

Desarrollo económico y cohesión social: retos fundamentales para América Latina

Rebeca Grynspan

Juan Carlos Moreno-Brid

Introducción

En los noventa América Latina salió del estancamiento económico que registró durante los diez años anteriores, la llamada “década perdida”. El repunte de su actividad productiva tuvo lugar en el marco de un cambio fundamental en su estrategia de desarrollo. En efecto, dejando atrás el modelo tradicional de desarrollo centrado en la promoción de la industrialización por parte del Estado y la sustitución de importaciones, la región adoptó una estrategia caracterizada por la reducción drástica de la intervención del sector público en la esfera económica y por la apertura de sus mercados a la competencia externa. A partir de entonces la evolución económica de América Latina se ha distinguido por lo siguiente: a) un repunte moderado e inestable de la actividad productiva, impulsado fundamentalmente por el sector exportador, que fue perdiendo impulso y desembocó en un virtual estancamiento en 2001-2003; b) cierto avance en la reducción de la pobreza y la indigencia, y c) la conformación de prácticas más democráticas de gobierno, dejando atrás épocas de dictaduras militares y regímenes autoritarios en que eran frecuentes las violaciones de los derechos humanos.¹

Estos cambios, sin embargo, son insuficientes para encarar los grandes retos de América Latina en la corrección de sus rezagos económicos e inequidades sociales y en la construcción de una ciudadanía efectiva que garantice el avance sostenido hacia la democracia. De hecho, hacia fines de los noventa la expansión económica de Latinoamérica perdió impulso, al grado que en los últimos seis años el PIB por habitante registró en promedio una contracción en términos reales. Así, en la actualidad la brecha del ingreso de América Latina respecto al de los países desarrollados es tanto o más amplia que la registrada hace 30 años. Este resultado es decepcionante si se le compara con los obtenidos en el mismo lapso por economías como Irlanda, Portugal, España y varios países asiáticos.² La pérdi-

Los autores son respectivamente
Directora y Asesor Regional de la CEPAL.
La primera forma parte del Consejo
Asesor de **ECONOMÍA** unam y el segundo
del Comité Editorial de la misma
publicación <jcmoreno@un.org.mx>

1. Una versión preliminar de este ensayo se presentó en el Seminario Cohesión Social en Europa y América Latina organizado por la Universidad de Lovaina, la Embajada de Costa Rica en Bélgica y el Instituto de Estudios Latinoamericanos en febrero de 2004 en Bruselas. Las opiniones en este documento no necesariamente coinciden con las de la ONU. Los autores agradecen los comentarios de la embajadora María Salvadora Ortiz y de los demás participantes en el Seminario a la versión previa.

2. UNCTAD, *Comercio y Desarrollo 2003* destaca el pobre desempeño de América Latina en 1970-2000 al contrastar la evolución del ingreso real de los países en desarrollo agrupados por áreas geográficas relativo al ingreso real medio del grupo de las siete economías más industrializadas del mundo, el llamado G7.

da de dinamismo ha interrumpido los avances de los noventa en cuanto al alivio parcial de ciertas carencias y rezagos sociales en los países latinoamericanos y, en general, la incidencia de la pobreza ha vuelto a elevarse en los años recientes. En 2003 cerca de la mitad de la población latinoamericana vivía en condiciones de pobreza y poco menos de una quinta parte en pobreza extrema, además de ser una de las regiones con los mayores índices de desigualdad en el mundo.

América Latina enfrenta obstáculos, estructurales y nuevos, para conseguir un robusto y persistente desarrollo económico y social. La baja carga fiscal y la erosión de las capacidades gubernamentales de acción y regulación de los mercados, aunadas a la escasa inversión –que redundan en un lento crecimiento de las economías de la región y en tendencias a la concentración del ingreso– impiden mejorar más rápidamente las condiciones sociales de sus mayorías. Más aún, dan lugar a procesos internos que ahondan las desigualdades y la reproducción sistemática de los círculos de pobreza que debilitan la cohesión social y crean desconfianza en instituciones políticas y partidos y en la propia capacidad de los Estados para contribuir de manera significativa a resolver los problemas económicos fundamentales. Todo ello puede poner en jaque los avances hacia la conformación de regímenes y prácticas democráticas en América Latina.

Los graves retos que enfrenta la población para conseguir empleos de calidad que permitan satisfacer sus necesidades básicas, junto a la insuficiencia de los servicios públicos, producen desencanto entre la población de varios países de la región respecto al estado actual de la democracia y a la estrategias económicas seguidas.³ Hoy por hoy se presencian indicadores preocupantes de fragilidad en las preferencias de las poblaciones latinoamericanas por la democracia. Estos indicadores no parecen sugerir el deseo de volver a modos dictatoriales de gobierno; más bien subrayan la urgencia de aplicar estrategias económicas que efectivamente aseguren mejoras sustanciales y persistentes en las condiciones materiales de vida de las mayorías.

Mediante el análisis de los avances, retrocesos y pendientes en el desempeño económico y social de América Latina en los últimos diez o quince años –vinculados, por cierto, a la aplicación de reformas macroeconómicas profundas– este ensayo pretende contribuir a la reflexión en torno a la necesidad de revisar la estrategia, y formular la agenda de la región en la búsqueda de un desarrollo económico elevado y sostenido comprometido con la equidad, la inclusión y la cohesión social.⁴ En palabras del premio Nobel Amartya Sen, de un desarrollo que efectivamente sea “un proceso de expansión de las libertades reales que goza el pueblo”.⁵

Reformas y estabilización macroeconómicas en los noventa

A raíz de la crisis internacional de la deuda, inaugurada en 1982 por la declaración de la moratoria de México en sus pagos de deuda externa, las naciones latinoamericanas emprendieron una serie de reformas macroeconómicas que pronto redefinieron su estrategia

3. PNUD, *La Democracia en América Latina: Ideas y Aportes*, abril de 2004.

4. Una elaboración extensa de ciertos temas aquí abordados puede verse en CEPAL, *Globalización y Desarrollo, Transformación Productiva con Equidad, y Ciudadanía y Equidad*. Se sugiere consultar también los Informes del Desarrollo Humano del PNUD y su estudio sobre *El Estado de la Democracia en América Latina*.

