también era de “desmarginalizar” a las zonas rurales más pobres (que además son de población indígena en su mayoría).

En el 2000 se publicaron las primeras evaluaciones del programa, realizadas a partir de 1998, y en el 2002 inició una inflación de publicaciones internacionales en las que se destacaba su éxito en términos de acumulación de capital humano (incremento de la tasa de escolaridad de los niños^[121] y una mejoría en el estado de salud básico), de credibilidad teórica (porque moviliza una serie de nociones que provienen de la teoría de las *capabilities* de Amartya Sen), administrativa y financiera (porque genera transferencias monetarias significativas para los hogares pobres por un bajo costo general para el gasto social). El corpus técnico y teórico “convencional” que se forma (Valencia Lomelí, 2008) sirve de plataforma para extender el programa al medio urbano, a partir de 2002, bajo el nombre de *Oportunidades*, así como para generar una multiplicación de programas similares en otros países. En el 2010, la cobertura de *Oportunidades* era de 5.5 millones de familias beneficiadas (o sea más del 20% de la población).

En Brasil, el gobierno de Lula renuncia, desde el final de su primer año en el poder, a seguir aplicando el programa más emblemático de su campaña, el *Fome Zero*, y en su lugar implementa la *Bolsa Família*, un programa que reúne varias medidas precisas de transferencias monetarias condicionadas y que en su mayoría databan de los años 1990^[122] cuando se lanzó el “Plan Real” de estabilización monetaria. Esta decisión de reunir varios programas y de extenderlos es fruto de una negociación entre el gobierno y el Banco Mundial; éste último otorga su apoyo a un mecanismo masivo de distribución de ayudas sociales a los más pobres con la condición de que se cumplan las

[121] La teoría del capital humano supone un plazo de, por lo menos, una generación para que se pueda proceder a una verificación empírica del aumento de los ingresos gracias a la educación. Proclamar el “éxito” de una política en la materia al cabo de algunos años es por lo menos algo prematuro.

[122] *La Bolsa Escola, la Bolsa alimentação*, el Programa para la erradicación del trabajo infantil (PETI) y el *Auxílio Gás*.

medidas de austeridad fiscal ya que el Banco Mundial dudaba, desde el inicio de la campaña electoral de Lula, que éste último las apoyara realmente. Por lo tanto este programa es producto de un compromiso entre las promesas de redistribución de Lula y la presión financiera internacional. En 2010 concernía a 13 millones de familias beneficiadas (o sea más de una cuarta parte de la población).

En 2002, durante la crisis social, económica y política que estalla en Argentina, el gobierno interino implementa un programa de urgencia que todavía existe, el *Programa Jefes et Jefas de Hogar Desocupados*, PJJHD. Financiado en un principio gracias a la reorientación de préstamos del BID destinados a una serie de medidas definidas hacia mediados de los años 1990, este programa consiste en realizar transferencias monetarias mensuales a hogares pobres que tienen a cargo menores, personas con discapacidad o mujeres embarazadas y en las que el jefe de familia se encuentra desempleado, todo esto condicionado a la asiduidad escolar de los niños y a su asistencia regular a los controles de salud. En 2003, durante una visita a Argentina, el Director General del FMI, Horst Köhler, declara a la prensa ser el autor intelectual del PJJHD (El País, 2003). Ese mismo año, el PJJHD empieza a recibir los préstamos del Banco Mundial y cubre a 2.3 millones de hogares (más de una cuarta parte de los hogares pobres, y más del 17% de la población de Argentina). En el 2004, se crea un programa complementario, *Familias*, cuyo objetivo es absorber a los beneficiarios del PJJHD que se consideran inempleables (en particular las amas de casa con niños y los adultos mayores sin recursos). Desde 2004, esta transferencia de beneficiarios ha sido continua, en parte gracias al mejoramiento del empleo y, a la inversa, a causa de la pauperización de los adultos mayores (Hacia finales del 2009, el programa *Familias* contaba con 3 120 000 beneficiarios, y ese mismo año el PJJHD ayudaba a 620 000 personas, o sea al 39% de la población pobre). En noviembre del 2009, se creó el programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH). Este plan de apoyos para familias con niños completa *Familias*, y presenta el mismo tipo de condicionalidades que la *Bolsa Familia*, pero otorga ayudas fijas más importantes (94 USD por familia al mes). Al momento de implementar la AUH la previsión del gobierno era de disminuir en un 60 % la indigencia gracias a este subsidio.

En Chile, el programa *Chile Solidario* se crea en el 2002 como complemento al plan Puentes. Éste último se había creado en el 2001 para favorecer el acceso a programas que en su mayoría databan de los años 1980 y que se destinaban especialmente a personas en situación de pobreza extrema que no podían tener acceso a los programas de políticas sociales. La creación de este programa está relacionada con la crisis asiática de 1997-1998 que generó un incremento en la tasa de pobreza extrema así como frenó la disminución de la tasa de pobreza "simple" que desde 1990 se había mantenido

a la baja. En 2008, el *Puente-Chile Solidario* –el único de los programas aquí expuestos que impone una duración límite, cinco años, para recibir los subsidios– cubría en forma acumulada a 330 000 familias (o sea 6.8% de la población) y a 200 000 familias beneficiarias en un año dado, en promedio.

El bajo costo de los CCTP

En materia de política social, las reformas y ajustes estructurales que se instauraron a partir de los años 1980 (en lo que concierne a Chile y a México) y 1990 (para Argentina y Brasil), generaron privatizaciones totales o parciales en la seguridad social (pensiones y seguros), así como una reorientación de la acción pública para enfocarse en los pobres y los pobres extremos. Es lo que explica en parte la relativa caída del gasto social en la región durante los años 1980 y su lento aumento en los años 1990 (Lautier, 2012b)^[123]. Las reformas liberales de las políticas sociales en América Latina durante los años 1980 y principios de los años 1990, más allá del llamado a seguir la ejemplaridad del caso chileno, se basaban en dos argumentos ideológicos: por una parte, una visión fantasmal de la demagogia de las políticas sociales, característica de un Estado latinoamericano desarrollista, y por la otra la imagen repulsiva que se creó en relación a esa supuesta dependencia económica de los asistidos hacia la seguridad social, que habría dado origen a la crisis del Estado social europeo. A partir de esas dos ideas simplistas, sobre la crisis política de finales de los años 1960 en América Latina y sobre la crisis financiera de la seguridad social en Europa, las políticas sociales en la región se reorganizaron en torno a los CCTP. Ello teniendo como principal reto el de ampliar su cobertura, rompiendo así con la característica de focalización de las políticas de los años 1990 que habían resultado ineficientes, pero evitando al mismo tiempo que el gasto social público se incrementara demasiado. También se buscaba evitar que los CCTP fueran blanco de controversias políticas.

El programa mexicano *Oportunidades* muestra que es posible concebir programas a gran escala, no universales pero cercanos a la idea de focalización amplia o de universalización restringida (Ceballos et Lautier, 2007), y con bajos costos generales. El optar por las transferencias monetarias directas, en lugar de proceder al desarrollo de servicios sociales, reduce los costos operativos, la inversión en infraestructuras^[124] y la burocracia, de modo que la mayor parte de los recursos se puede dedicar a los subsidios. Se ha determinado el monto de éstos últimos a un nivel bastante bajo, de

[123] Para datos armonizados relacionados con el gasto social en América Latina, véanse las publicaciones anuales del « Panorama Social de América Latina » de la CEPAL, disponibles en : <http://www.eclac.cl/publicaciones/>

[124] Lo que será, a partir de 2005-2006, la base de las primeras (y pocas) críticas del programa que denuncian las filas de espera en los centros de salud mal equipados, el sobreocupación en los salones de clases, etc.

modo a que no constituyan un ingreso de sustitución sino un complemento y que no se “altere” el mercado laboral. Esto permite que los programas sean “compatibles con la lógica de mercado”, como lo destacan los creadores del PROGRESA (Levy y Rodríguez, 2005, citado en Valencia Lomelí, 2008, p. 503). Lo cual busca impedir una politización social al limitar su función redistributiva y al determinar el nivel de prestaciones a partir de normas “técnicas”, insensibles a las reivindicaciones sectoriales.

Las transferencias de la *Bolsa Familia* cuentan entre las más altas de todos los CCTP que hemos evocado aquí pero también son los que han tenido los ajustes más significativos y los que tienen las condicionalidades más flexibles. En el 2011, al sumar las transferencias de base y las transferencias variables, de acuerdo con el número de niños, una familia pobre brasileña podía recibir una ayuda máxima mensual de 73 USD y una familia en pobreza extrema hasta 111 USD. Por el contrario, el Chile Solidario es el CCTP que otorga las ayudas más bajas y cuyos ajustes son los menos significativos. En el 2010, esas transferencias monetarias directas, que decrecen en función del tiempo que tiene el beneficiario participando en el programa, variaron entre 28 y 14 USD al mes. El PROGRESA-*Oportunidades* es el programa con las condicionalidades más estrictas. Cada seis meses, los responsables de las familias beneficiarias deben presentar, ante los encargados del programa, los certificados que reciben en las escuelas y en los centros de salud para comprobar la asiduidad escolar de los niños y que se encuentran al día en el seguimiento médico. Las transferencias del PROGRESA-*Oportunidades* son múltiples (becas escolares, apoyo para útiles escolares, apoyo para gastos energéticos y para gastos alimentarios, ayuda para adultos mayores y para niños pequeños) y el tope de los apoyos es de 66 USD al mes para las familias con niños escolarizados en primaria y de 106 USD al mes para las familias con niños en secundaria. En Argentina, las transferencias del PJJHD son fijas para todas las familias beneficiarias (41 USD al mes en 2010), mientras que las transferencias del programa Familias varían en función del número de niños y tienen un tope de 130 USD al mes.

En términos generales, entre 2008 y 2009, el gasto social público de cada uno de esos programas se situó entre 0.21% y 0.56% de su PIB: fue de 0.39% del PIB en el caso de la *Bolsa Familia*, de 0.54% del PIB en el del PJJHD, de 0.38% del PIB para el programa *Familias* en Argentina, de 0.21% del PIB para *Chile Solidario* y de 0.56% del PIB en el caso del PROGRESA-*Oportunidades*. Comparado al gasto social público total en esos países, que varía entre un 25% (Argentina y Brasil) y un 13% del PIB (Chile y México), el impacto de los CCTP en el gasto social es muy marginal y su popularidad internacional es por lo tanto muy desproporcionada: representan una forma de política social de cobertura masiva que no modifica significativamente la estructura del gasto social de los países.

Buena focalización y gestión

Las evaluaciones de esos programas señalaron que una de sus principales características era la eficiencia de su "focalización" en las poblaciones pobres. Un informe ampliamente difundido por el Banco Mundial destaca, por ejemplo, que la *Bolsa Familia* es un programa "sumamente focalizado" (Lindert *et al.*, 2007, p. 46), y en especial indica que el cuartil de ingresos más pobre recibe el 80% de las ayudas, y que el 85% de ese 20% pagado indebidamente (*the leakages*) se destina al cuartil siguiente. Al aspecto negativo de la "focalización", o sea la proporción de familias pobres que no reciben la *Bolsa Familia*, apenas se le dedican cuatro líneas (*ibid.*, p. 47). Impera una preocupación por cazar a los "falsos pobres", aún cuando se menciona que "no todos los leakages se deben al fraude" (*ibid.*, note 78), y se estima que los fraudes intencionales corresponden a un 7% del total de los beneficiarios (*ibid.*, p. 74).

Esos resultados han sido posibles gracias a la instalación de sistemas informatizados para el registro de los beneficiarios sociales, conocidos como Sistemas de Información Social (SIS), que en la mayoría de los casos se han desarrollado gracias al financiamiento y al apoyo técnico del Banco Mundial. Los SIS unifican las bases de datos de los beneficiarios generadas por las administraciones locales, de manera a mantener un control estricto de los beneficiarios y a identificar a aquellos que acumulan transferencias provenientes de varios programas incompatibles entre sí. En algunos casos, es una condición impuesta por las IFI para seguir recibiendo los préstamos destinados al financiamiento de esos programas. Al respecto, Brasil es un caso emblemático ya que en menos de dos años estableció un *Cadastro Único* para identificar a los destinatarios potenciales de la *Bolsa Familia*. Ese catastro es un argumento "técnico" de todos aquellos que actualmente abogan por la fusión de la *Bolsa Familia* con el sueldo mínimo legal (*Benefício de Prestação Continuada* [BPC]), pues garantizaría la eliminación del cúmulo de prestaciones^[125].

La popularidad de los CCTP también se basa en esta característica: su tendencia, más o menos bien lograda, por centralizar la gestión de la información relativa a los beneficiarios sociales, así como la atribución de las prestaciones. En principio, esto evita las prestaciones clientelistas y el pago de subsidios a "falsos pobres". Sin embargo, hay una tendencia por "presidencializar" a los CCTP y, durante los procesos electorales, de identificarlos con los presidentes que los implementan.

[125] Los obstáculos son sobre todo políticos. En efecto, el BPC (Beneficio de Prestación Continua) atribuye a los adultos mayores sin recursos o con discapacidad prestaciones (un sueldo mínimo por persona) mucho más altas que la *Bolsa Familia*. Pero es difícil reformarlo ya que la ley que lo creó en 1993 tiene estatuto constitucional. El costo del BPC era, a finales del 2010, de 0.46% del PIB y concernía a 3.3 millones de personas, contra 0.37% para la *Bolsa Familia* que concierne a 11 millones de personas.

Reducción de la pobreza

Desde un principio, el Banco Mundial afirma que la reducción de la pobreza que se registró en la región a partir de los años 2002 y 2003 se debe a los CCTP (Banco Mundial, 2005). Por supuesto, la correlación se ha comprobado. Pero queda por determinar el sentido de la causalidad: ¿son estos programas los que explican la caída de la pobreza, o entonces es el mejoramiento de la coyuntura económica que permite tanto la creación de estos programas como la disminución de la pobreza?

Las evaluaciones de los CCTP disponibles ponen de relieve el impacto inmediato de estos programas sobre los ingresos de las familias beneficiarias y sobre su consumo (Fiszbein et Schady, 2009). Sin embargo, otros estudios relativizan estas afirmaciones (Damon et al, 2009). Uno de ellos compara el impacto de las transferencias monetarias en la distribución de ingresos en Brasil, Chile y México. Muestra que el trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares (genera entre 73% y 86% de sus ingresos), mientras que las transferencias monetarias son su fuente menos importante (entre 0.01% y 0.55% de sus ingresos en 2004). Este estudio señala que, entre mediados de los años 1990 y principios de los años 2000, el índice de Gini relativo a las desigualdades de ingresos disminuyó en forma significativa en Brasil y en México (de 0.027 puntos) pero muy poco en Chile (de 0.001 puntos). Al respecto, se destaca que la disminución del índice de Gini en Brasil y en México "se debe a otras varias razones que las transferencias" (Soares et al, 2007 ; véase también Medeiros et al, 2008), aun cuando estos programas sean responsables de una quinta a una cuarta parte de la reducción de las desigualdades en Brasil entre 1995 y 2004 (Soares, 2006).

En Brasil, desde principios de los años 2000, se ha mostrado que los factores macroeconómicos y demográficos explican la parte esencial de la disminución de la pobreza y de la pobreza extrema, y que los programas sociales redistributivos tienen un impacto marginal en materia de disminución de la pobreza "simple", pero real en cuanto a la pobreza "extrema" (Barros et al, 2001, Melo-Borges et Sarmiento-Seixas, 2006). Esta relativización del impacto de los CCTP se refuerza a finales de los años 2000, cuando la disminución de la tasa de pobreza se produce antes que nada gracias al incremento del sueldo mínimo y a un aumento en el grado de formalidad del empleo (Lautier, 2011). Pero, aun cuando estos programas generan una reducción general de las desigualdades, su disminución es mínima^[126].

[126] Según Rocha (2011), el impacto de las transferencias monetarias –la mitad de las cuales corresponde a la Bolsa Familia– sobre el índice de Gini es de apenas 0.3%. Se debe principalmente a lo poco que representan esas transferencias en el ingreso total (1.7%). Sin embargo, este papel de reducción de las desigualdades es más significativo (aproximadamente el doble) en las zonas rurales y en el Nordeste.

La popularidad de los CCTP se explica sobre todo por el contexto en el que se aplicaron más que por su impacto directo sobre las desigualdades y la pobreza. La reducción de estas mismas desigualdades y pobreza durante las décadas de 1990 y del 2000, ligada a factores macroeconómicos (con excepción del periodo de recesión económica que se produjo por la crisis asiática entre 1998 y 2002), permitió que se legitimaran y favoreció su masificación y multiplicación.

“Capital humano” y condicionalidades

El impacto innegable de los CCTP se sitúa a otro nivel: el de los compromisos y obligaciones que los beneficiarios contraen en relación al uso de los servicios sociales primarios. Las transferencias monetarias son condicionadas, de manera diferente en cada país, a la asistencia regular de los niños a la escuela y a los centros de atención primaria a la salud. La obligación de acudir regularmente^[127] a las visitas médicas también concierne a las mujeres embarazadas o que recientemente dieron a luz. En algunos países como Chile, estas contrapartes son más numerosas y detalladas: los trabajadores sociales que dependen de las “oficinas de apoyo familiar” de las administraciones locales visitan regularmente a los hogares beneficiarios. Toda negativa de los “beneficiarios” de aceptar estas visitas es motivo de exclusión del plan Puente – *Chile Solidario*. Se ha elaborado un “plan de trabajo” sobre las “condiciones mínimas de la calidad de vida” (que en un inicio eran 59 y ahora son 80)^[128], que por contrato el jefe de familia se compromete a cumplir en dos años. Sin embargo, los trabajadores sociales no evalúan el cumplimiento de estas condiciones sino los esfuerzos realizados en ese sentido. Esas “condiciones”, o al menos la evaluación de su realización, son sumamente intrusivas para la vida privada; algunas tienen que ver con las condiciones de higiene de los hogares, la alimentación de las familias, los gastos familiares, las relaciones madre-hijo, entre cónyuges, etc.

El programa mexicano *Oportunidades* cuenta con una diferencia de importancia en relación a los demás programas: el respeto de las contrapartes es una condicionalidad estricta para que los beneficiarios puedan seguir siendo parte del programa e incluye –por ejemplo, en lo que toca a los controles de salud– no sólo a niños y mujeres embarazadas, sino a la totalidad de los integrantes del hogar, hombres adultos, adultos mayores, etc.

[127] Una vez a la semana al principio del programa, y luego la periodicidad disminuye hasta llegar a una visita cada tres meses al final de esta fase del programa de dos años.

[128] Éstas conciernen a campos muy diversos: la salud, la regularización del estado civil, la educación, la habitabilidad del hogar, la “calidad” de la vida familiar, el regreso a la actividad de los desempleados, etc.