5. A. Sen, *Development as Freedom*, First Anchor Books, 1999.

de desarrollo. En los años siguientes, con mayor o menor intensidad, todos los países de la región aplicaron reformas en la forma de conducción de la política económica a fin de cancelar su pauta tradicional de crecimiento económico basado en: a) la intervención del Estado para impulsar la industrialización, y b) la protección del mercado interno ante la competencia mundial. A partir de entonces, a lo largo de los noventa, las políticas macroeconómicas en América Latina tendieron a uniformarse en torno a tres ejes centrales, uniformidad que hoy se cuestiona.⁶

El primero de esos ejes se refiere a la apertura de los mercados locales –comerciales y financieros– a la competencia externa a fin de promover la eficiencia e impulsar nuevas actividades exportadoras. Un rasgo de esa apertura ha sido la proliferación de acuerdos de libre comercio por parte de los países latinoamericanos, lo cual en alguna medida sustituye la agenda regional orientada a competir concertadamente en los mercados internacionales por una serie de agendas bilaterales basada en convenios y consideraciones especiales. El segundo eje consiste en el achicamiento radical de la intervención estatal directa en la esfera económica, eliminando instrumentos de política, reduciendo su tamaño y recortando los gastos y ámbitos de acción del sector público. El tercero es la insistencia cada vez más acentuada en la estabilidad de precios –la baja o nula inflación– como objetivo prioritario de la estrategia de estabilización y crecimiento económico.

Premisa central de la nueva estrategia de desarrollo fue considerar que el anterior modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en la intervención del Estado en la economía se había agotado y que había producido graves distorsiones en la estructura de precios relativos y en la asignación de recursos. Bajo esa óptica, si bien se reconocía que la pauta previa había impulsado una expansión económica regional por casi 40 años, se destacaba el surgimiento de severas ineficiencias que se tradujeron en una estructura productiva rígida y poco competitiva. En particular se concluía que el proteccionismo comercial y los subsidios distorsionaron de manera fundamental los incentivos, impidiendo crear empleos suficientes para absorber la abundante oferta de mano de obra de escasa calificación. Ello, se argumentaba, obstaculizó la generación de un ingreso suficiente de divisas que aliviase la restricción de balanza de pagos al crecimiento económico. Igualmente, se decía que el modelo anterior no estimuló la inversión productiva pues favorecía la búsqueda de “rentas” mediante los tratamientos preferenciales por parte del Estado (*rent seeking*).

Mediante las reformas los gobiernos latinoamericanos esperaban eliminar distorsiones y promover una asignación eficiente de recursos capaz de reinsertar de forma dinámica a América Latina en la economía internacional. Dicha reinserción, se decía, especializaría a la región en la exportación de bienes y servicios intensivos en el uso de mano de obra escasamente calificada, crearía empleos y automáticamente mejoraría de manera significativa las condiciones de vida de los menos favorecidos y abatiría la pobreza. Además, al eliminar los subsidios y achicar drásticamente el sector paraestatal, se reduciría el déficit público y con ello las presiones inflacionarias.

Desde mediados de los ochenta, a lo largo y ancho del continente latinoamericano, se aplicaron reformas macroeconómicas inspiradas por las mencionadas premisas y expectativas. Su aplicación fue promovida por las instituciones financieras internacionales, pero

6. Véanse los trabajos recientes de John Williamson sobre el Consenso de Washington.

también por decisiones autónomas de los gobiernos de la región. De hecho, prácticamente todos los gobiernos latinoamericanos que accedieron al poder mediante elecciones en esos años –hasta digamos la primera mitad de los noventa– presentaron estrategias macroeconómicas acordes en la perspectiva, llamada neoliberal, basada en el Consenso de Washington. Lograron que la estructura productiva se orientara a la exportación y el sector público se contrajera, pero la región distó de entrar en una senda de expansión elevada y estable, capaz de crear suficientes empleos y aliviar significativamente la pobreza.

Política fiscal y monetaria

Al colocar la baja en la inflación como objetivo prioritario, la política fiscal se orientó a reducir el gasto público y el déficit presupuestal. Para ello, en prácticamente toda la región se puso en marcha la desregulación, desincorporación y privatización de empresas públicas. Por su parte, la reducción del gasto público se orientó primordialmente al recorte de la inversión y la eliminación de subsidios. Además de abolir la mayoría de controles no-arancelarios a la importación y reducir los aranceles, se suprimieron los programas directos de fomento industrial así como los créditos subsidiados y la banca de desarrollo perdió presencia en la gran mayoría de países de América Latina.

Es preocupante que la reducción del déficit público en general no se acompañó de compromisos efectivos para elevar sus ingresos, tributarios y no tributarios. No se concertaron los acuerdos políticos indispensables a fin de poner en vigor nuevos pactos fiscales que ampliaran la capacidad de recaudación tributaria y la eficiencia del gasto público. En consecuencia, en general la carga tributaria se ha mantenido en niveles bajos, aportando recursos fiscales sumamente acotados, lo que dificulta que el Estado cumpla de manera efectiva con sus tareas de construcción de infraestructura y suministro de bienes públicos esenciales para el desarrollo.

La política monetaria y cambiaria se orientó fundamentalmente a abatir la inflación mediante restricciones al crédito y a la liquidez. Punto importante fue la adopción de tipos de cambio semiflexibles como “ancla nominal” de las expectativas de incremento de precios. Tal estrategia tuvo éxito en cortar la inflación pero en muchas ocasiones provocó una apreciación persistente del tipo de cambio real que tarde que temprano desembocó en devaluaciones bruscas y crisis cambiarias. Los casos más dramáticos fueron los de México en 1994-1995 y más recientemente de Argentina.

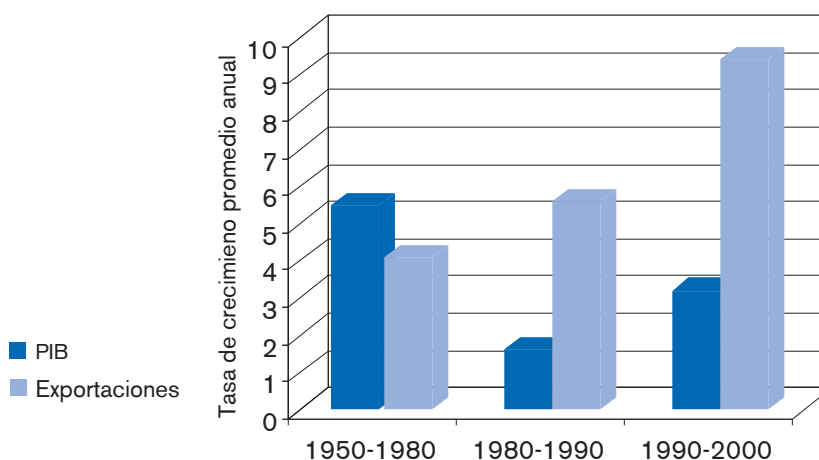
Crecimiento económico y empleo

En el desempeño económico de América Latina en los noventa destacan el abatimiento de la inflación, el repunte de la actividad productiva impulsada por las exportaciones y la contracción de los déficit públicos. En efecto, la inflación, medida por las variaciones anuales del índice de precios al consumidor, ha registrado una tendencia a la baja y desde 1998 se ubica en niveles de un dígito. El alza a 12% en 2002 pronto fue controlada y se ubicó por debajo de 10% en 2003. En cuanto a la actividad económica, de 1990 a 2000 el PIB real de América Latina creció a una media de un poco más de 3% anual impulsada por las exportaciones que –conformadas más por manufacturas– crecieron a una media anual mayor de 9%. El contraste con el desempeño en la década de los ochenta es agudo, pues

entonces las exportaciones crecieron más pausadamente y el PIB real aumentó a un ritmo inferior al de la expansión demográfica (véase la gráfica 1).

Gráfica 1
Exportaciones y
crecimiento
en América Latina y el
Caribe
(Porcentajes)

Fuente: CEPAL, Balance preliminar, 2003



Son diversas las causas de la reanimación de las economías latinoamericanas en los noventa. Entre las de origen externo destacan el intenso crecimiento de la economía de Estados Unidos y del comercio mundial.⁷ Se incluyen también la mejora en los términos de intercambio y el restablecimiento del flujo neto de capitales del exterior. Una porción considerable de dichos flujos ingresó como inversión extranjera directa por parte de empresas transnacionales atraída por los procesos de privatización. Debe subrayarse la notable entrada de remesas familiares que en la actualidad constituye una de las principales fuentes de divisas para la región. De hecho, como han señalado varios expertos, en algunos países de Centroamérica y del Caribe⁸ esos flujos aportan más recursos que las organizaciones financieras internacionales y la inversión extranjera directa.

Entre las causas de carácter endógeno de la reactivación se encuentran el avance en la corrección de las presiones inflacionarias y la puesta en marcha de ciertas reformas orientadas a colocar al sector privado –al exportador en particular– como motor central de la acumulación de capital. Ejemplo de ellas fueron las concesiones a la iniciativa privada en la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura o en áreas antes exclusivas de la empresa pública.

Un estímulo más que contribuyó al repunte económico provino de la demanda acumulada (*pent-up demand*) por bienes de capital y por ciertos artículos de consumo prin-

7. Durante los noventa Estados Unidos fue el único de los tres “motores” de la economía mundial que registró un comportamiento dinámico y generó una fuerte demanda de importaciones. Su dinamismo contrastó con el bajo impulso de la economía japonesa y la pérdida *del momentum* de Europa Occidental ante las dificultades para acomodar los retos que representó conformar una unión económica e incorporar contingentes masivos de inmigrantes de su parte oriental.

8. Dichos flujos son consecuencia de la migración ante las dificultades económicas y también de políticas asociadas a las condiciones de violencia y persecución que entonces sufrieron varios países de la región.