Como lo hemos señalado anteriormente, el objetivo es promover la acumulación de capital humano en los pobres (mejorando su situación en materia de educación, de salud y de alimentación), lo que debería permitirles salir del “circulo vicioso de la pobreza” en el horizonte de una generación. En todos los programas se afirma que si los pobres mejoran sus resultados en estos ámbitos, se adaptarán mejor a las exigencias del mercado laboral e incluso podrían llegar a ser microempresarios; pero hasta ahora ninguno de estos programas lo ha podido demostrar. Lo cual tampoco significa que este discurso no sea más que una retórica hueca. La participación en estos programas puede provocar, a corto-mediano plazo, un cambio de ciertos comportamientos: adaptación a normas administrativas, aprendizaje de las reglas sanitarias y alimentarias, etc. [129]. En otras palabras, aun cuando los efectos en términos de “capital humano” *stricto sensu* (es decir un alza de la productividad y de los ingresos) sean muy hipotéticos, en términos de bienestar el mejoramiento es probable.

Se ha comprobado que los CCTP tienen un impacto sobre la demanda, al alza, en materia de servicios sociales y de consumo, de los hogares en pobreza extrema. Sin embargo, esto no ha generado un mejoramiento de la oferta social pública en términos de calidad de la educación, del aprendizaje escolar, de la adquisición de conocimientos por parte de las madres en materia de salud y de reproducción. En ocasiones, como sucede en algunas zonas rurales de México, se observa incluso un deterioro cualitativo: sobrecupo en las escuelas, filas de espera interminables en los centros de salud (Valencia Lomelí, 2008).

En resumen, la popularidad de los CCTP se basa en su compatibilidad con las políticas de austeridad fiscal, en su conformidad a modelos eficientes de gestión administrativa y en supuestos, afirmados pero no comprobados, e incluso totalmente improbables, sobre su presunto impacto en términos de reducción de la pobreza y de acumulación de capitales humanos como mecanismos de autonomía económica de los pobres. La literatura relativa al tema también minimiza otros tres aspectos del impacto de estos programas, que ahora evocaremos muy brevemente.

[129] Aunque este aspecto sea poco estudiado, como lo señalan Glassman *et al.* (2007), “las evaluaciones sobre el impacto de los CCT aportan pruebas sin equívoco en el sentido de que las componentes financieras son incentivos para que los pobres hagan mayor uso de servicios clave, [pero] los estudios no prestan suficiente atención a su impacto sobre la conducta, las actitudes y las decisiones que toman las unidades familiares en lo relativo a la salud o a la manera en la que los factores contribuyen a producir un impacto en los resultados” (P.1).

1. Efectos de exclusión

A pesar de la masificación de la cobertura de los CCTP, muchos pobres no tienen acceso a estos programas. En ese sentido, el caso del PJJHD es emblemático. Este programa proclama su "universalización" con el objetivo de "garantizar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas" (Gobierno Nacional de la República Argentina, 2002). Es presentado como un derecho social nuevo más que como un dispositivo asistencial. Sin embargo, muchas familias se quedan al margen: las de los desempleados sin niños, *derechohabientes* que no se inscribieron durante el breve periodo de censo, *derechohabientes* que fueron rechazados sin explicación, personas que perdieron su empleo después del cierre de los registros, y las familias de los *trabajadores pobres* (Ceballos, 2009). Es difícil cifrar estos casos de exclusión (probablemente varios cientos de miles). La implementación del programa *Familias*, que toma el relevo del PJJHD en el caso de los beneficiarios considerados como inempleables, no dio lugar a la reapertura de los registros de inscripción (sino de una transferencia de beneficiarios de un programa hacia el otro), por lo que las restricciones de cobertura se mantuvieron.

En México, se produjo un fenómeno similar: el programa *Oportunidades* se focaliza en las poblaciones "de riesgo", o sea las familias que cuentan con niños y adultos mayores, con lo que, de hecho, excluye a los adultos pobres sin familia a cargo. Además, para funcionar el programa requiere que las localidades en donde se instaura dispongan de servicios de atención primaria a la salud y de escuelas, para que los beneficiarios puedan cumplir con las condicionalidades. De manera que algunos municipios rurales que no cuentan con estos servicios no pueden tomarse en cuenta para este programa^[130]. Por último, en medio urbano, ahí donde la pobreza está más dispersa que en las áreas rurales, los mecanismos para ampliar la cobertura del programa *Oportunidades*, basados en una técnica de cartografía social que funciona de manera selectiva, tienen tendencia a excluir a las familias pobres y en pobreza extrema que viven en las mismas zonas que las poblaciones de clase media (Fiszbein et Schady, 2009).

En cambio, en Brasil la *universalidad restringida de la Bolsa Família* es más real que en otros lugares: el programa cubre efectivamente, en la totalidad del territorio, a las familias que cuentan con un ingreso *per capita mensual* inferior a los 80 USD (cifras del 2011), siendo éste el único criterio de selección que se toma en consideración. Muy pocos pobres de las zonas "ricas" son beneficiarios de la *Bolsa Família*.

[130] Esta "doble pena" es un poco paradójica si se recuerda que el objetivo inicial de ProgresA era la "desmarginalización" de las zonas más pobres y más al margen de las políticas públicas.

Lo cual no es resultado de un fenómeno de exclusión, sino de esos 24 umbrales de pobreza diferentes que existen en función de los estados y de las zonas rurales/urbanas, por lo que es muy probable que un “pobre” de São Paulo, por ejemplo, se sitúe por encima de ese umbral de 80 USD ^[131].

Por lo contrario, el *Puente-Chile Solidario* es el programa más restringido ya que sólo cubre a la población considerada en pobreza extrema, según criterios bastante variables con el tiempo: En un principio (entre 2002 y 2008), se basó en el cálculo de la totalidad de los ingresos familiares (incluyendo a las distintas transferencias monetarias de las que podrían beneficiar). Posteriormente, la identificación de los beneficiarios se ha hecho según un complejo cálculo, que combina un amplio abanico de variables relativas a la vulnerabilidad de las familias (los ingresos pero también las contribuciones sociales, la composición familiar, las características de la vivienda, etc.). Los criterios de atribución son de una gran opacidad (salvo, quizás, para los expertos en estadísticas del ministerio competente). De hecho, para los beneficiarios, su acceso al programa es cuestión de suerte o se debe a la casualidad (Rojas, 2012).

2. Amas de casa

Las amas de casa, que son las encargadas de cobrar los apoyos monetarios otorgados a las familias, son el pilar de los CCTP. El objetivo es promover una perspectiva de género en torno a la idea de apropiación social (*“social empowerment”*) de las mujeres. Siendo destinatarias de las transferencias monetarias disponen de un presupuesto propio y así gozan de una mayor autonomía. Aprovechando la responsabilidad de las mujeres en la gestión de la economía familiar, y su tendencia por dar prioridad a las necesidades de los niños y al gasto alimentario del hogar (o sea a su formación cultural e histórica en los asuntos del *“oikos”*), los programas buscan orientarlas, por medio de las condicionalidades y contrapartes, hacia una transformación del funcionamiento de las economías familiares, y una promoción de la escolaridad de los niños y de su acceso a los sistemas de atención primaria a la salud. De manera que las mujeres asumen la responsabilidad de cumplir con las condicionalidades que se asignan a las familias. Las madres, abuelas, tías o suegras responsables de los niños son agentes de las transformaciones de la racionalidad de las decisiones de las familias pobres que han sido privilegiadas por los CCTP ^[132]; son responsables de que los integrantes de su familia cumplan con las contrapartes así como de la buena administración de los recursos familiares.

[131] Lo que tiene por consecuencia que la *Bolsa Familia* tenga un impacto real en materia de disminución de las diferencias interregionales de ingresos (Rocha, 2011).

[132] Es realmente “la mujer”, en su esencia, y no sólo la madre, a la que se le atribuyen estas cualidades intrínsecas.

Esta correspondencia entre el papel que se asigna a las mujeres, y las retóricas y modalidades prácticas de estas políticas, se ha destacado y denunciado en múltiples ocasiones (Molyneux, 2007). Las mujeres, más que los hombres, serían capaces de realizar cálculos racionales en términos de acumulación de capital humano. De esta manera, las familias pobres, y en especial las madres, podrían recibir los beneficios sociales y económicos a mediano y largo plazo de una acumulación de capital humano de sus hijos, e interiorizar una racionalidad de la inversión progresiva que rebasa la inmediatez del cumplimiento de las condicionalidades. Pero entonces la perspectiva de género de estos programas es cuestionable. En lugar de favorecer una emancipación femenina, por ejemplo al facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral, los CCTP refuerzan su papel de amas de casa^[133], en ocasiones explícitamente, como en el caso de los programas argentinos PJJHD-Familias que consideran a las mujeres pobres con tres hijos o más como inempleables y las dispensan de toda obligación de búsqueda de empleo.

3. Falta de empoderamiento económico

Una de las preguntas que se plantea a los responsables de los CCTP tiene que ver con la "puerta de salida" de estos programas: ¿cómo lograr que las familias beneficiarias de los CCTP no se vuelvan dependientes de las transferencias monetarias sino que se apoyen en estos programas para activar mecanismos de empoderamiento económico? Supuestamente, la respuesta reside en su inserción en el mercado laboral. Pero, paradójicamente, estos programas no tienen ningún impacto sobre el empleo ni sobre la empleabilidad de los beneficiarios, y los países que los aplican se caracterizan por una desregulación laboral que dificulta aún más la implementación de mecanismos favorables al empleo de personas que los empleadores consideran como las menos competitivas (en términos de capacitación, en particular). Sin resolver este problema, en algunos programas, como el Puente-Chile Solidario, la participación se limita *a priori*, e independientemente de los resultados alcanzados, a cinco años, no renovables. También se han implementado algunos programas de microcréditos productivos pero que sólo conciernen a una parte muy reducida de los beneficiarios que salen ("diplomados") del *Chile Solidario*, y en cuanto a la capacidad empresarial de los pobres los resultados son muy decepcionantes. Por su parte, la *Bolsa Familia* no determina un tiempo límite *a priori* y su prórroga no depende de que los integrantes de las familias consigan trabajo (además, en la mayoría de los hogares beneficiarios se cuenta al menos un adulto con un empleo remunerado), sino está condicionado al umbral de ingreso familiar *per cápita*. Muy pocas familias tienen una movilidad

[133] Desde hace poco, la CEPAL también denuncia el hecho de que los CCTP "refuerzan su papel de cuidadoras" y "aumentan su tiempo de trabajo no remunerado" (CEPAL, 2013, pp. 62-63).

socioeconómica que les permita rebasar el tope de recursos y salir del programa. El programa mexicano *PROGRESA-Oportunidades* no estipula un tiempo determinado pero excluye a los hogares con niños que estén llegando a su mayoría de edad o terminando su escolaridad. En Argentina, se interrumpen las transferencias a los beneficiarios del PJJHD cuando el adulto responsable del hogar encuentra trabajo; lo cual no es válido para el programa *Familias* que define a sus beneficiarios según su “inempleabilidad”.

Por lo tanto, estos programas no logran generar procesos continuos de promoción económica de los pobres porque no transforman las condiciones estructurales que explican la pobreza. Sin embargo, en Brasil, se observa que la regularidad de las transferencias y su tiempo indeterminado permite a las familias pobres tener acceso a ciertas formas de consumo a crédito: el sector comercial considera a los beneficiarios de *Bolsa Família* como consumidores con una capacidad crediticia real. Por otra parte, la bancarización de las transferencias (en Argentina, Brasil y México, los pagos se realizan por medio de tarjetas bancarias con chip) les permite disponer de documentos que prueban la regularidad de los ingresos que reciben con los CCTP, lo cual es necesario para obtener créditos al consumo o para una compra a crédito. No existen estudios que permitan relacionar el acceso al crédito de distintos tipos y un mejoramiento duradero en las condiciones económicas de los pobres. Por lo tanto no se puede concluir que los CCTP permitan un empoderamiento de los pobres, pero se puede pensar que generan, a lo mucho, un mejoramiento puntual de su consumo, en particular de ciertos bienes durables que adquieren a crédito.

La heterogeneidad de los programas

La caracterización somera de los CCTP en cuatro países de América Latina que proponemos aquí, señala cuán heterogéneos son estos programas a pesar de una designación común y de lo similar que pueden parecer en sus grandes rasgos. Cada programa determina en forma diferente a su público así como sus criterios de selección, el tiempo de participación, los montos transferidos, la índole de las condicionalidades o contrapartes, las “puertas de salida”, la población que cubren y las modalidades de extensión, las prestaciones complementarias, etc. Cada uno tiene su lógica particular.

Esta diferenciación reside en dos tipos de factores. Por una parte, los procesos nacionales de construcción y de transformación institucional, que explican a las instituciones sociales de cada país, son muy diversos, y producen CCTP heterogéneos. Por la otra, las coyunturas económicas y sociales son diversas y se abordan de maneras distintas. Por consiguiente, eso da lugar a mecanismos sociales propios a cada país.

Herencia institucional

La innovación en materia de política social no corresponde a un fenómeno que cuestione a las instituciones y a los dispositivos preexistentes. Cada país construye sus programas de transferencias monetarias condicionadas con base en una herencia institucional diferente, y por lo tanto las características de cada programa están muy relacionadas con estas herencias.

En Brasil, la *Bolsa Família* es resultado de una federalización de programas focalizados de transferencias monetarias con alta condicionalidad, sobre todo en materia de escolaridad de los niños, que se crearon en los años 1990. Pero también pretendía ser una etapa hacia la instauración del derecho ciudadano a un ingreso mínimo^[134]. Otra consecuencia de este dispositivo institucional es el papel central desempeñado por el sueldo mínimo. Éste determina el umbral de ingreso a la *Bolsa Família*, pero también el monto de las pensiones rurales y del BPC. Un alza importante del sueldo mínimo (como sucedió durante el segundo mandato de Lula), además de sus consecuencias para el mercado laboral, también repercute fuertemente en el nivel de transferencias sociales.

En Argentina, el PJJHD que se focaliza en los hogares cuyo jefe de familia se encuentra desempleado, fue creado en 2002 en el contexto de la profunda crisis económica que estalló en 2001 y que generó un alza espectacular del desempleo y de la pobreza. Este programa sustituyó, a mayor escala, a los “planes de empleo” que se habían sucedido desde el regreso de la democracia con el gobierno de Alfonsín, en la segunda mitad de los años 1980, y luego durante los dos gobiernos de Menem (los planes *A trabajar*). Sigue la estela de esos planes: la repartición de empleos creados se lleva a cabo en consulta con los sindicatos y, en el contexto de los cambios registrados en el 2001. Los representantes de los “*piqueteros*” (miembros de los piquetes de huelga) también participaron. El PJJHD es el único programa de todos los CCTP que se han comparado aquí que funciona bajo la dirección del Ministerio del Trabajo.

El programa mexicano se origina a partir de dos programas mixtos desarrollados desde finales de los años 1980, PRONASOL y PROCAMPO, que atribuyen ayudas y apoyos alimentarios como monetarios para las comunidades rurales afectadas por

[134] El 15 de diciembre 2003, el Congreso nacional brasileño aprobó una ley que instituía la *Renda Básica de Cidadania* (promulgada en 8 de enero del 2004): todo ciudadano brasileño (o extranjero, con residencia de más de cinco años) tiene derecho, sin importar su “condición socioeconómica”, a recibir un ingreso “de base”. El senador Suplicy, que había presentado proyectos en ese sentido desde 1991, manifestó en reiteradas ocasiones su satisfacción de que Brasil fuera el primer país del mundo en instaurar un “ingreso de ciudadanía”. La *Bolsa Família* que había sido implementada cinco meses atrás se había presentado como una etapa del desarrollo de la *Renda Básica de Cidadania*. Las referencias a ésta última desaparecieron poco a poco.

la contrarreforma agraria del presidente Salinas de Gortari. La situación se complicó a principios de los años 1990: con la entrada de México en el TLCAN, la pequeña y mediana agricultura se enfrentaron a una fuerte competencia de los agricultores de Canadá y de Estados Unidos. La crisis de 1994, que se amplía en el país, es muy profunda. A principios de ese año, también se produce un levantamiento armado en las regiones indígenas más pobres, en particular en Chiapas. Esta serie de eventos origina la implementación del PROGRESA en 1997 destinado a familias rurales pobres (y no a comunidades agrarias).

El programa Puente-Chile Solidario, a pesar del monto muy bajo de su componente monetaria y de la red de acompañamiento familiar que despliega por medio de los municipios, se considera como “la puerta de entrada” al “sistema de protección social” para los pobres. Al inscribirse en el programa, las familias tienen acceso a otros subsidios y apoyos de distintos tipos, enfocados a los pobres y creados durante la dictadura militar para compensar los efectos sociales de las reformas estructurales y del desmantelamiento del Estado social chileno. Los más antiguos datan de los años 1970: las pensiones de asistencia social para los adultos mayores y las personas con discapacidad (llamadas Pensiones Asistenciales, [PASIS], hasta el 2008 y luego Pensiones Básicas Solidarias, [PBS]), Subsidio del pago al Consumo del Agua Potable y Alcantarillado (SAP), la ayuda para las familias con niños (Subsidio Único Familiar, [SUF]). El programa coordina el ingreso de sus beneficiarios a una oferta asistencial diversificada pero sin embargo muy limitada.

Cada país, a partir de una arquitectura institucional nacional, y según la representación colectiva de lo social que prevalece en cada uno en razón de su historia, elabora programas de CCTP que difieren entre sí. En Argentina, el registro del trabajo asalariado y el corporativismo de Estado explican las modalidades de funcionamiento del PJJHD. En Brasil, la *Bolsa Família* pretende ser un proyecto de ciudadanía social centrado en ingresos complementarios para las familias y que se suman a un conjunto de otras prestaciones monetarias. En México, el Plan *Oportunidades* mantiene una lógica de promoción alimentaria, escolar y sanitaria. Y en Chile, el *Chile Solidario* se considera como el espacio donde se articulan todas las opciones de una oferta subsidiaria focalizada en grupos específicos. Pero estos programas también son resultado de coyunturas y de las decisiones que se tomaron para afrontarlas.

Coyunturas políticas y económicas

El programa argentino no se puede entender si no se toma en cuenta el contexto de recomposición de apoyos políticos en torno a las negociaciones internas sobre los presupuestos de los estados que prevalecía en 2002, todo esto con la negociación

de la deuda externa como telón de fondo. La contención social es un objetivo de primer orden, y las IFI incitan al gobierno a desarrollar un programa que elude a la administración de los estados federados y permite mantener un control sobre el gasto público.

En Brasil, las primeras experiencias de CCTP que se llevaron a cabo en 1994, cuando se devaluó el *Cruzeiro* (y se creó el *Real*), se concibieron como políticas de anticipación al impacto social que se presentaría debido a esta devaluación. En aquella época, los argumentos daban gran importancia al tema del trabajo infantil y al riesgo de que éste aumentara en el contexto de recesión económica. De ahí que la asiduidad escolar de los niños tuviera un lugar central en las condicionalidades del primer programa de CCTP, la *Bolsa Escola*.

En Chile, el contexto posterior a la crisis asiática de 1998 y el alza de la pobreza extrema llevan al gobierno a revisar su estrategia de reducción de la pobreza y a implementar un CCTP focalizado en los pobres extremos. En un principio, estaba previsto que el *Chile Solidario* sólo durara cinco años, hasta el 2007, tiempo que se había considerado como el necesario para "erradicar la pobreza extrema". El programa se prolongó por un tiempo indeterminado y, durante la crisis de 2008, sirvió para distribuir bonos anuales al 40 por ciento de las familias más pobres del país y así ayudarlas a enfrentar la recesión económica. El programa fue utilizado de nuevo durante el terremoto del 2010. De igual forma, en México, a partir del 2007, el PROGRESA-*Oportunidades* creó nuevas ayudas para hacer frente al alza internacional en los precios de energéticos y de alimentos que se sumaron a las prestaciones que ya existían.

A pesar del término común de CCTP, estos programas son bastante diferentes entre sí debido a sus herencias institucionales y a las coyunturas que enfrentan. Todos heredan programas que ya existían y estaban adaptados a contextos críticos específicos. Ahora, la pregunta es saber cómo esta diversidad pudo pasar a un segundo plano y cómo este término común que se relacionó con la idea de *best practice* se pudo anteponer.

La difusión de « modelos » internacionales

Detrás de este análisis sobre el papel determinante del "campo imbricado de la gobernanza internacional" al instaurar un "tipo" de política social en los países en desarrollo, el riesgo mayor es que se pierdan de vista las lógicas nacionales. La extrema heterogeneidad de los CCTP analizados anteriormente muestra que el hecho de imponer este término genérico como intento para dar cuenta de la diversidad de experiencias nacionales, es sobre todo resultado de una relación de fuerzas –al menos

en los dos casos que se destacaron como “ejemplares”, el PROGRESA y la *Bolsa Familia*— y de una apropiación-imposición por parte de las IFI, más que de una difusión espontánea debido a las solas virtudes de la ejemplaridad. Se nos plantea entonces una doble pregunta que vamos a evocar para terminar este artículo: ¿adoptan los países un “modelo” de política social que progresivamente se va reconociendo bajo el término de CCTP, o es entonces el uso extensivo que se hace de este término para dar cuenta de experiencias nacionales diversas lo que determina su capacidad de generalización y lleva a la comunidad epistémica a incluir ahí a un conjunto heterogéneo de programas sociales?

Falta de referenciales

Ante todo, nuestros trabajos muestran las hondas diferencias que existen entre los programas, resultado de sus diversas trayectorias institucionales así como de las lógicas coyunturales que les dan forma (Ceballos, 2012). Por otra parte, la investigación de campo que se llevó a cabo en los cuatro países que se compararon pone de relieve una falta de consenso entre los responsables de las políticas públicas, tanto a nivel de los altos ejecutivos de la administración como de los ejecutivos medios.

De lo que una política pública pretende ser a nivel de los referenciales o de los metarrelatos, después por diversos caminos, se aleja considerablemente en los hechos y en el significado que adquiere ante los funcionarios responsables de su implementación. El uso amplio, y hasta indiscriminado, del término de CCTP para designar a un conjunto variable de programas sociales representa un esfuerzo *a priori* por presentar una evolución común y concertada en materia de política social en la que se habrían involucrado los países de América Latina y, por extensión, los países en desarrollo, mucho más que un ejercicio descriptivo y comprensivo de clasificación. Entre las “ideas abstractas”, que se han teorizado y transformado en relatos transferibles de un país a otro, y los dispositivos concretos que surgen en cada país, existe una brecha que se generó por la falta de referenciales generales comunes a la producción transnacional y a su implementación nacional. Eso pone en duda la capacidad misma del término de CCTP para conferir una unidad a estas experiencias.

“Casos exitosos” o “best practices”

Por consiguiente, cabe plantearse la pregunta sobre la existencia de un consenso real en torno a los CCTP. ¿Se puede hablar de un consenso cuando las modalidades de aplicación y de despliegue de los programas difieren profundamente, y sobre todo cuando los marcos administrativos destacan la incapacidad de los programas para generar propuestas generalizables, o incluso nuevos referenciales? En la literatura

sobre el tema, el análisis comparativo de los CCTP tiende a hacer hincapié en ciertos programas y a destacar aquellas de sus características que permiten mostrar una aparente homogeneidad así como resultados de éxito. Para ello, estos análisis dejan obligatoriamente de lado sus aspectos críticos, y evitan toda comparación de experiencias consideradas como fracasos según las normas de las "teorías convencionales".

Es el caso en específico del PJJHD argentino al que se considera como una mala práctica, mientras que los programas brasileño, mexicano y chileno se presentan en el escenario transnacional como modelos a seguir. Esos programas se señalan como casos ejemplares en la medida en la que son capaces de generar una acción pública coherente con las normas de la buena gobernanza, en donde la austeridad fiscal y la despolitización de lo social son centrales. El PJJHD se aleja de esas dos características de fondo. Por una parte, durante su implementación, generó un gasto social público creciente que rebasó ampliamente los umbrales que respetan los demás planes (en el 2003, su gasto fue superior al 1.5% del PIB). Por la otra, se convirtió en el eje de un juego político de recomposición de los vínculos de clientelismo entre el gobierno federal y las organizaciones sindicales con las de los "piqueteros". De manera que en Argentina, este CCTP es considerado por importantes organizaciones de base, así como por una parte de la opinión pública, como la reafirmación de una politización de lo social, que sirve a alimentar la subjetividad política de los pobres en lugar de reforzar un imaginario despolitizado de lo social. Las "best practices" representan un ejercicio publicitario, e incluso ideológico, que sirve para divulgar una imagen de homogeneidad y de éxito que no están en consonancia con los debates nacionales relativos a lo social, los cuales sobrepasan ampliamente las pretensiones normativas de las IFI en este ámbito.

Conclusión

La multiplicación de los CCTP en América Latina es la manifestación de un esfuerzo de transferencia de un modelo de política social. La acción social no se pudo homogeneizar. En cambio, se puede considerar como un intento por enmarcar a un conjunto diverso de programas, con historias institucionales y lógicas políticas diferentes, bajo un mismo término, sin notificar las particularidades de esos dispositivos. Aunque los procesos de difusión y de modelización en el campo de la experiencia sean innegables, los CCTP y las nociones, técnicas y referenciales que conllevan, distan de ser representativos de lo que estructura y orienta los debates y las instituciones de lo social en América Latina. Por una parte, cada país implementa dispositivos de asistencia social multiformes que combaten, o al menos pretenden combatir, problemas y coyunturas que son abordados de manera distinta. Por la otra, lo social, que se concibe como un espacio de debate legítimo en torno a la inclusión social, resulta –tanto a nivel de las representaciones de los agentes de los programas estudiados como en los debates nacionales– tener un alcance más amplio y más problemático que los términos restringidos utilizados por los modelos de gobernanza propuestos por las IFI. Los CCTP se han vuelto ahora un asunto de vocabulario compartido mucho más que un asunto de modelos de acción pública. Las IFI no dirigen realmente la configuración de la política social en América Latina pero tampoco son neutras. El sector que genera lo social es un espacio de litigio que ningún actor podría controlar o determinar solo. Los países implementan programas que, en las versiones que proponen en el escenario público internacional, adhieren al modelo de los CCTP, pero que en los hechos se determinan sobre todo por otros procesos (las “arquitecturas” heredadas de los años 1980 y 1990, y el ambiente político interno, así como las tensiones sociales que los gobiernos deben afrontar). No existe ninguna “astucia” de los gobiernos nacionales que “estarían pretendiendo” seguir lo preconizado por las instituciones internacionales para, en los hechos, llevar a cabo otra política. Es simplemente el hecho de que el sueño de despolitización de lo social que parece inspirar a los promotores de los CCTP no es nada más que eso, un sueño.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL (2005), "Conditional Cash Transfers on Trial: A Debate on Conditional Cash Transfer Programs", *Summary of Evidence*, Banco Mundial, Washington D. C.

BARBA, C. y E. VALENCIA LOMELI (2011), "Hipótesis no comprobadas y espejismos en las Transferencias Monetarias Condicionales" in Barba C., Cohen N. (dir.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social – Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO, pp. 195-223, Buenos Aires.

BARROS, R., R. HENRIQUES, y R. MENDOÇA (2001), "A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil", *Texto para discussão n° 800*, IPEA, Rio de Janeiro.

CEBALLOS M. (2009), « De la polyphonie autour des plans d'emploi en Argentine, Le cas du "Programme chefs et cheffes de foyer au chômage" » in BORGEAUD-GARCIANDA N., LAUTIER B., PEÑAFIEL R., TIZZIANI A., (dir.), *Penser le politique en Amérique latine. La récréation des espaces et des formes du politique*, Karthala, pp. 37-49, París.

CEBALLOS, M. (2012), *Le « détournement du social » et les programmes de transferts monétaires conditionnés en Amérique latine : les cas de l'Argentine, du Brésil, du Chili et du Mexique*, Tesis de doctorado en sociología, IEDES/Universidad París 1, octubre, París.

CEBALLOS, M. y B. LAUTIER (2007), « Les politiques de transfert conditionnel de revenu en Amérique latine : "ciblage large", ou émergence d'un droit à l'assistance ? » in COUFFIGNAL G. (dir.), *Amérique latine 2007, Les surprises de la démocratie*, La Documentation française, París.

CEPAL (2013), *Informe Anual 2012 – Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres*, CEPAL/OIG, Santiago.

DAMON, J., P.-Y. CUSSET, S. LEMOINE y L.-C. VIOSSAT (2009), « Politique sociales : dix innovations venues d'ailleurs, Études détaillées et réflexions sur leur transposition en France », *Politiques Sociales.net*, diciembre. URL : <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/RapportFinal.pdf>

DEBONNEVILLE, J. y P. DÍAZ (2011), « Innovation, diffusion et rôle des idées : une lecture internationale des Conditional Cash Transfers aux Philippines », Intervención en el Congreso de AFS, 5-8 julio, Grenoble.

EL PAÍS (2003), "Ética global, Sermón de Köhler y respuesta social", *Página 12*, 29 junio, pp. 12-13.

FISZBEIN, A. y N. SCHADY (2009), *Vue d'ensemble. Transferts monétaires conditionnels : réduire la pauvreté actuelle et future*, Banco mundial, Washington D. C.

GLASSMAN, A., J. TODD J. y A. GAARDER (2007), "Incentivos basados en el desempeño para la salud: Programas de Transferencias Condicionadas en efectivo en América Latina y el Caribe", *Documentos de trabajo* n° 12, Center for Global Development, Washington D. C.

GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2002), "Jefes de Hogar – Decreto 565/023", Buenos Aires.

IFPRI (2002), *Progresá: rompiendo el ciclo de la pobreza*, IFPRI/INIA, Washington D. C.

LAUTIER, B. (2009), « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ? », *Comunicación para el coloquio de la Association française de science politique*, septiembre, Grenoble.

LAUTIER, B. (2011), « Politiques de redistribution et de transferts sociaux » in QUENAN C., VELUT S. (dir.) – *Les enjeux du développement en Amérique latine : dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, éditions de l'AFD/Institut des Amériques (coll. « À savoir » n° 4), pp. 250-288, París.

LAUTIER B. (2012a), "O difícil percurso para a universalização da proteção social na América Latina", in COUTINHO J.-A., BATISTA-LOPES J. (dir.), *Crise do capital, lutas sociais e políticas públicas*, éditions Xamã, pp. 43-66, São Paulo.

LAUTIER, B. (2012b), « La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique latine : une proposition de méthode d'analyse des configurations de droits sociaux », *Revue de la régulation*, n° 11, primer semestre, URL : <http://regulation.revues.org/9636>

LEVY, S. y E. RODRÍGUEZ (2005), *Sin herencia de pobreza – El programa Progresá Oportunidades en México*, editorial Planeta/BID, México/Washington D. C.

LINDERT, K., A. LINDER A., J. HOBBS J. y B. DE LA BRIÈRE (2007), "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context", *Social Protection Discussion Paper* n° 0709, Banco Mundial, Washington D. C.

MEDEIROS, M., T. BRITTO y S. SOARES (2008), "Targeted Cash Transfer Programs in Brazil: BPC and the Bolsa Família", *Working Paper* n° 46, IPC/PNUD, Brasília.

MELO-BORGES, E. y F. SARMENTO-SEIXAS (2006), "Redução da desigualdade: o impacto dos programas sociais de transferência de renda no país e em Goiás", *Cojuntura econômica goiana*, n° 8, pp. 11-18.

MOLYNEUX, M. (2007), *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*, UNRISD, Ginebra.

NYE, J. (1990), "Soft Power", *Foreign Policy*, n° 80, pp. 153-171.

OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*, OCDE, Paris.

ROCHA, S. (2011), « Transferts de revenu et pauvreté au Brésil », *Revue Tiers Monde*, n° 205, janvier-mars, pp. 191-210.

ROJAS, C. (2012), « Applaudissez-vous, vous êtes des privilégiés ! Une analyse politique et morale de l'assistance contemporaine au Chili » in FASSIN D., EIDELMAN J.-S., *Économies morales contemporaine*, La Découverte, pp. 175-192, Paris.

SOARES, S. (2006), *Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004*, IPEA, Brasília,
URL : http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1166.pdf

SOARES, S., R. GUERREIRO-OSÓRIO, F. VERAS-SOARES, M. MEDEIROS y E. ZEPEDA (2007), "Conditional Cash Transfer Programs in Brazil, Chile and Mexico: Impacts Upon Inequality", *International Poverty Centre Working Paper*, n° 35, abril.

EL PAÍS (2002), "Un universal muy particular – Limitan inscripciones en el Plan Jefes de Hogar", *Página 12*, 12 junio.

VALENCIA LOMELÍ, E. (2008), "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations", *Annual Review of Sociology*, vol. 34, pp. 475-499.

YANES, P. (2008), "La pensión ciudadana universal en la Ciudad de México: Oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica", *Communication au colloque "Encuentro Iberoamericano del Ingreso Ciudadano"*, 6-7 noviembre 2008, Red Argentina de Ingreso Ciudadano, Buenos Aires.

2.3.3. Medio ambiente y desarrollo

François Michel Le TOURNEAU y Sébastien VELUT

En América Latina, la perspectiva de un crecimiento económico sostenible y equitativo conduce a abordar el tema del medio ambiente desde dos ángulos complementarios. El primero, el de los usos del medio ambiente para alimentar el crecimiento económico, o dicho de otra manera la explotación de recursos naturales en su diversidad pero también en sus fragilidades, así como los impactos relacionados con esta explotación y con el modelo de desarrollo al que se le vincula. En segundo lugar, se plantean los problemas sociales relacionados con los modos de explotación del medio ambiente, desde los conflictos para acceder a los recursos naturales hasta las consecuencias que tienen las transformaciones ambientales sobre las poblaciones, en términos de salud, de riesgos, y hasta de justicia ambiental. Esto trae a colación el problema de las políticas ambientales y más generalmente de la politización de estos asuntos que las sociedades latinoamericanas se han apropiado.

Desde los inicios del siglo XX, el modelo de desarrollo económico se ha basado principalmente en la transformación de los recursos naturales, renovables o no, lo que ha llevado a ampliar las fronteras de la explotación, ya sea por medio de nuevas tecnologías o gracias al uso de nuevos espacios -incluyendo a los espacios marítimos. Se trata del principal resorte del crecimiento económico, que además genera un mayor consumo de bienes materiales -y por lo tanto una mayor producción de desechos-, una transformación en los usos del suelo -sobre todo a causa de la urbanización- y un mayor consumo de energía, generalmente fósil. Las formas de regulación del medio ambiente que han prosperado desde la Cumbre de Río de 1992, y los avances reales en la creación de áreas protegidas, resultan insuficientes para limitar los impactos ambientales de las actividades humanas. Así, la gobernanza del medio ambiente, recomendada por las instituciones internacionales y que por lo general se ha instaurado, no ha permitido una protección eficaz del medio ambiente y de las poblaciones, sobre todo de aquellas que ya son socialmente vulnerables. A pesar de las protestas, a menudo vehementes, de la sociedad civil organizada, los grandes proyectos de explotación, a veces con algunos cambios marginales, terminan por efectuarse, sobre todo ahora que la actual desaceleración del crecimiento económico remite las preocupaciones ambientales a segundo plano.

Una transformación ambiental reciente

Un continente rico y diversificado, por largo tiempo preservado

El subcontinente latinoamericano cuenta con un medio ambiente impresionante por su diversidad y su riqueza biológica, como lo muestra la presencia de una gama casi completa de ecosistemas, desde planicies costeras de manglares hasta glaciares de alta montaña, pasando por las altas mesetas de los Andes y la selva amazónica. Los procesos de adaptación de las formaciones vegetales y de la fauna a esta diversidad, así como sus fluctuaciones relativas durante la era cuaternaria, dieron a América Latina una riqueza biológica sin igual en el mundo. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la región cuenta con seis de los diecisiete países megadiversos del mundo (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú, Venezuela) y con una proporción muy importante de la diversidad biológica mundial. A nivel regional, varias zonas de América Latina presentan, a la vez, tasas elevadas de endemismo y una rápida desaparición de especies, por lo que han sido calificadas de "hotspots" de la biodiversidad por la ONG Conservación Internacional^[135]: los cerrados y la Mata Atlántica de Brasil, el bosque templado húmedo de Chile y el área Tumbes-Chocó-Magdalena de Sudamérica, los bosques de pino y roble de México y de Mesoamérica, en Centroamérica. Por último, el continente es muy rico en sitios emblemáticos de la biodiversidad mundial, como las islas Galápagos (Ecuador).

Esta riqueza es manifiesta en la Amazonia, en donde se sabe que se encuentra el 20% de las especies de aves y de peces catalogados en el mundo. Pero está lejos de limitarse a esta inmensa región. México también es un foco de biodiversidad, que incluye al mayor número de especies de reptiles en el mundo, y se sitúa en el segundo lugar mundial en lo que a número de especies de mamíferos se refiere. Además de su biodiversidad y su riqueza en ecosistemas, América Latina es un continente estratégico para el agua: representa alrededor de un tercio de las aguas continentales del mundo por sólo 14% de las tierras emergidas.