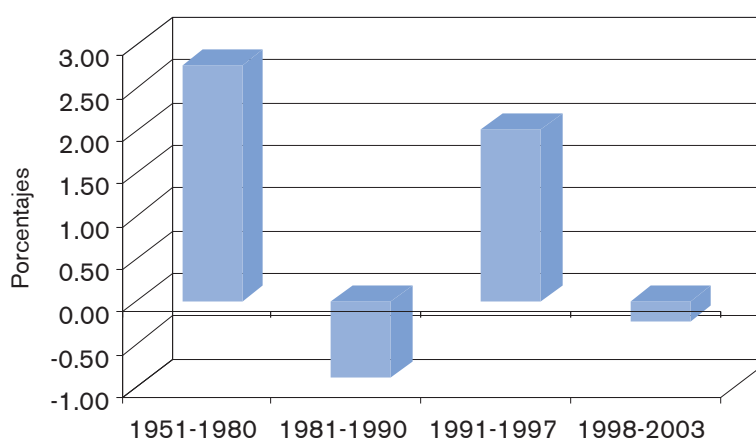
principalmente de carácter duradero que se gestó en los ochenta, años de estancamiento económico. En efecto, la necesidad de reponer maquinaria y equipo –inducida por los procesos naturales de depreciación y de obsolescencia durante la “década perdida”– se acentuó por las presiones de la nueva estrategia de apertura a la competencia mundial. Ello obligaba a los empresarios locales a invertir para ampliar y modernizar la planta industrial a fin de enfrentar la competencia internacional sin el apoyo que anteriormente ofrecían las políticas de protección y de subsidio. Algunas empresas pudieron colocar progresivamente a las exportaciones como su motor de crecimiento. Pero la intensa y abrupta competencia externa también dio lugar a una intensa penetración de importaciones que obligó a cerrar plantas de diversos productores locales que –tradicionalmente dedicados al mercado interno y enfrentados a fuertes restricciones de crédito– no pudieron modernizar su planta con la celeridad necesaria para competir en las nuevas condiciones del mercado. En la medida en que las importaciones desplazaron una proporción importante de la producción local y que el auge del sector exportador se dio en sectores o ramas de actividad que no generaron amplias redes de proveedores locales o empleo, se debilitó el potencial del nuevo modelo exportador para impulsar un crecimiento elevado y persistente de las economías latinoamericanas.

La expansión de las economías latinoamericanas, inaugurada en los noventa, permitió salir del estancamiento de la “década perdida”. Pero fueron escasas las economías latinoamericanas que en ese lapso pudieron alcanzar un dinamismo mayor al que tuvieron durante 1950-1980 bajo el modelo basado en la sustitución de importaciones y la industrialización impulsada por la fuerte intervención del Estado. Las contadas economías cuyo PIB real tuvo un crecimiento favorable fueron Chile, Argentina, Bolivia y Uruguay, aunque ante la crisis de los tres últimos países en 2000-2003, Chile fue el único cuyo repunte económico en los noventa fue mayor al registrado en el período 1950-1980. Es decir, las reformas en América Latina fueron exitosas en un sólo caso en cuanto a insertar a la economía en una senda de crecimiento más elevado (véase la gráfica 2).

Gráfica 2

Variación anual del PIB per cápita

Fuente: CEPAL, Balance preliminar, 2003



La comparación entre las tasas de crecimiento de la productividad laboral entre 1990-2000 y 1950-1980 concluye en la misma dirección. Son pocos los países cuya productividad laboral creció más rápidamente en los noventa que en el lapso 1950-1980. No sorprende, así, que el PIB per cápita latinoamericano haya crecido en términos reales a una tasa media anual de 1.4% entre 1990 y 2000, muy por debajo de su comportamiento histórico (1950-1980). Además, la nueva pauta de expansión económica regional evidenció gran fragilidad ante los impactos externos. El llamado “efecto tequila” en 1995 por la crisis de la balanza de pagos mexicana –y la fuga de capitales a la que dio lugar– tuvo un fuerte impacto en buena parte de la región. En ese año la gran mayoría de economías latinoamericanas mostró una caída de su tasa media de crecimiento del PIB. De manera análoga, resintió el efecto de las agudas perturbaciones financieras internacionales en 1998-1999 provocadas por la crisis de algunas economías asiáticas –incluyendo la Federación de Rusia–. Desde entonces la inversión extranjera directa a América Latina perdió impulso. Así, en parte por la volatilidad financiera internacional, la tasa de expansión del PIB real de América Latina perdió más impulso y pasó de 5% anual en 1997 a 0.3% en 1999. Su evolución en 2000-2003 no ha sido mejor, y en 2003 el PIB per cápita se ubicó en términos reales 1.5% por debajo del nivel de 1997.

En 1990 la participación de la inversión bruta fija en el PIB latinoamericano fue de 19%, diez años después 21% y en 2003 de 18%, muy por debajo de 25% que se considera como mínimo necesario para que la región emprenda un crecimiento económico anual de 5% de manera sostenida. Este limitado desempeño se debe a que la inversión privada no respondió con el dinamismo suficiente para compensar la contracción real de la inversión pública provocada por la reorientación de la estrategia de desarrollo y la precariedad de recursos fiscales.⁹

Asociado al escaso impulso de las economías de la región y su pérdida de dinamismo, se ha dado un deterioro en las condiciones de empleo. El escaso y variable crecimiento económico, aunado a una tendencia a buscar incrementos en la productividad mediante la reducción de la planta laboral y la expansión de la población económicamente activa, han repercutido en un alza del desempleo abierto en la región por encima de 10%, nivel sin precedente en varias décadas de la historia económica latinoamericana. Se ha dado una precarización de las condiciones de trabajo reflejada en el hecho de que prácticamente ocho de cada diez empleos que se crearon en la región en los noventa fueron de carácter informal. Es decir, se crearon en sectores con nulas o muy escasas normas de protección, seguridad o prestaciones laborales. La participación sindical ha sido pulverizada y la polarización salarial se ha acentuado de manera aguda. Inversamente a lo que en teoría se esperaba ocurriese con las reformas y apertura comercial, la brecha salarial entre los calificados y los no calificados se ha ampliado de manera notable. En la actualidad la si-

9. Análisis de los efectos de las reformas macroeconómicas en el crecimiento económico latinoamericano se encuentran en I. Paunovic, *Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s*, CEPAL, Santiago de Chile, 2000; H. Escaith y S. Morley, *The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: an empirical simulation*, CEPAL, Santiago de Chile, 2000, y E. Lora y F. Barrera, “El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. especial, 1998.

tuación es tan severa que el tema de la generación de puestos de trabajo y empleos de calidad es preocupación central de la gran mayoría de gobiernos de América Latina. Ello no sorprende si se toma en cuenta que para más de 80% de los hogares latinoamericanos el salario es la única de fuente de ingresos monetarios.