Hasta la colonización europea, esta riqueza se había explotado poco. Fuera de los Andes y de Centroamérica, las civilizaciones amerindias redujeron poco la cubierta vegetal, al contrario del modelo europeo que se basó en el desmonte de bosques y en dedicar amplias áreas al cultivo. Lo cual no significa que esas civilizaciones no transformaron el medio natural. En algunos sitios existen vestigios de prolongados

[135] Un *hotspot* se caracteriza por una gran diversidad de plantas endémicas (más de 1500 especies) y una fuerte presión humana (más de 70% de la zona original ha desaparecido). Véase <http://www.biodiversityhotspots.org>.

asentamientos y de la instalación en los mismos de complejos sistemas de irrigación o de terraplenes. Esos modos tradicionales de valorización del medio natural a menudo sabían respetar los equilibrios frágiles: sistemas perfeccionados de cultivo y de irrigación en la alta montaña, uso de los recursos forestales para la cosecha, etc. Pese a que fueron considerados durante mucho tiempo como arcaicos, actualmente son objeto de un renovado interés ya que su menor rentabilidad de corto plazo podría resultar mucho mejor a mediano o a largo plazo, dado que favorecen una mayor perennidad de las capacidades de producción de los espacios concernidos y una mayor estabilidad de los ecosistemas en un sentido amplio. Un mayor conocimiento de los mismos permitiría entender cómo mejorar los actuales métodos de explotación.

Una transformación acelerada desde la segunda mitad del siglo XIX.

El medio natural de América Latina se ha transformado profundamente desde la época de la colonización europea. En un principio, esas transformaciones se limitaron a las regiones costeras o a las cercanías inmediatas de las zonas de población o de explotación. Consistieron en una transformación de la cobertura vegetal de manera a instalar producciones agrícolas de gran escala (principalmente, plantíos de caña de azúcar y luego de cacao) o asimismo en la destrucción de los medios naturales, o de ciertas especies como resultado de la intensidad de las talas (es el caso de la madera en Brasil, por ejemplo).

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, las transformaciones son masivas. Adoptan la forma de frentes pioneros agrícolas con grandes monocultivos en superficies muy importantes: café en el sur de Brasil, trigo en Argentina. Esos frentes se intensifican a principios del siglo XX y originan importantes movimientos migratorios entre Europa y América Latina.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el movimiento de transformación de las áreas naturales en territorios agrícolas productivos se acelera todavía más debido al crecimiento demográfico. Afecta entonces al interior del continente: cerrados del centro de Brasil, la Amazonia, pero también más recientemente, el norte de Argentina, las sabanas del sur de Bolivia, etc. La "deforestación", o el cambio radical de la cobertura vegetal, es a menudo la señal más clara de ese proceso de transformación. Se ha identificado mejor en la Amazonia que en otras regiones, lo que en ocasiones lleva a subestimar su impacto en otros ecosistemas. Sin embargo, actualmente hay biomas enteros que se han perdido o se han reducido a un mínimo, como la Mata Atlántica en Brasil, o entonces se han modificado profundamente como la pampa argentina.

Cuadro 1 Evolución en el uso de los suelos en América Latina (1990-2010)

	1990		2000		2010	
	Km ²	%	Km ²	%	Km ²	%
Superficie dedicada a la agricultura	6 735 620	29.96	6 997 750	31.12	7 293 417	32.44
Zonas de pastoreo permanentes	5 302 630	23.59	5 452 400	24.25	5 482 757	24.39
Bosques	10 424 620	46.37	9 930 530	44.17	9 446 662	42.02
Total	22 482 770	99.91	22 482 770	99.55	22 482 770	98.84

Fuente: FAOSTAT; el total de porcentajes es ligeramente inferior a 100 debido al redondeo y a superficies inutilizables.

Esa pérdida de los espacios de vegetación natural se produce principalmente bajo presión de la agricultura pero también de la explotación de la madera, ilegal o no, que a menudo se basa en la selección de unas cuantas especies muy rentables, lo que conlleva un deterioro considerable de los bosques explotados a cambio de un escaso volumen de extracción.

La deforestación, que es el índice más tangible de la transformación de los ecosistemas latinoamericanos, parece estar disminuyendo desde hace cinco años, en particular en la Amazonia y en México. Se podría considerar que es el resultado de un mejor control por parte de los gobiernos o acaso de la difusión de mejores prácticas. Pero esta pausa también podría estar relacionada con la crisis económica que afecta a todo el mundo desde el 2008.

La "reforestación" registrada en el continente no compensa esa tendencia. En efecto, el incremento forestal observado en ciertos países corresponde en general a la extensión de la silvicultura industrial, que ha recurrido a especies alóctonas (eucaliptos o pinos), de crecimiento rápido, para la fabricación de pasta de papel o para la explotación de madera para uso industrial. Tal es el caso de Uruguay, donde el aumento de las superficies forestales está en correlación con el desarrollo de las grandes fábricas de pasta de papel. Por lo tanto, los "bosques" conquistados no son nada más que vastos "campos de árboles" y de ninguna manera cumplen con la esperada función que se atribuye a los medios forestales en los grandes equilibrios ambientales.

Por otro lado, se han observado progresivos fenómenos de desertización; dicho de otra manera, una degradación de los suelos que está provocando la esterilización y la desaparición de la vegetación. El proceso general está bastante mal documentado, a pesar de la existencia de estudios nacionales. Las tierras de las regiones semiáridas son las más amenazadas (Chaco, altiplanos de los Andes, pero también los cerrados). Se debe al cultivo, sin precauciones suficientes, de suelos inadaptados o demasiado delgados, o igualmente sensibles a la erosión hídrica y eólica. Estos suelos, que a menudo se abandonan a los pocos años de haber iniciado su cultivo debido a la poca rentabilidad generada por su pérdida de fertilidad, son especialmente frágiles. En general, existen ayudas para la reforestación pero, como se ha indicado anteriormente, la mayoría de las veces son incentivos para extender las zonas de silvicultura, lo que no constituye necesariamente un progreso.

Una importante pérdida de biodiversidad natural y cultivada

La presión humana sobre el patrimonio biológico es fuerte. Ciertas especies simbólicas (el cóndor, el tapir) se encuentran en peligro. Según el PNUMA, en 2006, 26 especies animales y vegetales habían desaparecido totalmente debido al efecto de la deforestación amazónica y otras 644 habían sido incorporadas a la lista de especies amenazadas. Esta desaparición está ligada a la pérdida de hábitats, generada por la deforestación y el retraimiento de las zonas húmedas litorales y continentales. Debido a su situación meridiana, el continente constituye una vía de migración norte-sur para las aves: por lo tanto, la desaparición de zonas de reposo crea un grave problema de conservación.

Por otra parte, en razón de la estandarización de los cultivos y de la selección genética de especies comerciales, la diversidad de las plantas cultivadas se encuentra en peligro. Ahora bien, América Latina es el lugar de origen de muchas especies muy comunes que desempeñan un papel esencial en la alimentación mundial (maíz, papa, frijol, tomate, quinoa, mandioca) y, por lo tanto, constituye un reservorio esencial de diversidad genética para éstas mismas especies. Algunos estudios han mostrado que, en el Río Negro, las familias cultivan de 8 a 35 variedades diferentes de mandioca. En México, la pequeña agricultura comunitaria es un reservorio para las variedades del maíz.

Ahora bien, la extensión de los circuitos comerciales de alimentos compite con los cultivos locales, lo que acarrea el empobrecimiento o la desaparición de esta diversidad genética, pese al específico trabajo de preservación de algunas instituciones. Sin embargo, con ciertos mecanismos precisos o nichos de mercado se puede frenar el fenómeno. De esta manera, en los Andes se ha observado un incremento del cultivo de la quinoa gracias a la demanda específica de ese producto en los países desarrollados, lo que ha permitido revalorizar el patrimonio agrícola existente.

Los factores de deterioro ambiental

Con una población que se duplicó entre 1975 (300 millones de habitantes) y el 2010 (600 millones de habitantes), el crecimiento demográfico, y la urbanización que genera, cuentan entre los primeros motores del deterioro ambiental en América Latina. En ese periodo, la tasa de urbanización pasó de 60 a 80%, o sea que en valor absoluto, los habitantes de las ciudades pasaron de ser unos 180 millones a cerca de 465 millones de personas. De acuerdo con las Naciones Unidas, en el 2015, las áreas urbanas de América Latina contarán con 500 millones de habitantes (Naciones Unidas, 2012).

Este crecimiento conlleva automáticamente la necesidad de incrementar la producción para alimentar a la población, y por lo tanto también genera una mayor presión sobre la tierra, así como supone la expansión de las ciudades y el aumento en el consumo de bienes materiales. A pesar de ello, por lo general la densidad media es baja si se mide a nivel de Estados, salvo algunas excepciones (Haití, Guatemala). América Latina dispone de numerosas reservas de tierra, tanto que los principales factores de transformación del medio ambiente tienen que ver con el desarrollo de actividades para la exportación.

La expansión agrícola

El período contemporáneo se caracteriza por una aceleración en el proceso de consumo de espacios naturales con fines de expansión de la producción agrícola, especialmente en Brasil y en Argentina. Una expansión agraria que no está relacionada únicamente con el crecimiento demográfico: el desafío ya no es la alimentación nacional sino la producción comercial para el mercado mundial. Por consiguiente, se da prioridad a los *flexcrops*, o cultivos comodín, producciones agrícolas de usos múltiples que permiten maximizar las ganancias en función de la demanda del mercado. Por ejemplo, la soya que puede transformarse en torta de soya para la alimentación del ganado y en aceite, en función de las cotizaciones del mercado se destina a un uso alimentario o a servir de base para fabricar biodiesel.

Brasil y Argentina se cuentan entre los primeros productores y exportadores mundiales de soya y de productos derivados (aceite y torta de soya). Pero también son grandes productores y exportadores de otros cereales así como de carne de ganado bovino, de cítricos, etc. Esas producciones tienen un impacto masivo en el cambio de los usos del suelo. Por ejemplo, en toda América Latina las superficies sembradas con soya pasaron de aproximadamente 22 millones de hectáreas a más de 40 millones de hectáreas, entre principios y finales de los años 2000. Los modos de valorización también generan un fuerte impacto ya que por lo general se trata de grandes o

medianas explotaciones agrícolas, fuertemente mecanizadas, que utilizan de manera importante productos químicos –especialmente el glifosato (round up)– y variedades genéticamente modificadas.

En América Latina se encuentran dos de los tres principales consumidores de semillas transgénicas en el mundo, Argentina (21 millones de hectáreas cultivadas) y Brasil (15.8 millones de hectáreas), sin embargo ambos están aún muy por detrás de los Estados Unidos (62.5 millones). Esta extensión ha originado numerosos conflictos sociales en torno al acceso a la tierra, y se observa un movimiento de concentración ya no en manos de grandes terratenientes sino de las multinacionales (la mayoría de las veces originarias de la región), que se puede comparar a un tipo de acaparamiento de tierras o *land-grabbing*. Independientemente de esas inversiones, el dinamismo demográfico y la vitalidad de los agricultores brasileños, los han llevado a cruzar las fronteras: la parte oriental de Paraguay ha sido ampliamente ocupada y explotada por agricultores brasileños (llamados *brasiguayos*) que prolongan sus explotaciones, provocando una deforestación. Fenómenos análogos se producen en el norte de Uruguay y en Bolivia. En ocasiones, estas situaciones suscitan reacciones violentas y xenófobas por parte de las poblaciones locales y de los gobiernos en el poder.

Si se le cita con frecuencia debido a su importancia en el comercio de productos agrícolas, Brasil dista de ser un caso aislado. La estrategia chilena de exportación de alimentos se realiza a costa de una intensa tecnificación y de un uso masivo de tratamientos químicos, así como de fuertes presiones sobre los recursos en agua. La extensión de la cría de salmón en el sur del país acarrió una grave crisis sanitaria en 2009. En Ecuador, la cría de camarones es responsable de la desaparición de los manglares en el Golfo de Guayaquil, aun cuando proporciona al país su primer recurso de exportación agrícola, delante del plátano.

Los cambios en el uso de los suelos y la pérdida de ecosistemas se deben en general a la producción de *commodities*, o productos básicos agrícolas. Sin embargo, hay una producción que parece tener mayor importancia que otras: la de la carne bovina. En efecto, las áreas agrícolas de Sudamérica están destinadas, en su mayoría, a la ganadería extensiva, una actividad que ante el incremento de la demanda, en particular por parte de China, parece ser el mayor motor de deterioro ambiental y también el más ampliamente difundido. La cantidad de amplios espacios y el temor a epidemias relacionadas con prácticas intensivas (como la enfermedad de la vaca loca en Europa) explican que en el Subcontinente se recurra tan poco a la ganadería en estabulación. De acuerdo con la FAO, gracias a la rentabilidad de esta ganadería y con apenas 13% de la superficie mundial, América Latina produce alrededor del 23% de la carne de búfalo y de bovino del mundo.

Las infraestructuras de transporte

Desde el punto de vista de la valorización económica, las infraestructuras de transporte siguen siendo insuficientes en América Latina y la creación de nuevas vías de comunicación plantea problemas ambientales cuando éstas afectan a medios frágiles y poco poblados. La ruta Transamazónica que Brasil construyó a principios de los años 1970 para cruzar la Amazonia de oriente a occidente es emblemática de las grandes perforaciones que facilitaron los asentamientos y provocaron una amplia deforestación.

Durante los años 1980, se mejoraron las redes viales y los caminos se asfaltaron, a menudo gracias a préstamos de grandes organismos financieros internacionales. Para estos últimos, en ocasiones representa una oportunidad para empezar a imponer el respeto de normas ambientales, como sucedió en Brasil con la carretera de Cuiabá-Porto Velho (BR-364), cuyo asfaltado fue financiado por el Banco Mundial, a cambio de avances en la protección del medio ambiente y de los pueblos amerindios. Para toda nueva infraestructura, los donantes internacionales exigen, de manera sistemática, la elaboración de estudios de impacto así como la implementación de medidas de acompañamiento, aunque no por ello se evitan los conflictos.

A partir de los años 1990, las carreteras se transforman en instrumentos de la integración continental. Desempeñan un papel fundamental en el desarrollo rápido del comercio regional. La carretera panamericana está hoy prácticamente terminada, lo que permite el tráfico norte-sur a lo largo de la costa del Pacífico –con excepción de un segmento en el istmo de Panamá.

Mapa 1 Zonas de proyectos de la iniciativa IIRSA



Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA, (2010) (www.iirsa.org).

La Iniciativa IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), lanzada en el 2000 en Brasilia, tiene por objetivo coordinar los esfuerzos nacionales y fomentar el desarrollo de las infraestructuras. Se organizó en diez zonas (véase el Mapa 1), con el fin de concluir la conexión vial entre el Pacífico y el Atlántico por diversos itinerarios y fue retomada por la UNASUR y el BID como un proyecto central.

Algunas de esas obras han avanzado, en particular el asfaltado de las carreteras existentes y el mejoramiento de los pasos fronterizos. Otros ejes, como el norte andino, se han quedado en fase de proyecto, sobre todo desde que, en 2010, los gobiernos se pusieron de acuerdo en torno a una lista reducida de proyectos prioritarios. Como quiera que sea, estas infraestructuras atraviesan espacios ecológicamente sensibles.

En Centroamérica, la iniciativa de integración “Puebla Panamá”, que va del sur de México hasta el canal de Panamá y une a los pequeños países de Centroamérica, generó una gran oposición, tanto por razones ecológicas como geopolíticas. Lo sustituyó el corredor ecológico mesoamericano, un proyecto transnacional que, sin dejar de promover la integración, se ha coordinado con las comunidades locales y tiene por objetivo proteger al medio ambiente. Se trata de un proyecto que ha puesto énfasis en los objetivos de conservación del medio ambiente, pero tiende también a una mayor integración territorial entre el sur de México y Panamá.

Estas infraestructuras de transporte tienen múltiples impactos en el medio ambiente. Por supuesto, en primer lugar, están los trastornos ocasionados directamente a lo largo de miles de kilómetros: fragmentación de los espacios ecológicos, modificaciones hidrológicas. Pero también aúnan consecuencias indirectas. En efecto, la presencia de carreteras en espacios hasta entonces inaccesibles tiende a favorecer un uso masivo y no sostenible de los recursos naturales existentes, en particular la madera. Además, provoca olas migratorias de campesinos en búsqueda de tierras, pero también de grandes terratenientes y de empresas mineras.

Por último, la construcción de carreteras acentúa el modelo de transporte que domina en América Latina, en donde el automóvil y el camión reinan casi como amos absolutos. Esta preferencia tecnológica que se asumió desde los años 1950, bajo influencia estadounidense, tiene un impacto ecológico sensible debido a las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) pero también de contaminantes diversos y de partículas, que crean situaciones críticas a nivel de salud pública en las grandes metrópolis como São Paulo, México o Santiago de Chile. Si se toman en cuenta las largas distancias que existen en el subcontinente, otras opciones de transporte serían más eficientes, en especial la del ferrocarril.

En Brasil, desde hace años, se encuentra en estudio la creación de una línea de tren rápido entre Rio de Janeiro y São Paulo (el eje aéreo más transitado del país). El proyecto ferroviario “Norte-Sur”, que doblaría más o menos la carretera Belém-Brasília, también se ha reintegrado en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y algunos tramos se están construyendo poco a poco, aunque su calidad ha sido cuestionada. Por último,

se creó una nueva empresa pública (*Empresa de planejamento logístico* –EPL) que tiene por objetivo coordinar los proyectos de infraestructuras terrestres. En Argentina, la renovación de los ferrocarriles de gran velocidad, utilizados exclusivamente para el transporte de mercancías, es una temática recurrente, pero los proyectos de tren rápido no se han concretizado.

La construcción de grandes presas también propicia la de grandes líneas eléctricas, cuyos impactos podrían igualmente de problemáticos ya que imponen la apertura de pasillos que forman vías de penetración. En Brasil se está construyendo una línea eléctrica para unir las presas del Amazonas a la red interconectada, entre Manaus y Belém, con una línea que cruza la Amazonia.

Los sistemas energéticos

Los sistemas energéticos constituyen uno de los factores importantes de las transformaciones ambientales, no sólo por los efectos de los combustibles fósiles en el clima, sino también por los impactos directos de la explotación de la energía en las regiones de producción. Ahora bien, el consumo de energía ha aumentado fuertemente en América Latina, especialmente en los países emergentes, y tal incremento se basa principalmente en el uso de recursos fósiles. La oferta de energía primaria pasó de 600 000 millones a 800 000 millones de toneladas equivalente de petróleo entre 2000 y 2010.

El petróleo y el gas son las principales fuentes de energía y pueden representar hasta dos tercios de la energía primaria, lo que repercute en las emisiones de CO₂. La energía hidráulica tiene un peso significativo en Brasil. Las demás energías renovables son todavía de poca importancia, con excepción de la contribución de los carburantes de origen agrícola para las necesidades brasileñas.

Sin mencionar al conjunto de factores que explican semejante peso de los hidrocarburos, cabe destacar lo difícil que es reducirlo. Con excepción de Chile, de las Guayanas y de Uruguay, los países de América Latina son productores de hidrocarburos y algunos (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú) han hecho descubrimientos importantes en estos últimos años. Por lo tanto, no tienen restricciones mayores para su suministro. En cambio, el lanzamiento de la producción de yacimientos situados en nuevas regiones plantea numerosas interrogantes, ya sea relativas a la producción petrolera en la Amazonia (hasta ahora casi exclusivamente realizada en los Estados andinos, también podría desarrollarse fuertemente en Brasil a raíz de la venta de numerosos derechos de explotación en 2013) o al desarrollo del offshore profundo, a lo largo de las costas de Brasil. Más recientemente, los yacimientos de gas no convencional que se

descubrieron en Argentina también han suscitado un debate en torno a su oportuna explotación.

Las tasas de motorización y equipamiento de los hogares, otro vector de crecimiento para el consumo de petróleo, se mantienen al alza gracias a la expansión de una clase media integrada por propietarios con una pequeña vivienda en la periferia de las ciudades y un automóvil barato. Las formas de crecimiento urbano y los grandes programas de viviendas no toman en cuenta esos efectos inducidos.

De esta manera, cualesquiera que sean los esfuerzos relacionados con las transformaciones del suministro de energía, la dependencia de los carburantes líquidos sigue siendo importante. Actualmente, sólo Brasil ha aportado una respuesta original gracias al etanol, aunque es parcial y puede ser objeto de crítica. Argentina también hace esfuerzos en ese sentido y está desarrollando su producción de biodiesel a partir de aceites vegetales. El problema de esos biocombustibles se plantea tanto a nivel del aporte energético para sustituir a los combustibles fósiles, como a nivel de las consecuencias socioambientales que genera su implementación. Sobre el primer punto, la producción de etanol a base de caña de azúcar es muy eficiente y en continuo mejoramiento gracias a los cultivadores y a los industriales brasileños. La transformación del aceite de soya en biodiesel tiene un menor interés energético. En cambio, las consecuencias ambientales del cultivo de la caña de azúcar son más problemáticas, aunque se realizan esfuerzos para disminuir sus impactos (por ejemplo, con un mejor uso de los subproductos y gracias a la cogeneración de calor y de electricidad con el bagazo).

Por otra parte, se ha reactivado la construcción de nuevas represas: proyectos en el río Baker (Patagonia chilena), Cóndor Cliff (Patagonia argentina), Garabi (en el río Uruguay), así como grandes programas de equipamiento en la Amazonia brasileña, en Colombia y en Perú. Con una capacidad instalada de 11 000 MW, la central hidroeléctrica que se tiene programada en Belo Monte, en el Xingu (un afluente muy importante del Amazonas), en Brasil, pretende ser de una magnitud similar a la de Itaipu, en el sur del país. Este proyecto ha llamado la atención de manera considerable, pero cabe destacar que es tan sólo un elemento, aunque de gran magnitud, dentro de un vasto plan de equipamiento hidroeléctrico que concierne a toda la Amazonia, en especial al río Tapajós, en el que ya se han previsto un mínimo de 6 represas.

Si se compara con estas grandes obras, el desarrollo de las energías renovables no convencionales se sitúa todavía a un nivel muy modesto. Una vez más, se trata de una decisión tecnológica que puede parecer extraña dado que ciertas regiones latinoamericanas disponen de tal cantidad de sol que resultan lugares privilegiados para

probar las centrales solares. El potencial eólico también ha sido poco explotado a pesar de que en este ámbito las inversiones aumentan, en especial en el litoral brasileño.

Una economía minera en pleno desarrollo

Durante las dos décadas de 1990 y 2000, el sector minero registró un avance sin precedente en las economías de América Latina. Este movimiento está relacionado con la tendencia mundial de incremento en la demanda de este sector, justificada principalmente por el crecimiento económico de China y por el de las industrias eléctricas y electrónicas, consumidoras de ciertos metales como el cobre o el litio, de los que América Latina es gran productora (48 % de la producción mundial de cobre y más de 50% de la de litio) y posee las mayores reservas del mundo.

La especificidad del subcontinente latinoamericano en ese sector es doble. En primer lugar, gracias a la importancia de los recursos naturales disponibles, pero también a la estabilidad del entorno institucional, América Latina atrajo a una proporción muy importante de la inversión minera mundial. Las estimaciones varían entre 25 y 30 % del total mundial, lo que la sitúa muy por delante de las otras regiones del mundo. En segundo lugar, el incremento de los minerales extraídos se conjuga con las nuevas inversiones y su corolario, el alza de la producción. Lo que valoriza mecánicamente la parte de ese sector en las balanzas comerciales.

El auge que registran actualmente los recursos mineros se refleja en la explotación del oro. Entre 2006 y 2013 el precio del oro se multiplicó por cuatro, llegando a valores récord. Por consiguiente, se registró una verdadera fiebre del oro a nivel del continente que generó la apertura de decenas de miles de pequeñas minas, la mayoría de las veces clandestinas (en Colombia, en la Guayana francesa, en Perú, en Surinam, etc.), pero también de grandes minas industrializadas.

Este interés por los recursos mineros, ampliamente fomentado por los Estados, tiene profundas consecuencias a nivel ambiental. En primer lugar, las minas informales no respetan ninguna regla en ese ámbito. Debido a su exigencia de rentabilidad rápida resultan particularmente destructoras de su entorno inmediato. Y aun cuando la escala de producción es baja, algunos tipos de contaminación, como los que genera el mercurio utilizado para la extracción aurífera, pueden contaminar amplias cuencas hidrográficas. En paralelo, otros fenómenos también son nocivos para la fauna y la flora como la liberación de muy importantes cantidades de sedimentos que aumentan la turbiedad del agua y modifican brutalmente las condiciones de hábitat.

Los grandes proyectos mineros se basan cada vez más en yacimientos a cielo abierto que implican una remoción de terreno y cambios en el paisaje mucho más importantes que una explotación subterránea. Implican el uso de tratamientos químicos para recuperar el mineral en rocas de poco contenido, y por consiguiente el uso de grandes cantidades de agua y de productos químicos, con el riesgo de que estos últimos se liberen en el medio ambiente.

Esas consecuencias, reales o que se temen, dan origen a numerosos conflictos mineros, entre las poblaciones locales, que desean preservar un medio ambiente del que en ocasiones dependen, y las compañías mineras. Las iniciativas mineras son hoy objeto de importantes movimientos de oponentes a las minas.

El crecimiento urbano

El crecimiento urbano tiene efectos directos sobre el medio ambiente: transformación en el uso de suelos, producción de residuos y aguas negras, consumo de recursos naturales para el funcionamiento de las ciudades. El deterioro del medio ambiente urbano se manifiesta por medio de la contaminación del aire relacionada con la circulación de automóviles en las grandes metrópolis, de la contaminación de las aguas de superficie y de los suelos generada por la actividad de importantes industria, en particular la química, y de la captación de recursos por parte de las zonas urbanas (por ejemplo, para su abastecimiento en agua) en áreas cada vez más importantes y en detrimento de zonas rurales cercanas.

La ciudad de México se ha distinguido por su deterioro del aire y de las aguas, con índices que rebasan regularmente los umbrales críticos para la salud humana. En 2008, la tasa de ozono rebasó los valores legales más de una vez cada dos días. En paralelo, las descargas de aguas residuales degradaron la cuenca del río Tula y de los lagos del Valle de México, además de contaminar las capas subterráneas. Todos los caudales de agua urbanos enfrentan, a diferentes niveles, problemas similares. En Argentina, la grave contaminación del Riachuelo, pequeño río costero que atraviesa los barrios del sur de Buenos Aires, tiene repercusiones en la salud de la población. A pesar de numerosos programas de saneamiento, la situación no mejora.

Un ejemplo de las consecuencias sociales del deterioro ambiental es la exposición a los riesgos de origen natural como inundaciones, erupciones volcánicas, terremotos y deslizamientos de terreno. La construcción en pendientes muy pronunciadas e inestables agrava los efectos del escurrido de agua y favorece catástrofes. Ahora los acontecimientos dramáticos se multiplican y causan centenas de muertos, como sucede cada temporada de lluvias en Brasil. En 1999, en Venezuela, la "tragedia de

Vargas” causó varios miles de víctimas debido a que las casas, construidas en las pendientes, fueron arrastradas por aludes de lodo provocados por las lluvias torrenciales. Si el riesgo sísmico no depende de causas antrópicas, los aspectos de previsión, de prevención y de incremento de la resistencia sí son responsabilidad de las sociedad.

Ante la amplitud de los problemas y su interconexión, los esfuerzos realizados por los gobiernos locales, federales o nacionales, resultan poco eficientes a pesar de la ayuda internacional con la que a veces cuentan. En Brasil, el programa que tiene por objetivo descontaminar la bahía de la Guanabara, hacia la que da la ciudad de Rio de Janeiro, ha sido un inmenso fracaso.

Los avances de la gobernanza ambiental

Surgimiento de la temática ambiental en América Latina

Sólo desde hace poco, el término de medio ambiente se ha afianzado como una categoría de análisis científico, de organización política y de acción colectiva. Si se fue consolidando poco a poco en el transcurso de los años 1980, se puede considerar que fue solamente a partir de 1992 cuando se institucionalizó realmente gracias a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que se celebró en Rio de Janeiro.

Este término que hoy se difunde ampliamente, reúne en un mismo conjunto a fenómenos que anteriormente se consideraban por separado, o bajo otras categorías, como por ejemplo las contaminaciones de origen industrial o urbano, la protección de los paisajes y de las especies de fauna y flora, la calidad del agua y del aire, la gestión de recursos renovables o no, y hasta la prevención de las catástrofes de origen natural. Sin embargo, dentro de este conjunto, algunos temas han llamado más la atención que otros, por ejemplo la deforestación en la Amazonia, o entonces la degradación de la calidad del agua en los sitios industriales. En una segunda fase, la afirmación de la temática del cambio climático sumó una dimensión adicional al tema ambiental al introducir un enfoque explícitamente planetario y de largo tiempo en los debates.

Esta evolución, y la confusión que genera, es relativamente banal. En América Latina se inscribe en un contexto particular, el de sociedades poco preocupadas por la sostenibilidad a largo plazo, con una mentalidad “pionera” de valorización rápida de los recursos y un trasfondo de desigualdades sociales. Para retomar el término de la geógrafa Martine Droulers, América Latina es un continente “geófago” en el que varios asuntos (sociales, ambientales) no se han resuelto sino que se han evitado por medio del consumo de espacio.

En segundo lugar, la afirmación ambiental coincidió, en varios casos importantes (Argentina, Brasil, Chile), con fases de transición democrática. Por lo tanto, el medio ambiente ha sido un terreno privilegiado para recomponer la acción colectiva, con una carga política importante. Hoy lo es menos, ya que la izquierda que predomina en América Latina le da ahora prioridad al discurso productivista en relación al discurso ambientalista, por lo que sus detractores la han calificado de "izquierda marrón".

Por último, la mayoría de las veces, en América Latina los temas ambientales tienen una dimensión internacional, tanto por los actores que moviliza, y que incluyen a varias ONG e instituciones internacionales, como también por las grandes convenciones internacionales que estructuran ampliamente sus debates. El tema ambiental también está relacionado con procesos de integración, por ejemplo en el caso de México que tiene acciones conjuntas con Estados Unidos en ese ámbito, pero también en el de los países de Sudamérica que tratan de organizar una gobernanza ambiental colectiva. La necesidad de una gestión común es algo obvio ya que los grandes biomas rebasan las fronteras nacionales y que una gestión eficiente de los ecosistemas andinos, de la cuenca del Paraná, de las sabanas secas, así como de la Amazonia requiere necesariamente una coordinación entre los Estados.

Una temática integrada por los Estados

En América Latina, la legislación ambiental se encuentra todavía en vías de constituirse. En los diferentes países se avanza hacia la creación de ministerios o de secretarías de estado del medio ambiente, con prerrogativas más o menos amplias. No obstante, el tema no siempre se ha tratado de manera exhaustiva y la superposición de las estructuras de gobernanza (en particular en el caso de los Estados federados) no simplifica la gestión. En efecto, los Estados federados pueden generar su propia legislación sobre el tema y, cuando tienen la obligación de aplicar la ley federal, no siempre cuentan con los medios necesarios (además de ser más vulnerables a la corrupción). Sin embargo, la descentralización de competencias ambientales puede ser también un avance, como en el caso de las agencias de cuenca, creadas en Brasil y que otros países han implementado a su vez poco a poco.

Por otra parte, a menudo se acusa a los ministerios de medio ambiente de obstaculizar el crecimiento económico cuando bloquean proyectos de inversión. Así, en Brasil se generó una importante reforma del ministerio del medio ambiente para "permitir una mayor fluidez en la emisión de licencias ambientales" o sea, en la práctica, para aportar mayor flexibilidad a las restricciones que esta administración imponía a los grandes proyectos eléctricos en la Amazonia. Además, a menudo los ministerios del

medio ambiente no tienen a su disposición todas las atribuciones: así, los parques nacionales pueden seguir siendo administrados por organismos independientes de los ministerios.

Además, la mayoría de los países han establecido procedimientos para realizar estudios de impacto previos a la realización de los grandes proyectos. El procedimiento puede ser más o menos complejo y exigente para el solicitante. Sin embargo, estos estudios de impacto no parecen ser instrumentos suficientes para garantizar la protección del medio ambiente, en especial debido a la falta de instancias para evaluarlos y para comprobar que las medidas compensatorias que proponen se implementan realmente. El tema del cambio climático también ha provocado avances legislativos, sobre todo en México que en 2012 aprobó una ley sobre cambio climático. Sin embargo, de manera general, desde 2010, se observan pocas iniciativas y los efectos concretos de las que se han promulgado son poco perceptibles.

Si en América Latina el tema ambiental cuenta ahora con instituciones que le permiten avanzar, todavía se encuentra muy sometido a la voluntad fluctuante de los gobiernos para imponer el respeto de la legislación en vigor. De esta manera, en los últimos años se ha observado un claro repliegue político desde ese punto de vista, con el carpetazo de casos simbólicos o entonces, por el contrario, con una manera de imponer ciertos grandes proyectos como por ejemplo el de la central hidroeléctrica de Belo Monte en Brasil en donde el gobierno ejerció todo su peso para obtener finalmente la autorización de lanzar la obra. Por otra parte, la posición de los gobiernos tan solo refleja la de una opinión pública que hoy parece menos motivada por el tema que en los años 1990.

Ahora bien, también se deben señalar las innovaciones que América Latina ha sido capaz de desarrollar en ese ámbito, en especial gracias a nuevas iniciativas basadas en acuerdos y ya no a partir de la coerción, y que pueden generar normas ambientales más rígidas o códigos de conducta sectoriales. En Brasil, por ejemplo, los productores de soya aceptaron una moratoria sobre la extensión de las áreas cultivadas en la Amazonia, la cual se ha renovado varios años en forma consecutiva y que todavía está vigente. Los distribuidores de carne también aceptaron un código de buena conducta que los obliga a verificar de manera estricta sus condiciones de producción. Sin duda, esas dos iniciativas han tenido una influencia importante en la espectacular caída que ha registrado la deforestación desde hace cinco años. En ambos casos, algunas grandes ONG participaron en las discusiones así como en el control de resultados.

La multiplicación de áreas protegidas, resultado más tangible de las políticas ambientales

Una de las políticas de protección del medio ambiente que parece haber prosperado más en América Latina es la creación de áreas protegidas. Su proporción se duplicó entre 1990 y 2010, pasando de 10 a 20% en todo el subcontinente.

La protección de la naturaleza *in situ* inició muy pronto en América Latina, con la creación del parque nacional de glaciares en Argentina (alrededor del glaciar Perito Moreno), luego del lago Nahuel Huapi, también en Argentina (1903) y del parque nacional Tolhuaca en Chile (1907). Sin embargo, el movimiento quedó frenado rápidamente y hubo que esperar hasta los años 1990 y la concientización que provocó la Conferencia de Río (y las presiones de los donantes internacionales) para que se reanudara.

Primero limitadas a las regiones poco explotadas o fronterizas, las áreas protegidas se extienden hoy de manera a cubrir los medios más diversos. También se han convertido en focos de atracción para el turismo internacional, que se encuentra en auge, y en bastiones de resistencia en lo que se refiere a los cambios en los usos del suelo.

En las últimas décadas, los Estados han hecho esfuerzos por aumentar las áreas protegidas, cubriendo un mayor número de ecosistemas. Esta extensión se lleva a cabo más fácilmente en las regiones poco pobladas, en donde no entra en conflicto con las expectativas de las poblaciones locales. Por lo tanto, los espacios protegidos se han extendido ampliamente en toda la Amazonia y en Patagonia, pero con una eficiencia de protección relativamente limitada: la creación de nuevas áreas protegidas, sin aumento de recursos efectivos, en realidad da como resultado una multiplicación de “parques de papel”, sin ningún efecto concreto.

Sin embargo, los estatutos de esas áreas protegidas son sumamente variados pese a que los Estados latinoamericanos toman como referencia a la Convención de Washington (1940), que establece las bases de una tipología de los espacios protegidos. De esta manera, Argentina, por ejemplo, cuenta con áreas protegidas que dependen del Estado, de las provincias y de los municipios, debido a que cada provincia tiene su propia legislación sobre protección del medio ambiente. Muchos países han reformado la legislación de protección de la naturaleza y han adoptado (o no) las categorías internacionales. La mayoría se esfuerza por instaurar sistemas nacionales de conservación coherentes, basados en una gama diversificada de los tipos de áreas protegidas, lo que Brasil realizó en el 2000, con una ley general en relación al Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC), y que México también llevó a cabo a partir de 1998.

A nivel de la gestión, se plantean varios retos. El primero tiene que ver con las condiciones materiales. Pero también se plantea el problema de las relaciones con las poblaciones locales y amerindias, excluidas durante mucho tiempo de los procesos de decisión y de administración de las áreas protegidas. A pesar de lo proclamado, las administraciones de los parques nacionales se muestran a veces reticentes al diálogo y se satisfacen con aperturas limitadas. En cuanto a las poblaciones locales, no siempre se identifican con los objetivos de preservación de la naturaleza. En ese contexto, los territorios atribuidos a los amerindios, que por lo general se consideran áreas protegidas, pueden parecer ambiguos ya que su objetivo principal es la protección de los grupos étnicos y no la del medio ambiente.

Se han probado algunas soluciones institucionales innovadoras, con resultados diversos. Es el caso de las Reservas de biósfera, que aportan instrumentos complementarios a las áreas protegidas existentes tratando de implantar la idea de mosaicos de espacios con diversas funciones. De una manera general, hoy se favorece a las áreas protegidas que autorizan un "uso sustentable" de los recursos que las áreas de protección integral que las sociedades locales tienen mayor dificultad para aceptar. En ese sentido, los nuevos espacios protegidos son lugares de experimentación para las actividades agrícolas de poco impacto ambiental, para el turismo alternativo o la valorización del patrimonio.

La creación y la gestión de áreas protegidas son también factores de cooperación entre los Estados. Tal es el caso en la Amazonia, en donde se empiezan a concebir esos espacios protegidos a escala de un gran conjunto. A un nivel más local, los parques y los corredores ecológicos transfronterizos empiezan a surgir, como por ejemplo el "Corredor de Huemul", entre Argentina y Chile, la Cordillera del Cóndor, entre Perú y Ecuador, o el corredor mesoamericano que cuenta con el apoyo del PNUMA desde hace cerca de veinte años.