La desaceleración de la economía de Estados Unidos al inicio del presente siglo tuvo un grave impacto en América Latina dado que desde varios años atrás las exportaciones a esa economía y la inversión extranjera proveniente de ella se habían convertido en motores de crecimiento económico. Existe consenso de que las perspectivas de un repunte sólido y duradero en la región se complicarán más si la reactivación de Estados Unidos no se sostiene, a menos que se modifique la política y estrategia macroeconómica de América Latina de manera que se imprima mayor dinamismo al mercado interno, especialmente a la inversión en maquinaria y equipo.

Pobreza y condiciones sociales

La expansión económica de los noventa permitió cierta mejora en las condiciones de pobreza e indigencia de las poblaciones latinoamericanas. Así, la tasa de pobreza bajó de 48.3% en 1990 a 42.1% en el 2000, aunque superior al 40.5% registrado en 1980. La proporción de la población latinoamericana en condiciones de indigencia o pobreza extrema descendió de 22.5 a 17.9 por ciento en ese lapso (en 1980 el coeficiente correspondiente fue de 18.6%). La magnitud del problema de marginación y exclusión se ha acentuado ante el deterioro de la situación social desde finales de los noventa. En 2003, a casi 20 años de que diera inicio el cambio de estrategia económica, de una población total de 515 millones de latinoamericanos, cerca de 225 millones viven en condiciones de pobreza y de éstos 100 millones en pobreza extrema.¹⁰

Varios elementos explican el avance en la lucha contra la pobreza en los noventa. Por un lado está, sin duda, la recuperación del crecimiento económico. En efecto, después de casi diez años de estancamiento, el repunte –aunque moderado– de la actividad productiva, la inversión y las exportaciones generó empleos e ingresos para múltiples hogares. En este proceso la incorporación de las mujeres al personal ocupado remunerado ha sido factor crucial para que un porcentaje importante de familias latinoamericanas evitara caer en condiciones de pobreza. Además, la migración y el flujo de remesas familiares del extranjero han sido válvulas de escape que han aliviado las condiciones de vida de muchas regiones y familias pobres.

También hay que destacar la mayor asignación de recursos presupuestarios al desarrollo social en los noventa y que ha persistido en cierta medida en años recientes. Esta reasignación se manifiesta tanto en términos reales (medidos en dólares constantes) como respecto al gasto público total o al ingreso nacional. Detrás de ella están varias causas. La primera, de hecho ya mencionada, es la reactivación del crecimiento económico que elevó los ingresos fiscales por vía de la recaudación de impuestos. La segunda fue la reasignación que, ante los cambios en prioridades y responsabilidades del quehacer

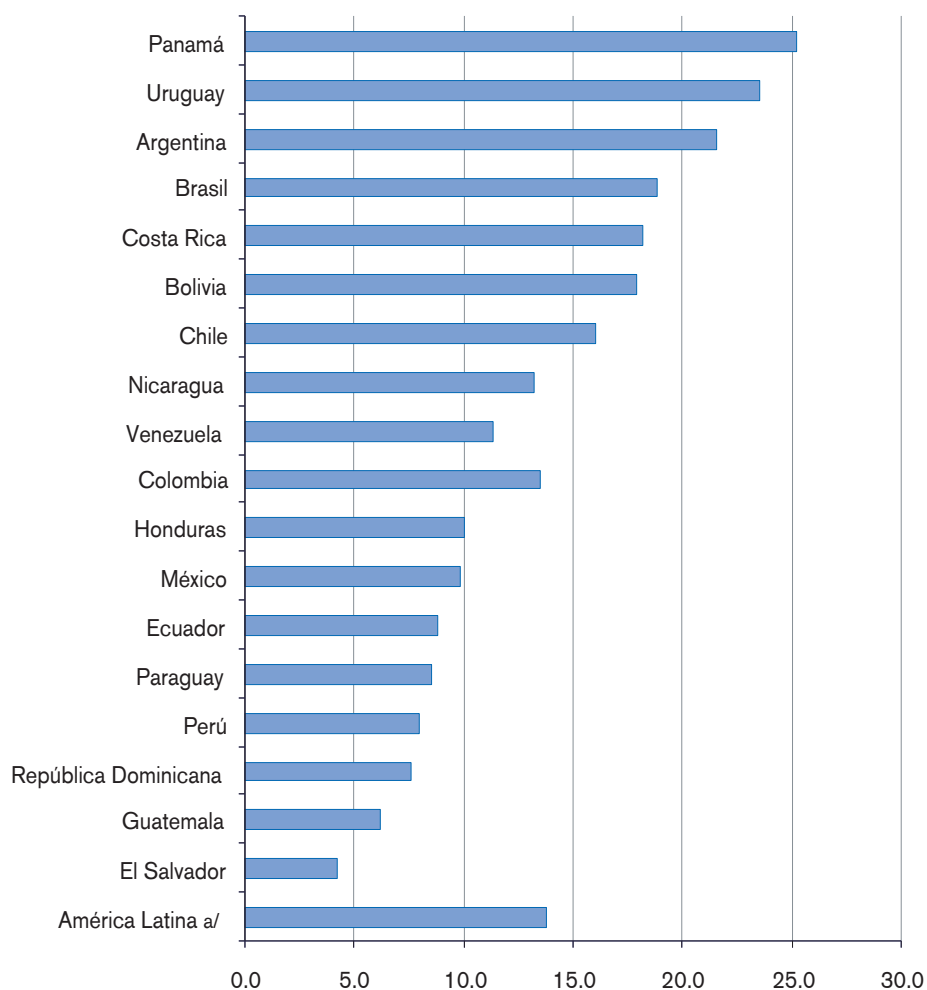
¹⁰. Para complementar el difícil panorama que reflejan los coeficientes de pobreza, consúltense los demás indicadores sociales y de acceso a satisfactores básicos en CEPAL, *Panorama Social*, así como los índices de desarrollo humano que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