El medio ambiente y la sociedad

En los años 1980-1990, las sociedades latinoamericanas se muestran cada vez más sensibles a los asuntos ambientales. Sin duda tiene que ver con la consolidación del papel social y político de las clases medias urbanas, especialmente en Brasil, Argentina, Chile, y en menor medida en México. La implementación de la Agenda 21 (Cumbre de la Tierra – Rio 1992) y de sus variantes locales fue la ocasión para reforzar esta concientización. De la misma manera, el medio ambiente se ha introducido en la enseñanza escolar. En Brasil, surgió una corriente de reflexión denominada "socio-ambiental" que vincula preservación del medio ambiente y modos de vida tradicionales, en particular de los amerindios.

No obstante, la ecología política todavía no ha encontrado su lugar en el panorama político. Las ideas ecologistas son más bien defendidas por diferentes fuerzas políticas innovadoras, como el Partido Verde de Colombia, aunque a menudo éstos insisten más en temas conexos como el de la renovación ciudadana que en los asuntos ambientales. Por su parte, los partidos de gobierno en lo general no han incorporado la agenda ambiental en sus reflexiones. Siguen todavía vinculados con lobbies o élites que provienen de la agroindustria, de la industria pesada o energética y que tienen posiciones muy conservadoras sobre el tema. La llegada de la izquierda en muchos países a principios de los años 2000 no ha modificado la situación, para desgracia de los ecologistas. Por el contrario, contribuyó más bien a centrar el escenario político en la agenda “desarrollista” de los años 1970, lo que representó más bien un movimiento hacia atrás en relación a la evolución que se había registrado en los años 1990.

En ese sentido, la conferencia de Río +20 es muy significativa. Aunque menos combativos que en otras conferencias de la ONU (en particular la conferencia de Copenhague sobre el clima), los países de América Latina, encabezados por Brasil, dieron prioridad al tema de la economía verde, que permite proseguir con una política de desarrollo, y lo vincularon fuertemente con el tema de la reducción de la pobreza, central en las preocupaciones clásicas de la izquierda en el poder. En ese discurso, como en el discurso económico clásico, el medio ambiente no es en sí un valor y se le enfoca únicamente a través de su utilidad para la sociedad.

Sin embargo el tema ambiental, difundido de forma masiva por los medios de comunicación, es un tema de preocupación y de movilización para las clases medias urbanas. Pero, a diferencia de los años 1990, cuando la movilización en relación a evoluciones nacionales era importante, hoy se propaga una actitud conocida como “NIMB”^[136]: la movilización tiende a ser fuerte cuando se trata de proyectos locales pero mucho más difusa, e incluso inexistente, en el caso de proyectos más alejados. Por otra parte, en este ámbito como en otros, a las poblaciones pobres, que son las más afectadas por los problemas ambientales, les es difícil llamar la atención para mejorar su situación ya que no disponen de una representación política eficaz. Aunque el medio ambiente tampoco sea siempre un tema central en sus luchas.

[136] Acrónimo de la expresión “*Not in my backyard*”, que designa la actitud de los que se movilizan por problemas ambientales que los conciernen directamente (en general, al rechazar la construcción de nuevas infraestructuras carreteras, energéticas, aeroportuarias, etc.) y al mismo tiempo apoyan el mismo tipo de proyecto cuando debe implantarse en una zona que no los concierne. De ahí la expresión “*acepto el aeropuerto, la carretera, el tren, etc., pero no en mi patio*”.

En los años 1990, el auge del tema ambiental conllevó la expansión de una diversidad de ONG dedicadas al tema, entre las cuales una miríada de ONG locales pero también un número más restringido de grandes ONG internacionales bien implantadas en todo el continente, especialmente Conservación Internacional, The Nature Conservancy y el WWF. Con capacidad para adquirir grandes propiedades y movilizar recursos considerables, a veces hasta para desempeñar un papel de intermediarios entre las partes involucradas, o de control de ciertos acuerdos, esas ONG ejercen una importante influencia en los territorios en los que se implantan, así como en los debates nacionales sobre la conservación y el medio ambiente; aun cuando tienden a dar mayor prioridad a las cuestiones de conservación de recursos biológicos naturales y de preservación de modos de vida tradicionales, que a los problemas ambientales más inmediatos a los que se enfrentan las poblaciones urbanas de América Latina. Sin embargo, su audiencia y capacidad de movilización parecen menores que hace diez años. De cierta manera, se puede considerar que se han banalizado.

Sin embargo, hay un punto que podría modificar la situación. A raíz de la conferencia de Río +20, doce países de América Latina (en especial Brasil y México) se comprometieron a implementar el "principio 10" de la conferencia de Río 92, llamada de la "democracia ambiental", que prevé una consulta de los ciudadanos para todo proyecto que impacte al medio ambiente. En abril del 2013, en Guadalajara, se llevó a cabo una conferencia de los 12 países más activos en este tema para proponer un plan de acción de dos años con el objetivo de que este principio se vuelva una realidad. Una de las condiciones es mejorar la información al público en relación a los proyectos en curso o previstos, lo que no sólo podría generar de nuevo una movilización de la sociedad al respecto, sino también dar un nuevo brillo a las ONG implicadas en estos sectores.

Desafíos del futuro

Un subcontinente vulnerable al cambio climático

En relación a los países desarrollados, América Latina contribuye poco a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Aunque esta participación se encuentra en aumento debido al incremento de su consumo energético, las emisiones por habitante aún son moderadas: 3 toneladas de equivalente CO₂ por habitante en 2004 contra 7 en Francia. Los cambios en el uso de suelos son de particular importancia en las emisiones latinoamericanas, mucho mayor a la de otros sectores en el subcontinente. En cambio, los perfiles por países son muy distintos entre Argentina, por ejemplo, que cuenta con un perfil de país industrializado, Chile con uno de economía de servicios y Brasil o México con una agricultura, en sentido amplio (si se toman en cuenta, no sólo las emisiones que provienen directamente de la producción sino

también las que están relacionadas con el cambio en el uso de suelos), que participa de manera determinante en sus emisiones. No obstante, faltan estadísticas recientes que tomen en cuenta al conjunto de las fuentes de emisión y a todos los países de la región. Es probable que la reducción importante de la deforestación en la Amazonia modifique de manera considerable la situación en las próximas revisiones.

En relación al tema climático, los Estados latinoamericanos han cambiado de manera considerable. En lo general, antes de la conferencia de Copenhague en 2009 la mayoría se rehusaba a comprometerse con objetivos cifrados en la reducción de sus emisiones, ya fuera en virtud de un derecho a desarrollarse, que la mayoría de los países en desarrollo defienden, o en el caso de Brasil debido a un dogma diplomático que considera a ese tipo de compromisos internacionales como una traba para su soberanía nacional^[137].

Hoy, la situación es muy diferente. Es cierto que la mayoría de los países adhieren y defienden la línea llamada de "responsabilidades comunes pero diferenciadas" que les permite reivindicar obligaciones diferentes a las de los países desarrollados. No obstante, cada vez mayor número de Estados de América Latina aceptan compromisos relacionados con la reducción de sus emisiones de GEI. Es el caso de Brasil, de Chile, de México...

Esas posiciones voluntaristas tienen un interés estratégico. En primer lugar, tienen por objetivo un mejoramiento global de los países concernidos, a los que a menudo se denuncia por el deterioro de su medio ambiente. Al mostrar buena voluntad en ese ámbito, esperan tener acceso a los fondos que se van a promover para ayudar a una transición hacia economías de bajo carbono así como ser prioritarios en el marco de los mecanismos de Reducing Emissions from Deforestation and Degradation que se decidieron en Cancún. Estos últimos buscan valorizar la deforestación evitada. Dada, por ejemplo, la importancia de la reducción de la deforestación en la Amazonia, a término Brasil espera recibir miles de millones de dólares de esos proyectos. En ese sentido ya instauró un "fondo Amazonia" para atraer a los donantes y en el 2009 Noruega prometió mil millones de USD.

No obstante, el fracaso de la iniciativa Yasuni, en Ecuador, mostró claramente los límites que tienen esos proyectos. En 2007, el país había propuesto congelar la explotación de un yacimiento petrolero de manera a preservar la selva amazónica, si los donantes voluntarios le aportaban la mitad de lo que le hubiese generado la venta de ese petróleo, o

[137] En la medida en la que las emisiones de GEI de Brasil están esencialmente relacionadas con la deforestación, aceptar objetivos cifrados de reducción equivale a aceptar una política de preservación estricta en la Amazonia, lo que Brasil rehúsa considerando que es contrario a su soberanía en esa zona.

sea 3.6 mil millones de USD. En el verano 2013, al no haber obtenido más que 13 millones, el gobierno de Rafael Correa renunció a ese proyecto. Por lo tanto, de manera dura, la generosidad internacional no puede hacer las veces de política ambiental.

A *contrario*, Costa Rica cuenta con una reputación de país avanzado en ese ámbito ya que desde hace diez años ha implementado un mecanismo de pago para servicios ambientales financiado por impuestos locales (además, a mediados de 1990, este país había propuesto una iniciativa de países forestales algo parecida a la actual propuesta del dispositivo REDD, que no había progresado debido a la oposición de Brasil). A pesar de algunos efectos perversos (concentración de ingresos en los grandes terratenientes), este sistema ha permitido mantener la cobertura forestal del país.

En paralelo, ha sido también en América Latina en donde se ha anclado la denuncia de los mecanismos internacionales relativos al tema climático. Considerando que no toman en cuenta lo suficiente a la opinión pública, y en general a los países pobres, el presidente de Bolivia, Evo Morales, celebró en 2010 una contracumbre en Cochabamba. Como resultado, se hizo un llamado a los países ricos para que disminuyan de manera drástica sus emisiones, y se pidió que un tribunal internacional sancione a los gobiernos que no respeten los compromisos en relación a la reducción de emisiones. Sobre todo, esta cumbre trató de promover la noción de "deuda ambiental" de los países ricos, la cual compensaría la deuda monetaria de los países pobres y tendría que ser pagada bajo la forma de ayudas a las comunidades locales. Esta reivindicación se sitúa, obviamente, en el contexto más amplio de su determinada oposición a Estados Unidos y a la economía global.

Ahora bien, si en las cumbres de Copenhague y de Cancún varios países de América Latina presentaron importantes propuestas de común acuerdo, hoy la posición del continente latinoamericano es mucho más moderada, la mayoría se preocupa más por su desarrollo económico que por el medio ambiente y utiliza la noción de crecimiento verde e inclusivo, que recibió plena aprobación durante la conferencia de Rio+20, para llevar a cabo políticas de desarrollo clásicas a las que sólo se agrega un simple capítulo ambiental.

Los países de América Latina todavía no logran fijar su posición en las negociaciones internacionales pese a que ya están enfrentando las consecuencias del cambio climático. En especial, se señala el deshielo de los glaciares tropicales andinos que afecta el escurrimiento y disminuye las cantidades de agua disponibles para la agricultura^[138].

[138] Esta evolución ha sido bien documentada por varios equipos de investigación (en particular IRD Great Ice).

Ya se está alterando el escurrido de los torrentes andinos que irrigan los cultivos de las comunidades de montaña. También se registran variaciones en las precipitaciones que podrían repercutir en la producción agrícola. En la Pampa, la modificación de la pluviometría ya es significativa, con un desfase de los isoyetas hacia el oriente que ha incrementado la productividad, ha facilitado la extensión de la soya pero también ha causado un mayor número de inundaciones. A la inversa, en la Amazonia, los años 2005 y 2010 fueron excepcionalmente secos mientras que en 2009 se registró una crecida del Solimões que rebasó el nivel récord de 1950 en Manaus. De acuerdo con las proyecciones, la variabilidad de las precipitaciones debería incrementarse y repercutir en los cultivos de todo el continente. Algunas proyecciones convergen en señalar una disminución de las precipitaciones en la Amazonia con repercusiones en la vegetación que podrían provocar una disminución de la pluviometría hacia el sur. En efecto, los flujos de humedad que provienen de la Amazonia circulan hacia el sur y probablemente sean responsables de una parte de las precipitaciones que caen en las sabanas centrales de Brasil, hasta la Pampa. Sin duda, otro aspecto de la creciente variabilidad climática será el aumento de la frecuencia y de la violencia de las tormentas tropicales o de los huracanes. Las zonas litorales y las islas son las más expuestas. Sin duda se verá una repetición de inundaciones catastróficas (como sucedió en Acapulco en el verano de 2013), en particular en las zonas bajas en donde esos fenómenos se conjugarán con la elevación del nivel del mar.

Las aguas marinas y continentales

Los recursos en agua son una de las riquezas de una gran parte de América Latina, en donde las precipitaciones son abundantes y se encuentran numerosos ríos que se cuentan entre los más importantes del mundo. Éstos representan recursos considerables y de momento se encuentran desigualmente alterados en su funcionamiento natural. Si América Latina posee algunas de las represas más grandes del planeta, y podría construir otras para satisfacer sus necesidades energéticas, algunos grandes ríos como el Amazonas, el Orinoco y el Paraná han sido poco explotados. Por lo tanto, estos ríos representan a la vez un enorme potencial para la navegación y la producción de energía, así como también un desafío ecológico muy importante.

El régimen jurídico del agua, las modalidades de repartición y distribución de los recursos disponibles así como la calidad de tratamiento de las aguas usadas son temas centrales en los debates sobre medio ambiente, en especial en las regiones semiáridas. Además del problema del acceso al agua en las grandes metrópolis, se plantea el problema de la mejor repartición de agua entre diferentes usos que compiten entre sí. En respuesta, desde los años 1980, Chile creó mecanismos de privatización y de venta de los derechos de agua, de manera a que el agua se destine a la actividad que

garantice la remuneración más alta. Esta lógica, cuya implementación se complicó por las dificultades prácticas de medición y de control, fue sumamente criticada ya que fragilizó mucho a las poblaciones tradicionales y a los pequeños productores, incapaces de pagar por el agua y que no podían ser tan bien aconsejados jurídicamente. A pesar de ello, según varios especialistas, el modelo chileno de regulación por medio de la implantación de un mercado del agua se está propagando en toda América Latina.

Los conflictos en torno al acceso al agua se acentúan cada vez más y conducen a posiciones políticas a raíz de la resolución de las Naciones Unidas que reconoce el derecho al agua como un derecho fundamental (2001), en la que Bolivia tuvo un papel activo. Los Estados reafirman hoy el principio del derecho al agua y revisan los instrumentos jurídicos de gestión de los derechos. No obstante, los problemas no se han resuelto ya que las presiones sobre los recursos siguen acentuándose. Han llegado a provocar transferencias de agua transfronterizas (entre Bolivia y Chile), pero también a despertar nuevamente el interés por las reservas subterráneas, como el Gran Acuífero Guaraní, situado en la frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay.

También cabe hacer mención del problema de las aguas marinas. En Brasil, para llamar la atención sobre la importancia de este espacio marítimo, el gobierno designa a la zona económica exclusiva a lo largo de sus costas^[139], bajo el nombre de “Amazonia azul”. En efecto, éste cubre una superficie equivalente a la de la selva amazónica de Brasil, o sea cerca de 3.5 millones de km². Esta inmensa área es a la vez un ecosistema aún poco explotado, en particular a nivel de la pesca, y un problema ambiental mayor ya que los yacimientos de petróleo que Brasil va a explotar y lo convertirán en uno de los grandes productores mundiales se sitúan en alta mar. Los acontecimientos del Golfo de México en 2010 son un ejemplo de la magnitud del problema. En la costa del pacífico, Chile y Perú se encuentran frente a una de las regiones marinas que representan la mayor productividad biológica del planeta, vinculada a la corriente de Humboldt: menos del 1% de la superficie oceánica produce el 10% de la pesca mundial en tonelaje. La región del Atlántico Sur también es una gran zona de pesca industrial. En todos estos casos se plantean problemas de regulación de la pesca y de competencia entre pesca artesanal y pesca industrial. Por último, el mar del Caribe, totalmente cubierta por las zonas económicas exclusivas, ZEE, de los países vecinos –incluyendo a Estados Unidos– está especialmente afectado por las actividades humanas: turismo, pesca y explotación petrolera, como la contaminación generada por la explosión de la plataforma Deepwater en 2010.

[139] Véase el informe del Ministerio de la Marina: <http://www.mar.mil.br/dhn/dhn/amazoniazul.pdf>

Los conflictos ambientales

Los conflictos socioambientales son una nueva expresión de las expectativas de las sociedades latinoamericanas para preservar su marco de vida, pero al mismo tiempo del grado de incertidumbre en relación a los impactos reales de los grandes proyectos. Estas tensiones son significativas de los cambios de actitud y de la dificultad de los gobiernos para dar respuesta a esas exigencias sociales. También se trata de conflictos movilizadores que rebasan las diferencias políticas usuales y hacen un llamado a la movilización internacional.

A partir de 2003, se inició un conflicto entre Argentina y Uruguay, a causa de las fábricas de pasta de papel construidas a orillas del río Uruguay, en la localidad de Fray Bentos. Se trata de una obra importante para el desarrollo económico del país: las plantaciones de árboles se habían fomentado desde hacía varios años para abastecer a esas fábricas en materia prima. Las protestas surgieron en la ciudad argentina de Gualeguaychú, situada frente a las dos fábricas de Fray Bentos, donde sus habitantes denunciaron los riesgos de contaminación del río. Las compañías Empresa Nacional de Celulosas de España (ENCE) y Botnia (Finlandia) aseguraron que las fábricas habían sido concebidas según las normas más estrictas de modo a eliminar cualquier riesgo.

Sin entrar en los detalles de tales episodios, este caso fue un conflicto ambiental local que rápidamente se transformó en un diferendo internacional entre dos países hasta entonces amigos. La relación entre Argentina y Uruguay se vio afectada durante mucho tiempo, fragilizó al MERCOSUR y aceleró el acercamiento entre Uruguay y los Estados Unidos.

Sin duda, éste es un caso extremo en el que la acción diplomática no logró llegar a un compromiso y más bien condujo a un endurecimiento de las posiciones. Tampoco se trata de un caso aislado: el proyecto minero Pascual Lama, en la frontera entre Argentina y Chile, suscitó una fuerte oposición internacional. Sin embargo, benefició de una mayor benevolencia por parte de los dos gobiernos. Los grandes proyectos mineros peruanos también cristalizaron las oposiciones entre comunidades locales y grandes compañías. En Brasil, se denuncia a las grandes represas. En el contexto del TLCAN, un protocolo específico sobre el medio ambiente completa los acuerdos comerciales: sin embargo, ello no impidió a una empresa estadounidense proyectar la construcción de un depósito de residuos tóxicos en la ciudad mexicana de Guadalcázar (San Luis Potosí). La municipalidad, habitantes y organizaciones de protección del medio ambiente se movilaron contra ese proyecto, lo que condujo a la empresa a entablar una demanda contra el gobierno mexicano por no respetar los derechos de los inversionistas... y le permitió recibir una compensación de 16 millones de USD.