público alejándose de la esfera económica, se ha dado en el presupuesto fiscal en favor de erogaciones en áreas de desarrollo social. En efecto, al obligar las reformas a desplazar la atención de la actividad del sector público hacia afuera de la esfera productiva, se concentró más en salud, educación, seguridad social y otros rubros de desarrollo social. Finalmente, los recursos para el desarrollo social se han robustecido en algunos países por la instrumentación de ciertas reformas fiscales que, aunque muy acotadas, han permitido elevar un poco la carga tributaria (véase la gráfica 3).

Gráfica 3
América Latina: gasto social como porcentaje del PIB en 2001-2002

a/ corresponde al promedio simple de 16 países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Fuente: CEPAL División de Desarrollo Social, base de datos sobre Gasto Social.



Además de una fuerte tendencia a la reproducción intergeneracional de la pobreza de vastos contingentes de su población, la dinámica económica y social de América Latina se caracteriza por una fuerte concentración del ingreso. De acuerdo a algunos analistas, se encuentra entre las regiones en que la repartición del ingreso es de las más inequitativas en el mundo (véase la gráfica 4).

Gráfica 4

**América Latina:
participación en el ingreso
total de 40% de los
hogares más pobres y de
10% más rico, 1999**
(Porcentajes)

Fuente: CEPAL, *Panorama
Social 2001-2002*



Como se aprecia en la gráfica 4, aun en los países con condiciones relativamente menos desiguales, las diferencias son dramáticas entre los que tienen y los que no. En Uruguay 40% de las familias más pobres absorbe cerca de 21% del ingreso, mientras que 10% de familias más acomodadas recibe cerca de 28%. En Costa Rica, otro país de la región con una distribución del ingreso relativamente menos inequitativa, 40% de familias más pobres absorbe 15% del ingreso nacional, la mitad de la proporción correspondiente a 10% más rico. En contraste, en Brasil las proporciones respectivas son aproximadamente de 45 y 11 por ciento. Los demás países de la región muestran panoramas de desigualdades agudas. Es muy preocupante que este patrón se haya agudizado con la desaceleración económica de América Latina en los años recientes. En efecto, las cifras disponibles muestran que en la mayoría de países de la región los índices de Gini –el indicador más convencional de la concentración del ingreso– se elevaron entre 1999 y 2001-2002.

Paralelamente a esta evolución en el campo económico y social se ha dado una modificación importante en el entorno político hacia un ejercicio más democrático del gobierno. Se han dejado atrás las épocas de dictaduras militares y abuso sistemático de los derechos humanos pasando a una era en que las elecciones presidenciales se sujetan a diversas formas de observación y verificación. Si bien resta mucho por hacer en la construcción de una democracia integral efectiva, la transparencia y la rendición de cuentas

se están convirtiendo en prácticas más frecuentes en el ejercicio de la administración pública. De manera progresiva éstas se aplican en más ámbitos y niveles de la acción gubernamental.

Sin embargo, es preocupante que amplios sectores de la población manifiesten desencanto con la democracia y sus instituciones. Es alarmante la apatía entre los jóvenes en torno a las elecciones y las cuestiones de política nacional. Ciertas encuestas muestran que entre la población latinoamericana las instituciones que menos confianza inspiran son los partidos políticos y los gobiernos. Desencanto que, por cierto, también se evidencia cada vez más en cuanto a los efectos de las reformas macroeconómicas. Por ejemplo, el porcentaje de la población que considera que la privatización beneficia al país se ha caído drásticamente en los últimos años. Mientras que en la segunda mitad de los noventa la mayoría de encuestados las veía positivamente, en 2002 solo 28% comparte dicha opinión. Ha sido notable la caída en la proporción de la población que considera que el Estado debe dejar totalmente la actividad económica al sector privado. En 1998, 51% de la población muestreada en el continente estaba a favor de dicha postura; en 2002 ese porcentaje cayó a 35 por ciento.