Esos conflictos socioambientales reactivan a menudo conflictos latentes, sobre todo entre gobiernos y poblaciones locales, que defienden ciertos atributos de sus territorios, entre diferentes sectores de la población local que no tienen la misma visión sobre el futuro de los territorios, entre Estados en búsqueda de desarrollo y actores económicos exteriores en búsqueda de recursos económicos. Por lo tanto, tienen diferentes grados de intensidad en función de las circunstancias específicas de cada iniciativa, pero se resuelven generalmente por transferencias monetarias en beneficio de las comunidades locales y de modificaciones técnicas para imitar los impactos ambientales. Sin embargo, esas soluciones que son locales y caso por caso, dejan entrever la ausencia de estrategias globales que tomen en cuenta al medio ambiente en las políticas nacionales.

Conclusiones

En los últimos años, América Latina ha registrado pocos avances notables en el sector ambiental. Los observatorios internacionales de resultados muestran, en el mejor de los casos, un mejoramiento moderado de la situación de algunos países, y en el peor de los casos, un deterioro de la situación. De acuerdo con el Índice de Desempeño Ambiental de la Universidad de Yale (EPI, por sus siglas en inglés), algunos países como Brasil y México, avanzaron ligeramente entre 2010 y 2012, otros retrocedieron (Chile, Perú), en ocasiones de manera importante (Bolivia).

El deterioro del medio ambiente se puede atribuir a la persistente escasez de controles y de regulaciones hacia los proyectos productivos, al crecimiento urbano y al progreso del consumo. Se ha dado prioridad al desarrollo económico, a la construcción de vivienda, al mejoramiento del nivel de vida de la población. Entonces, ¿de qué se sorprende uno cuando el Atlas de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en América Latina muestra, en todos los países, desde hace dos o tres décadas, elocuentes casos de deterioro del medio ambiente?

El problema está en que esas decisiones alimentan conflictos sociales pero sobre todo mantienen situaciones de injusticia ambiental, de las que son víctimas las poblaciones más vulnerables. A pesar de una reflexión ya antigua en torno al eco-desarrollo, que se ha reactivado dentro de la perspectiva del desarrollo sostenible, no se perciben cambios concretos, sólo marginales. El crecimiento de las áreas protegidas es sólo una respuesta parcial, ya que no concierne más que a una parte del territorio, y además no siempre de manera eficiente. Y eso no responde al desafío mayor de las condiciones de vida en las metrópolis.

Las soluciones alternativas apenas están surgiendo de manera muy tibia, ya sea el desarrollo de formas de energías renovables, de modos de producción menos destructores, de la valorización de productos forestales, de la certificación ecológica de los productos, de transportes alternativos. Es un sector muy amplio que todavía no recibe ni toda la atención que merece, ni de manera sistemática. Sin embargo, la reducción del crecimiento demográfico, el incremento de las capacidades tecnológicas y la concientización de los desafíos relacionados con el medio ambiente son factores favorables a este cambio.

Bibliografía

BUCLET, B. (2006), « Les réseaux d'ONG et la gouvernance en Amazonie », *Autrepart* n° 37, IRD éditions/Armand Colin, París.

BROWN, A., O. MARTINEZ, M. ACERBI y J. CORCUERA (Eds.) (2006), *La Situación Ambiental Argentina 2005*, Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires.

COY, M. (2005), "Between Globalisation and Regionalisation: The Political Ecology of Pioneers Fronts in the South-West Amazon", *In* Hall A. (ed.), *Global Impact, Local Action: New Environmental Policy in Latin America*, 13-35, Londres.

CUNILL, GRAU, P. (1995), *Las transformaciones geohistóricas del espacio latinoamericano*, Fondo de cultura económica, 28 p.

EMERSON, J., D.C. ESTY, M.A. LEVY, C.H. KIM, V. MARA, A. DE SHERBININ y T. SREBOTNJAK (2010), *2010 Environmental Performance Index, Yale Center for Environmental Law and Policy*, New Haven.

GULISSON, R.E. (2007), "Tropical Forests and Climate Policy", *Science* Vol. 316. No. 5827, pp. 985-986.

HALL, A. (2005), *Global impact, local action: new environmental policy in Latin America*, Institute for the study of the Americas, Londres.

KOHLHEPP, G. (2001b), "Estratégias da política ambiental e regional para a proteção das florestas tropicais no Brasil. O Programa Piloto Internacional e seus atores em direção ao desenvolvimento sustentável?" *in* KOHLHEPP, G. (coord.), *Brasil: Modernização e globalização*, Bibliotheca Ibero-Americana 80: 209-234.

LE TOURNEAU, F.-M. (2009), « La distribution du peuplement en Amazonie brésilienne : l'apport des données par secteur de recensement », *L'Espace géographique*, n° 4. pp. 359-375.

LE TOURNEAU, F.-M. (2004), « Jusqu'au bout de la forêt ? Causes et mécanismes de la déforestation en Amazonie brésilienne », *in* *Mappemonde*, n° 75 (3), en línea.

LEZAMA, J. L. (2004), *La construcción social y política del medio ambiente*, El Colegio de México, México.

NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, DIVISION POPULATION (2012), *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision – Final Report with Annex & Tables*, Nueva York, 312 p.

NACIONES UNIDAS, PROGRAMME ENVIRONNEMENT, CENTRO DEL AGUA DEL TRÓPICO HÚMEDO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CATHALAC), (2010), *Latin America and the Caribbean Atlas of our Changing Environment*, www.cathalac.org, 313 p.

RIVERA, P. Y G. FOLADORI (2006), "Reflexiones sobre la contabilidad ambiental en México", *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, VI, 177-217.

THÉRY, H. Y N.A. MELLO (2004), *Atlas du Brésil*, La Documentation française, v. 1. 320 p., París.

VELUT, S. (dir). (2005), *L'Amérique Latine*, Sedes, París.

Conclusión

El desarrollo de América Latina: ¿cimientos sólidos?

Laurence WHITEHEAD ^[140]

Entre 1930 y 1982, todos los países latinoamericanos siguieron un modelo de desarrollo rápido orientado hacia el interior, y aplicaron una política llamada de "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI). Esta última tenía como objetivo el fomento del mercado interno y favorecía una visión centralizadora de la urbanización así como el crecimiento de las empresas estatales. Cualesquiera que hayan sido sus ventajas, este modelo enfrentó crecientes dificultades a partir de los años 1960, y llegó a su término con la crisis de la deuda externa latinoamericana de 1982. Siguió entonces un "década perdida", que se caracterizó por una inflación descontrolada, graves crisis de las balanzas de pagos, programas de ajuste estructural impuestos por el FMI y políticas económicas con tintes de improvisación.

En los años 1990, se restablecieron condiciones más estables y favorables a la economía de mercado (con más o menos rapidez y éxito, según los países), por lo general siguiendo la estela del "Plan Brady" que preveía la anulación parcial de las importantes deudas externas a cambio de la implementación de políticas económicas de liberalización. Los resultados fueron significativos: la hiperinflación crónica de las décadas anteriores quedó bajo control, la intervención del Estado en la economía se redujo ampliamente y las inversiones extranjeras afluyeron de nuevo hacia la región. Aun cuando esas reformas variaron mucho entre un país y otro, además de que no se implementaron todas al mismo tiempo (por ejemplo, lo fueron muy pronto y ampliamente en Chile; a ritmo brusco y de manera radical en Argentina; en forma más gradual y prudente en Brasil), la última década del siglo XX será recordada en la región como aquella en la que se aplicó el "Consenso de Washington" (o una política "neoliberal", según los comentaristas más críticos).

[140] Traducción de Élodie Brun y Céline About, revisada por Carlos Quenan y Sébastien Velut.

Desde los primeros años de este nuevo milenio, parece que una orientación política distinta se ha sustituido a las diversas experiencias de lucha contra las crisis, a la vez heterodoxas e inestables, del periodo anterior. No obstante, los resultados no han sido los mismos en todas partes. En cuanto a la élite “tecnócrata” que ha surgido, se ha ganado sobre todo un respaldo externo más que una legitimidad a nivel nacional. Las reformas a favor de la liberalización fueron apoyadas por la iniciativa privada y han beneficiado sobre todo a los que han podido invertir en sectores descuidados por el Estado. Sin embargo, las desigualdades de ingresos y de riqueza siguen siendo muy elevadas y algunas categorías sociales, en especial los funcionarios públicos y el sector sindicado, se han visto especialmente afectados por las consecuencias de las reformas. La aparente adhesión general a estas reformas refleja más un cansancio ante las repetitivas crisis y ante la falta de alternativas creíbles, que una aprobación amplia y entusiasta.

Además, durante la última década han surgido varias orientaciones políticas alternativas de posliberalización. Casi todas tienen como punto común (salvo en Cuba y en Haití, países que no participaron en la convergencia del periodo anterior) el de haber beneficiado de condiciones externas excepcionalmente favorables. Esos gobiernos han conseguido un sólido apoyo a nivel nacional así como instalarse en el tiempo (Venezuela, con la muerte de Hugo Chávez, podría ser la excepción aun cuando todavía sea muy pronto para afirmarlo).

Las economías más importantes –Brasil y México, en particular– han mostrado claramente que sus dirigentes tenían hoy mayores posibilidades de gobernar y de hacerlo en el largo plazo que en ningún otro momento desde que estalló la crisis de la deuda, hace treinta años. Sin embargo, el recuerdo de repentinos cambios sigue muy vivo, y todavía persiste cierto escepticismo. Por lo tanto, en lo que sigue de esta conclusión se abordarán, de manera breve y concisa, dos temas fundamentales: ¿cuáles han sido los motores clave en el mejoramiento de los resultados de todo el subcontinente latinoamericano durante la última década?. ¿Qué tan sólidas son estas nuevas bases?

Seis factores clave

De una manera muy general, se pueden identificar dos tipos de explicaciones acerca de los buenos resultados económicos de América Latina desde el 2003. Se presentarán brevemente seis de los factores más importantes, tres de cada tipo. Los tres primeros están relacionados con las enseñanzas del pasado: fijar precios relativos adecuados, mejorar el marco institucional para la gestión de la economía; y fortalecer la cooperación regional. Los tres otros se refieren a factores más estructurales que también

favorecieron los resultados positivos, a pesar de la falta de políticas pertinentes: el mejoramiento de los términos de intercambio y una mayor disponibilidad de divisas extranjeras; un bono demográfico; y el auge de una nueva clase media consumidora. Por supuesto, estos seis factores pueden reforzarse mutuamente, y además se combinan de manera diferente según los países. Será interesante analizarlos por separado antes de medir su importancia relativa en el desarrollo global de América Latina. Por último, se hará una breve evaluación de la solidez de cada uno de estos factores dentro del nuevo y cambiante contexto económico internacional.

Tres enseñanzas

Las tres enseñanzas que se exponen a continuación reflejan decisiones pragmáticas que responden a la necesidad, a nivel regional, de superar las fragilidades o los fracasos de las políticas aplicadas en los años 1980. Corresponden a los cambios doctrinales que condujeron a los dirigentes latinoamericanos, a raíz de los desaciertos del periodo anterior, a adoptar toda una serie de reformas para sentar un modelo económico más liberal, favorable al mercado y orientado hacia el exterior.

“La determinación de un precio justo”

Bajo el antiguo modelo económico dirigista, los mercados no tenían autorización para desempeñar realmente su papel de distribución de recursos; las distorsiones causadas obstaculizaron las perspectivas de desarrollo de la región. Las tasas de inflación elevadas y variables, los recurrentes ciclos de sobrevaloración y de devaluación de monedas, los tipos de cambio fluctuantes, el control de capitales, las tasas de interés tope y los precios impuestos, entre otras cosas, ocasionaron un despilfarro de recursos y generaron decisiones políticas inadaptadas, tanto en el sector público como en la economía de mercado. Sin embargo, después de la “década perdida”, esas trabas a la eficiencia económica se restringieron o suprimieron progresivamente. Después, en el contexto de “regionalismo abierto” que prevaleció, más adecuado a los precios del mercado mundial, los recursos afluyeron rápidamente hacia las actividades más rentables. En los años 2000, esta estructura de precios liberalizada se había extendido más o menos a toda la región. La lógica de mercado que de esta manera se ha impuesto explica el desarrollo favorable de esta última década.

“La instauración de buenas instituciones”

En paralelo a esta liberalización de los mercados, los sistemas judiciales y los tribunales se vieron reforzados, se establecieron nuevas agencias de regulación para brindar un mejor control, se otorgó mayor autonomía a los bancos centrales, los parlamentos

se volvieron más independientes y poderosos, y la transparencia avanzó. Aunque todos estos cambios se produjeron de manera desigual, las reformas institucionales se propagaron ampliamente a toda la región. Sin ellas, la economía de mercado habría tenido menos legitimidad y habría estado más expuesta a los abusos. Se requirió tiempo para combinar las reformas económicas con la independencia de las instituciones, pero en numerosos países se pudo llevar a cabo en el transcurso de la última década, lo que permitió que se fortaleciera el modelo de desarrollo de la región.

“Cooperación regional”

Todos los países han liberalizado sus precios, se han abierto a los mercados, han reformado sus instituciones, cada uno a su propio ritmo, en función de su propia agenda y de sus prioridades. Cada uno conocía los avances del vecino. Algunos fueron precursores y otros iban a la zaga, pero todos, o casi todos, sucumbieron a las reformas. Para favorecer las reformas que facilitan al comercio exterior (facilitación comercial, recurso al arbitraje en los diferendos comerciales, por ejemplo), no faltaron los incentivos externos con las condicionalidades que conllevan (el “Plan Brady”, los planes de ajuste estructural, las exigencias de los inversionistas extranjeros). Poco a poco, hasta los más reticentes se unieron al movimiento. Sin duda alguna, las tendencias del momento y la emulación influyeron, pero probablemente lo que más los convenció fue el temor a que los hicieran a un lado. Finalmente, casi todos los gobiernos de la región convergieron hacia estrategias similares, lo que puso de manifiesto las ventajas de una acción regional coordinada. La Cumbre de Miami de 1994 y las demás Cumbres de las Américas que siguieron abrieron la vía a ese proceso. El Mercosur permitió a los Estados clave de Sudamérica adoptar un “regionalismo abierto” según modalidades propias, sin que pareciera que obedecían a un proyecto impuesto desde el exterior. Otras iniciativas regionales más modestas también siguieron un modelo similar. Durante los años 1990, los diversos esquemas de cooperación regional que proliferaron se inscribieron, por lo general, en esta lógica de mercado y de liberalización institucional que se llevó a cabo en cada país. Este tercer aprendizaje político fortaleció a los dos otros y ayudó a estabilizar y a institucionalizar el modelo de desarrollo predominante.

Tres contribuciones estructurales

Los tres factores estructurales más potentes que contribuyeron al desarrollo de la región también son independientes y tienen tendencia a fortalecerse mutuamente. No obstante, esos factores habrían tenido influencia en casi cualquier contexto intelectual o político.

Mejoramiento de los términos del intercambio y disponibilidad de divisas extranjeras

Hasta el 2003 aproximadamente, las exportaciones latinoamericanas se vieron frenadas por la atonía de la economía mundial, en especial después de la "crisis asiática" de 1998. En ese entonces, algunos analistas evocaron incluso una segunda "media década perdida". De hecho, las medidas favorables al mercado del periodo anterior resultaron menos populares debido a las dificultades económicas que siguieron, aun cuando seguía prevaleciendo la idea que el único remedio era proseguir con las reformas, e incluso haciéndolo de una manera aún más enérgica. Desde hace unos diez años, las exportaciones de América Latina han empezado a tener cada vez más oportunidades comerciales. Hasta ahora, el aumento de esta demanda ha sido continuo (a no ser por un breve retroceso que terminó en el 2009). El principal indicador de esta tendencia ha sido el precio del petróleo bruto, que se multiplicó por diez cuando subió desde lo hondo de la ola hasta su cresta, aunque otras materias primas también tuvieron una fuerte demanda. Es el caso de las industrias de extracción pero también de gran número de productos agrícolas. A este periodo se le ha denominado el "súper ciclo de las materias primas", pensando en que próximamente intervendrá un cambio (como sucede con todos los ciclos).

Este incremento de la demanda estuvo principalmente relacionado con el importante proceso cumulativo de industrialización en Asia emergente, y en especial en China. *A contrario*, la demanda en bienes manufacturados proveniente de Estados Unidos y de Europa fue mucho menos dinámica (con excepción de los productos relacionados con la restructuración de la industria norteamericana). Por consiguiente, todas las economías latinoamericanas se concentraron de nuevo en las exportaciones de materias primas, en detrimento de los productos industriales. Las tradicionales restricciones de cambio que durante más de veinte años mantuvieron a la región bajo la tutela de las políticas de Washington, casi desaparecieron de un día para otro. A partir de ese momento, la mayoría de los países -en especial los más ricos en materias primas- acumularon montos muy elevados de reservas de cambio. Las persistentes dificultades relacionadas con tensiones fiscales también se redujeron gracias a la fuerte alza de ingresos fiscales. Incluso, la situación de los países con una capacidad de exportación muy reducida mejoró gracias al alza regular de las remesas enviadas por los ciudadanos que han emigrado hacia los países desarrollados en búsqueda de mejores oportunidades de trabajo. El turismo también representó una fuente de ingresos para las economías de bajos recursos energéticos. De esta manera, el continente ha podido sacar un amplio provecho de sus recursos en materias primas, como nunca lo había hecho desde el periodo anterior a la Gran depresión.

Un bono demográfico

La mayoría de los países de la región consideró los avances logrados en materia de transición democrática como un segundo factor estructural de su desarrollo. Al principio la población, que en su mayoría ejercía actividades agrícolas de baja productividad, registraba tasas de natalidad elevadas que eran compensadas por tasas de mortalidad igual de altas, por lo que su aumento era moderado. Pero con los avances de la medicina, las tasas de mortalidad disminuyeron aunque las tasas de natalidad siguieron siendo elevadas. La nueva pirámide poblacional se caracterizó por un desequilibrio a favor de los niños en edad escolar, aún cuando los jóvenes trabajadores migraban cada vez más hacia las ciudades en plena expansión para buscar empleos más productivos. Casi hasta finales del siglo XX, la mayoría de las economías latinoamericanas tuvo que hacer frente a costosos coeficientes en términos de dependencia juvenil, así como a un influjo de mano de obra en el mercado laboral que excedía su capacidad de absorción. Sin embargo, con el cambio de milenio, esos países entraron a un periodo más equilibrado desde el punto de vista demográfico. Dado el costo que representa el cuidado de los niños y ante el flujo de migración hacia las ciudades sobrepobladas, finalmente las tasas de natalidad también disminuyeron para acercarse a los niveles de las tasas de mortalidad. La presión que ejercía el crecimiento poblacional ha disminuido, al igual que disminuyeron los nuevos ingresos al mercado laboral. La población activa ha aumentado (según un estudio de la CEPAL, el desempleo en América Latina pasó de 11.1% en 2003 a 6.4% en 2012), y es mayor la proporción de la misma que ha mejorado en términos de capacitación y experiencia. De acuerdo con otra estimación reciente, el aumento del factor trabajo (ajustado a la tasa de escolaridad) ha contribuido, con un 1.9% al año, a la tasa de crecimiento anual de 3.1% registrada entre 1990 y 2012 en Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. Por supuesto, en materia demográfica surgirán nuevos problemas, relacionados con el envejecimiento y la salud. Pero durante un largo periodo, la demografía ha representado un factor positivo, más que un freno, para el desarrollo de la región. Sin embargo, se estima que en el futuro el crecimiento provendrá de una mayor productividad tanto del trabajo como del capital ("productividad global de los factores", PGF), ya que el alza de esos factores va a decaer. En los últimos diez años, la PGF se ha incrementado en un 2% anual en Asia emergente, contra sólo 0.6% en América Latina.