Estos indicadores, además de los resultados de las elecciones presidenciales en Brasil, Argentina y de diversas encuestas, sugieren que la población latinoamericana considera necesario modificar aspectos centrales de la estrategia de política macroeconómica. Desde distintos espectros políticos surgen críticas al proceso de reformas de la región. En un extremo se encuentran quienes afirman que hay que profundizar las reformas, reduciendo aún más la intervención del Estado y simplificar y flexibilizar más la regulación en mercados clave como el laboral. En el otro extremo están los que apuntan a la necesidad de reformar las reformas, de buscar una nueva agenda de desarrollo basada en un balance distinto que dé mayor espacio a las acciones y responsabilidades del sector público. En todo caso, es evidente la urgencia de buscar alternativas para construir una nueva agenda para el desarrollo.¹¹

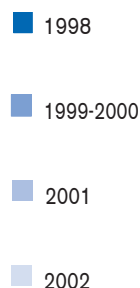
En este proceso, nuestros gobiernos se encuentran cada vez más en una posición crítica en que por un lado enfrentan a una sociedad civil progresivamente robustecida que denuncia y demanda cada vez más la intervención del Estado para la resolución de problemas específicos, muy particulares, y a veces en contra de procesos o agentes cuyo ámbito de acción es la economía globalizada. Por otra parte, las reformas macroeconómicas en la práctica se han traducido en Estados que han visto reducir drásticamente su gama de instrumentos de política económica y que carecen de recursos fiscales suficientes para atender la oferta mínima de bienes públicos. Sus posibilidades de acción se limitan más aún ante la escasa confianza que los gobiernos y partidos políticos inspiran entre la población. Las encuestas dan cuenta de manera sistemática que dichas instituciones inspiran, por ejemplo, mucho menos confianza que la televisión o la iglesia. En ese marco, se debilita enormemente la construcción de agendas de desarrollo de largo plazo (véanse las gráficas 5 y 6).

11. Véase en particular J. A. Ocampo, "Hacia una nueva agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, 2003.

Gráfica 5

**América Latina:
actitudes hacia el mercado**
(Porcentajes)

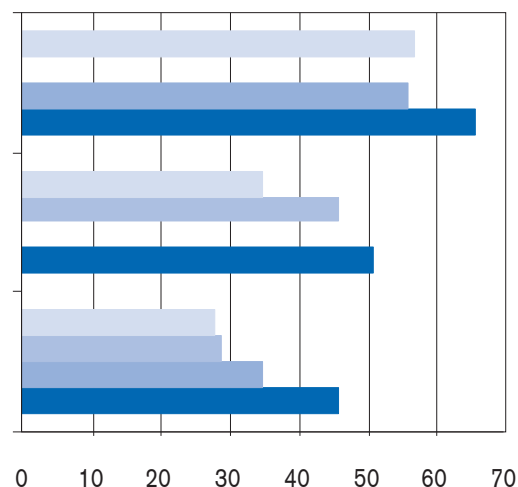
Fuente: Latinobarómetro,
1998-2002



Economía de mercado
es lo más conveniente

Estado debe dejar
la actividad productiva
a privados

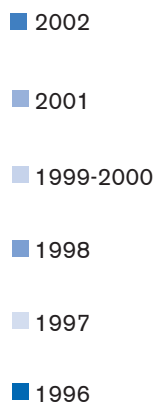
Privatizaciones
beneficiosas
para el país



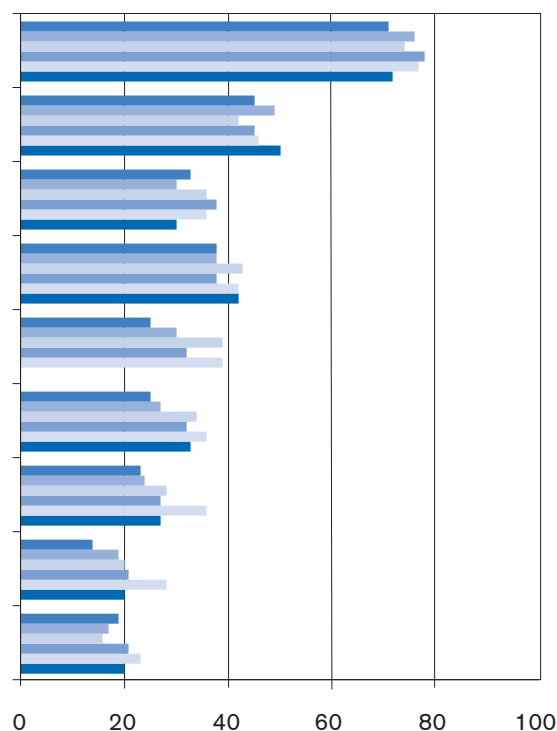
Gráfica 6

**América Latina:
confianza en instituciones**
(Porcentajes)

Fuente: Latinobarómetro,
1996-2002



Iglesia
Televisión
Policía
Fuerzas armadas
Gobierno/presidente
Poder Judicial
Congreso Nacional
Partidos políticos
Personas



Reflexiones finales

En términos generales las economías de América Latina modificaron de manera radical su estrategia de desarrollo, pero no han logrado reinsertarse en una senda de expansión elevada y sostenida. En efecto, desde mediados de los ochenta se abandonó el tradicional estilo de desarrollo apoyado en la intervención del sector público en la economía y en la industrialización basada en la sustitución de importaciones y se colocó al sector privado

—en especial al exportador— como el agente central del crecimiento económico. Las ventas al exterior fueron, por mucho, los factores más dinámicos, pero la inversión interna repuntó escasamente.

El sector externo continuó siendo una restricción fundamental al crecimiento económico. En los ochenta dicha restricción se expresó en el racionamiento estricto del crédito externo y en la transferencia masiva de recursos al exterior por concepto de pagos netos de intereses y de amortizaciones. Durante los noventa, el flujo de capitales internacionales alivió parcialmente dicha restricción, pero no la eliminó. La intensa penetración de importaciones aunada a las dificultades para ampliar los encadenamientos de las exportaciones con los proveedores locales limitaron las posibilidades de elevar más el crecimiento económico. Así, en los últimos quince años, las exportaciones no han logrado el dinamismo suficiente para compensar de manera *adecuada* el alza en la elasticidad ingreso de las importaciones. Tal desajuste debilitó la capacidad de arrastre de la demanda externa y dificultó una expansión acelerada de la actividad productiva local. El débil ritmo de actividad económica en la región en 1998-2003 con una caída de su PIB real per cápita, ya por seis años en promedio, es prueba de ello. En algunos países dicha insuficiencia se acentuó por la apreciación persistente del tipo de cambio real.

Si bien el compromiso con el respeto a la estabilidad de precios es importante, ello no debe ir en detrimento de la formulación de políticas que eleven el ritmo de crecimiento económico de mediano y largo plazos. Es de saludar el retorno a políticas cambiarias flexibles que eviten apreciaciones persistentes del tipo de cambio real que minan la competitividad internacional de los bienes y servicios latinoamericanos. Igualmente favorables han sido en lo que va de 2004 el retorno de capitales a la región y la mejora en los términos de intercambio —impulsada por la demanda masiva de China por materias primas—. Pero es por demás preocupante que, no obstante las reducciones de las tasas de interés internacionales, el crédito bancario al sector privado esté sumamente restringido. Ello constituye un elemento que contribuye a la escasa inversión que se realiza en la región. Otro es la reducción de la inversión pública con su consecuente deterioro de la infraestructura. No sorprende, así, que los cocientes de inversión total a producto en la región hayan caído de manera sistemática en los últimos años y se encuentren muy por debajo del umbral de 25% que se considera necesario para garantizar el crecimiento económico elevado y sostenido que América Latina requiere.

La composición de las exportaciones refleja y en alguna medida determina el peso de la restricción externa sobre el crecimiento económico. Algunas economías lograron un crecimiento elevado de su nivel de actividad apoyándose en la restructuración de su aparato exportador en favor de las manufacturas. En ellas, el dinamismo manufacturero, en especial del sector maquilador, ha sido un factor importante para impulsar su crecimiento económico.

Impulsar el desarrollo económico que urge a la región hace necesario sofisticar más los procesos de manufactura: ampliar su capacidad de generación de valor agregado más allá de la simple actividad maquiladora de manera que promuevan las economías de escala, la innovación y los encadenamientos con el resto de los sectores productivos. Para ello es conveniente que las economías de la región busquen modificar una vez más su estilo de desarrollo. Necesitan concertar nuevas iniciativas que permitan una mayor sinergia entre

los sectores privado y público para instrumentar ciertas políticas que estimulen la inversión local y la competitividad tanto en los mercados mundiales como en los regionales y nacionales. Ello permitiría cimentar un desempeño exportador más dinámico, una liga sólida entre el dinamismo de las ventas externas y el estímulo a la inversión local, disminuir la elasticidad-ingreso de las importaciones acercándola a sus niveles anteriores y reducir la fragilidad de la dinámica macroeconómica de la región ante “choques” externos. Estos elementos son, como ya se argumentó, indispensables para que la economía de América Latina emprenda un desarrollo sostenido.

Más allá de la recuperación de una senda de expansión económica elevada y estable, urge poner en marcha políticas y acciones específicas para fortalecer la cohesión social y favorecer el surgimiento de una ciudadanía integral y una práctica democrática efectiva. Para ello, sin el ánimo de ser exhaustivos, se requiere la consideración de horizontes intertemporales en la planeación fiscal y económica-social. Urgen las agendas de largo plazo que sean políticas de Estado y no meramente de partidos sujetas a modificaciones radicales en cada transferencia de poderes. En este empeño es indispensable que la fijación de la estrategia social y sus metas no sólo se haga por los ministerios de desarrollo social de manera independiente y sin poder de articulación con el resto del Gabinete. Esta práctica, convencional en la región, debe desterrarse pues en la práctica coloca con menor prioridad a los objetivos sociales respecto a consideraciones de estabilización de precios o contención del déficit fiscal.

Elemento crucial en la formulación de la agenda social es el criterio de territorialidad de la acción y la política económica y social. En efecto, los procesos de inversión y reconversión productiva crean asimetrías territoriales, con dinámicas autosostenidas de exclusión. Éstos, a menos que se corrijan por acciones gubernamentales decididas, se acentúan ante los rezagos en la infraestructura y el acceso frágil o nulo a los canales institucionales relevantes.

Es conveniente optar por mecanismos de descentralización que garanticen disponibilidad de recursos presupuestarios y la existencia de recursos humanos e instancias institucionales con la capacidad real de planeación, gestión y evaluación de proyectos y programas. Es claro que dicha asignación de recursos debe realizarse de manera institucional en forma eficaz, efectiva y transparente. Para ello conviene que la participación de la sociedad civil en la discusión presupuestaria sea tanto *ex post* como *ex ante*. Ello no excluye, sin duda, mejorar los aspectos técnicos y político-institucionales en la elaboración de programas selectivos de promoción y desarrollo social. Así, hay que establecer al principio de universalidad como una cuestión de derecho efectivo y no como rehén de políticas clientelares. En este empeño, es preciso establecer mecanismos transparentes, objetivos y equitativos de provisión de servicios bajo criterios de solidaridad que establezcan niveles *minimum-minimorum* de protección sin excepción.

Los retos, sin duda, son muchos. Reconocerlos e identificar los obstáculos principales que enfrentan es un paso necesario e importante para emprender la construcción de una agenda de desarrollo para la región que pronto logre avanzar hacia una mejora económica de las mayorías de manera sostenible, que promueva la cohesión social y la construcción de una ciudadanía integral efectiva 