El crecimiento de una “nueva clase media” consumidora

Una parte del tercer beneficio estructural podría resultar de las reformas descritas previamente. La evolución demográfica y la distensión fiscal explican ampliamente el crecimiento de una nueva categoría de la población urbana, constituida por consumidores modestos que desean ingresar al mercado y convertirse en dueños de automóviles, de bienes duraderos, incluyendo bienes inmuebles, y contratar créditos al consumo gracias a que disponen de ingresos regulares. Estas evoluciones son parcialmente independientes de las políticas de liberalización del mercado ya que se han observado tanto en Argentina y en Venezuela como en Chile y en México. Lo mismo sucede en los países emergentes asiáticos y africanos, sin importar cuáles sean sus orientaciones económicas. Entre otras cosas esto tiene como consecuencia un fuerte crecimiento de la demanda interna que se orienta hacia productos de consumo más sofisticados que pueden beneficiarse de las economías de escala; un aumento constante en la calidad de la mano de obra y de la cohesión social; y una base impositiva más importante y estable. Pero nada garantiza estos resultados. Una nueva clase media sin experiencia y vulnerable muy bien puede resultar frágil en caso de bruscos cambios en el ciclo de créditos al consumo. Además, sus aspiraciones pueden rebasar ampliamente las capacidades de servicio del sector público que con frecuencia se encuentra congestionado y en ocasiones no está adaptado (a menudo, las reestructuraciones neoliberales destruyeron más de lo que crearon en nuevas capacidades).

¿Qué explicación?

No existe una respuesta simple y unánime a la pregunta de saber lo que mejor podría explicar esta década favorable en América Latina. Esto se debe en parte a los conflictos de doctrina que perduran en relación a los generadores del desarrollo económico; pero también al hecho de que América Latina es una región heterogénea y, por lo tanto, una explicación que sería válida en un país no lo sería obligatoriamente en otros. En cierta medida, los seis factores expuestos aquí son los que permiten explicar los logros del desarrollo en Brasil y en Perú en el transcurso de la última década.

En México, no se observan dos de esos seis factores o al menos tendrían que ser reformulados. La integración regional tendría que hacer referencia al TLCAN (distinto a las formas de integración regional en el resto de América Latina), y las ganancias que le genera a nivel del comercio internacional la explotación de sus materias primas son un factor secundario de su desarrollo. En Chile, la integración regional no representa un factor como tal, y el tema demográfico está más avanzado. En Venezuela, el único factor de gran importancia es el de los precios del petróleo, que hasta ahora

han servido para compensar las carencias del modelo en relación a otros propulsores del desarrollo. Por último, dos de los mayores logros de la región en materia de desarrollo durante la última década, se explican en gran parte gracias a factores que no se enlistaron aquí: el éxito de Colombia se debe esencialmente a los avances logrados en la solución de su conflicto político interno; y la dinámica de Panamá se encuentra estrechamente ligada a la ampliación de su Canal.

Sin embargo, en general, los seis factores que se evocaron aquí parecen haber contribuido a los resultados positivos de los últimos diez años, aunque se observen diferencias entre los países. Queda sin respuesta una pregunta de importancia: ¿fueron decisivas las reformas políticas o para explicar estos resultados basta con los factores estructurales? La solidez de la trayectoria de desarrollo en la región depende de la interpretación que resulte más fiable. Si lo que tuvo mayor peso fueron las variables políticas, entonces los resultados futuros van a depender de la magnitud y de la prosecución de las reformas. Al respecto, existen grandes diferencias entre los países así como una incertidumbre creciente en casi cada uno de ellos. En relación al consenso político de los años 1990, durante el superciclo de las materias primas se generaron un escepticismo creciente y una resistencia que también se desarrollaron ante el impacto del éxito de los países asiáticos que siguieron políticas económicas heterodoxas, y de los fracasos de la liberalización en Europa y en América del Norte. Por lo tanto, si la explicación reside en las "buenas" políticas, entonces ciertas experiencias heterodoxas actualmente en curso en varios países de Sudamérica deberían sufrir algunos reveses en materia de desarrollo, mientras que los países más ortodoxos deberían tener éxito. En cambio, si lo decisivo son los determinantes estructurales, entonces el desarrollo de la región dependerá ampliamente de la expansión del comercio exterior, así como de las futuras consecuencias de la demografía y de la estructura social en esos países. Factores que escapan ampliamente al control de los responsables políticos, sin importar que sigan una orientación ortodoxa o no convencional.

Brasil y México representan por sí solos las dos terceras partes de la población y de la actividad económica de toda la región. El actual gobierno mexicano parece estar apegado a la economía de mercado y a las reformas institucionales que se presentaron en la primera parte de este texto. A la inversa, Brasil suscita crecientes dudas en ese ámbito. Esta aparente diferencia en sus orientaciones políticas, también se observa en materia de cooperación regional como en su evolución interna. México se ha involucrado en el proyecto de liberalización comercial llamado "Alianza del Pacífico", que los dirigentes brasileños perciben como una iniciativa contraria a sus intereses. Por lo tanto, se puede concluir que las "nuevas bases políticas" enunciadas aquí anteriormente se ven mucho más sólidas en el primer caso que en el segundo. De ser así, y si las variables políticas son decisivas, podemos predecir que en el futuro el modelo de desarrollo mexicano logrará un éxito perdurable, en tanto que el modelo brasileño irá decayendo. Sin embargo, no hay ninguna garantía de que esta predicción se cumpla, por una parte debido a que las nuevas reformas mexicanas podrían resultar decepcionantes, y por la otra a que el modelo brasileño podría recuperarse. Además, las dinámicas estructurales compartidas por ambos países podrían rebasar ampliamente las divergencias doctrinales en materia de política. En ambos países, y de manera más general en el conjunto de los países latinoamericanos, existe un cambio constante en la manera en la que se articulan la lógica de mercado y la intervención del Estado.

En lo que concierne a los aspectos estructurales, ambos países cuentan con un bono demográfico y con una nueva clase media consumidora. La principal diferencia tiene que ver con las fuentes de divisas extranjeras y con los términos del intercambio (dependencia hacia la exportación de materias primas). Pero incluso en ese aspecto, no se deben sobrestimar las diferencias. Brasil mantiene una industria competitiva y algunas multinacionales poderosas. México sigue exportando petróleo y otras materias primas, además de que depende de la confianza del mercado financiero internacional. En el caso de un paro repentino de los flujos de capitales hacia los mercados emergentes, no es seguro que uno esté mejor protegido que el otro.

Por lo tanto se puede considerar, sin equívoco, que para el conjunto de América Latina, y para sus dos países más importantes, la evolución favorable al desarrollo que se dio en el transcurso de la última década fue "tan buena como era posible". Si la próxima década resultara más restrictiva, el modelo de desarrollo actual podría enfrentar dificultades desde varios frentes. Se estima que resistiría a las dificultades ligeras, pero en caso de una adversidad mayor, el resultado no parece tan evidente. En periodo de dificultades, será más fácil identificar cuál de los seis factores de éxito tiene mayor peso.

Lista de siglas

ACS	Asociación de Estados del Caribe
AFD	Agence Française de Développement
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALCSA	Área de Libre Comercio Sudamericana
AP	Alianza del Pacífico
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico)
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i> (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)
AUGM	Asociación de Universidades Grupo Montevideo
AUH	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Argentina)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPC	<i>Benefício de Prestação continuada</i> (Brasil)
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i> (Autobús de Tránsito Rápido)
CAF	<i>Corporación andina de Fomento</i>
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAPEs	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil
CARIFTA	Asociación de Libre Comercio del Caribe
CARICOM	Comunidad del Caribe
CASA	Comunidad Sudamericana de Naciones
CCTP	<i>Conditional Cash Transfer Programs</i> (Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas)
CDS	Consejo de Defensa Suramericano

CE	Consejo Electoral
CECLA	Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEISAL	Conselho Europeu de Pesquisa em Ciências Sociais sobre a América Latina
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPALC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERI	Centro de Estudios y de Investigaciones Internacionales de Sciences Po
CERSA	Centro de Estudios y de Investigaciones en Ciencias Administrativas y Políticas
CGLU	Red Mundial de Ciudades, Gobiernos Locales y Regionales
CMC	Consejo del MERCOSUR
CNA	Comisión Nacional de Acreditación (Chile)
CONACYT	Consejo nacional de Ciencia y tecnología (México)
CNC	Consejo Nacional de Competencias (Ecuador)
CNRS	Centre national de la recherche scientifique (Centro Nacional de Investigación Científica)
COAMSS	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador)
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CRS	Comisión de Reflexión Estratégica
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CREDA	Centre de recherche et de documentation des Amériques (Centro de Investigación y Documentación de América)

DANE	<i>Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)</i>
DF	Distrito Federal (México)
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement – Ministère des Affaires Etrangères, France (Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo – Ministerio de Relaciones Extranjeras, Francia)
DOT	Direction of Trade (Dirección de Comercio)
ECCM	Mercado Común del Caribe Oriental
EPI	Índice de Desempeño Ambiental de la Universidad de Yale (EPI, por sus siglas en inglés)
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
EMBRAPA	<i>Empresa Brasileira de Pesquisa Agronômica (Brasil)</i>
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAOSTAT	<i>The Statistics Division of the FAO (División de Estadísticas de la FAO)</i>
FARC	Fuerzas armadas revolucionarias (Colombia)
FEMETROM	Federación Metropolitana de Municipalidades (Costa-Rica)
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	<i>Free on Board (Franco a Bordo)</i>
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
FUMIN	Fundo Multilateral de Inversión
G3	Grupo de los Tres (Colombia, México, Venezuela)
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIGA	German Institute of Global and Areas Studies (Hambourg)
GMC	Grupo del MERCOSUR
GRAN	Grupo Andino

IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Brasil)
IEC	Información, Educación, Comunicación
IdA	Institut des Amériques
IEDES	Institut d'étude du développement économique et social (Instituto de Estudios sobre Desarrollo Económico y Social)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDM	Indicadores del Desarrollo Mundial
IED	Inversión Extranjera Directa
IFI	Institución Financiera Internacional
IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i> (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias)
IHEAL	Institut des Hautes études d'Amérique latine (Instituto de Altos Estudios de América Latina)
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INDEC	<i>Instituto Nacional de Estadística y Censos</i> (Argentina)
INE	<i>Instituto Nacional de Estadística</i> (Chile)
INEGI	<i>Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática</i> (México)
INEI	<i>Instituto Nacional de Estadística e Informática</i> (Perú)
IRD	Instituto de Investigación para el Desarrollo
IRI-USP	Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
LAIF	Facilidad de Inversión en América Latina (Unión Europea)
LOCAL	Observatorio de Cambios en América Latina
MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCMV	<i>Minha casa minha vida</i> (Brasil)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

MINVU	<i>Ministerio de Vivienda y Urbanismo</i> (Chile)
MISN	<i>Macroproyectos de interés social nacional</i> (Colombia)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OECS	Organización de Estados del Caribe Oriental
OGM	Organismo Genéticamente Modificado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMD	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPALC	Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Observatorio Político de América Latina y el Caribe)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento
PASIS	Pensión Asistencial de Ancianidad
PBS	Pensión Básica Solidaria
PETI	Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	<i>Program for International Student Assessment</i> (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes)
PJJHD	<i>Programa Jefes et Jefas de Hogar Desocupados</i>
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUE	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

P.P.	Punto porcentual
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PPP	Plan Puebla Panamá
PRELAC	Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasil)
R&D	Recherche et développement (Investigación & Desarrollo)
REDD	Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación Forestal
SAI	Sistema Andino de Integración
SAP	Subsidio de Agua Potable
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de la Integración Económica
SIS	Sistema de Información de Salud
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza
SUF	Subsidio Unitario Familiar
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
TFP	<i>Total factor productivity</i> (Productividad total de los factores, PTF)
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Asociación trasatlántica de comercio y de inversión)
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCR	Universidad de Costa Rica

UNAM	Universidad Autónoma de México
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
URUPABOL	Uruguay-Paraguay-Bolivia
USD	Dólar (de Estados Unidos)
WEO	<i>World Economic Outlook (Perspectivas de la Economía Mundial)</i>
WTI	<i>West Texas Intermediate</i>
WWF	World Wide Fund for Nature (Fondo Mundial para la Naturaleza)
ZEE	Zona Económica Exclusiva

Publicaciones anteriores de esta serie

- À SAVOIR N° 1: La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED
The Regulation of Water and Sanitation Services in DCs
- À SAVOIR N° 2: Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement
Management of public expenditure in developing countries
- À SAVOIR N° 3: Vers une gestion concertée des systèmes aquifères transfrontaliers
Towards concerted management of cross-border aquifer systems
- À SAVOIR N° 4: Les enjeux du développement en Amérique latine
Development issues in Latin America
- À SAVOIR N° 5: Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne
Demographic transition and employment in Sub-Saharan Africa
- À SAVOIR N° 6: Les cultures vivrières pluviales en Afrique de l'Ouest et du Centre
Rain-fed food crops in West and Central Africa
- À SAVOIR N° 7: Les paiements pour services environnementaux
Payments For Ecosystem Services
- À SAVOIR N° 8: Les accords de libre-échange impliquant des pays en développement ou des pays moins avancés
- À SAVOIR N° 9: Comment bénéficier du dividende démographique ?
La démographie au centre des trajectoires de développement
*How Can We Capitalize on the Demographic Dividend?
Demographics at the Heart of Development Pathways*
- À SAVOIR N° 10: Le risque prix sur les produits alimentaires importés –
Outils de couverture pour l'Afrique
- À SAVOIR N° 11: La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050
- À SAVOIR N° 12: L'agriculture contractuelle dans les pays en développement –
une revue de littérature
Contract Farming in Developing Countries – A Review

- À SAVOIR N° 13: Méthodologies d'évaluation économique du patrimoine urbain : une approche par la soutenabilité
- À SAVOIR N° 14: Assurer l'accès à la finance agricole
Creating Access to Agricultural Finance – Based on a horizontal study of Cambodia, Mali, Senegal, Tanzania, Thailand and Tunisia
- À SAVOIR N° 15: *The Governance of Climate Change in Developing Countries*
- À SAVOIR N° 16: Renforcer la mesure sur la qualité de l'éducation
- À SAVOIR N° 17: Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement
Managing food price instability in developing countries
- À SAVOIR N° 18: La gestion durable des forêts tropicales –
De l'analyse critique du concept à l'évaluation environnementale des dispositifs de gestion
- À SAVOIR N° 19: L'Afrique et les grands émergents
- À SAVOIR N° 20: *Abolishing user fees for patients in West Africa: lessons for public policy*
- À SAVOIR N° 21: Coopérations Sud-Sud et nouveaux acteurs de l'aide au développement agricole en Afrique de l'Ouest et australe – Le cas de la Chine et du Brésil
- À SAVOIR N° 22: L'enseignement privé en Afrique subsaharienne : enjeux, situations et perspectives de partenariats public-privé
- À SAVOIR N° 23: Les stocks alimentaires et la régulation de la volatilité des prix en Afrique

¿Qué es la AFD?

La AFD, *Agence Française de Développement*, es una institución pública que trabaja desde hace más de setenta años en la lucha contra la pobreza y por el fomento al desarrollo de los países del Sur así como de los territorios franceses de Ultramar. La AFD lleva adelante la política delineada por el gobierno francés.

Presente en los cuatro continentes con una red de 70 agencias y oficinas de representación a nivel mundial, 9 de ellas en los territorios de Ultramar y 1 en Bruselas, la AFD financia y da seguimiento a proyectos cuya vocación es mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, impulsar el crecimiento económico y proteger al planeta: escolarización, salud materna, apoyo a los agricultores y a la pequeña empresa, suministro de agua, preservación de los bosques tropicales, lucha contra el cambio climático, son algunos de sus temas.

En 2012, l'AFD destinó más de 6.900 millones de euros al financiamiento de actividades en los países en desarrollo y en favor de los territorios de Ultramar. Estos fondos contribuyen en especial a la escolarización de 10 millones de niños de la enseñanza primaria y 3 millones de la secundaria, y, asimismo, a mejorar el abastecimiento de agua potable para 1,79 millones de personas. Los proyectos de eficiencia energética que la AFD ha respaldado el año pasado se traducen en un ahorro anual de 3,6 millones de toneladas de CO₂.

www.afd.fr

Los desafíos del desarrollo en América Latina

Más allá de la diversidad de situaciones, los países de América Latina presentan rasgos comunes: la mayoría de ellos han logrado avances considerables en el transcurso de la última década, pero aún tienen que hacer frente a los desafíos de su desarrollo. Desde luego, el mejoramiento de la gestión macro-económica aunada a una coyuntura favorable permitió un vigoroso crecimiento económico en los años 2000 y, después, una buena resistencia frente a la crisis internacional. Además, ese dinamismo económico a menudo se ha conjugado con nuevas políticas sociales y con una reducción de la pobreza. Sin embargo, a pesar de esas evoluciones positivas, todavía faltan por superar un cierto número de obstáculos para instalar de manera duradera el crecimiento económico y garantizar un desarrollo sostenible. Los retos son importantes: reducir las desigualdades sociales y espaciales, imprimir mayor dinamismo a la gestión urbana y preservar el medio ambiente, fortalecer el ahorro y la inversión, promover las ganancias de productividad, mejorar la calidad de la educación y de la formación, estructurar la protección social.....

Estos desafíos constituyen sendos motivos de intervención y de colaboración para una institución de desarrollo como la AFD, cuya actividad en esta parte del mundo pretende contribuir de la mejor manera posible a la prosperidad de las relaciones entre América Latina y Francia. En ese contexto, la segunda edición de este trabajo, actualizada y enriquecida, ofrece una visión renovada y atenta a las realidades económicas y sociopolíticas de una región en plena mutación, con la que todavía queda mucho por compartir.

BAJO LA DIRECCIÓN DE

Carlos QUENAN

Profesor de economía (IHEAL)

Sébastien VELUT

Profesor de geografía (IHEAL)

COORDINADOR

Eric JOURCIN

Departamento para América Latina y el Caribe, AFD
journine@afd.fr