

América Latina después de la crisis: los desafíos del siglo XXI

RICARDO LAGOS

Introducción

La Cátedra José Bonifacio invita a reflexionar sobre nuestra región, en qué se está y cuáles son los desafíos del futuro. Si se analiza la región, se observa que las economías resistieron bien a la última crisis económica y financiera que afectó al mundo, que hay democracia y mayor bienestar general.

Lo anterior es posible porque las duras experiencias del pasado han servido para implementar reformas que mejoran la capacidad de los países para tener desarrollo económico y democracia. De las crisis económicas, políticas y sociales que enfrentó la región en las últimas décadas del siglo pasado, se aprendió un conjunto de lecciones que han permitido salir adelante. En materia política, las experiencias autoritarias enseñaron a anhelar, luchar por y valorar la democracia. Esa democracia es la que permite que hoy los ciudadanos en Chile y Brasil protesten en las calles demandando más participación y oportunidades.

Las crisis económicas enseñaron la importancia de tener sistemas financieros regulados, políticas macro y microeconómicas responsables. Ese aprendizaje ha servido para que en Chile se estableciera la política de superávit estructural, que permite enfrentar en una mejor manera los ciclos económicos; ahorrar en tiempos de bonanza y gastar cuando el ciclo económico está a la baja.

En lo político se ha valorado la necesidad de combinar la libertad necesaria con el imperativo de que el bienestar material y cultural llegue a todos. La democracia permite reemplazar un mal gobierno a través del voto. Se aprendió también la responsabilidad que significa gobernar. Las promesas que se hacen a los ciudadanos deben cumplirse y las políticas deben tener criterios de calidad y eficiencia para que sean legítimas.

Es a partir de esa realidad que surgen las preguntas, ¿Por qué América Latina puede hablar de los desafíos que tenemos después de la crisis? ¿Qué fortalezas tienen los países que enfrentan un nuevo siglo en que el desarrollo de las tecnologías ha ido diluyendo nuestro anclaje a la geografía? El argumento de este capítulo es que América Latina terminó un ciclo y ahora comienza otro.

El ciclo que termina estuvo basado en la necesidad de generar crecimiento económico para poder, a través de políticas sociales, disminuir la pobreza. El énfasis era aumentar el PIB per cápita y tener buenas políticas sociales. En ese nuevo ciclo ya no es suficiente crecer y disminuir la pobreza, también es necesario generar políticas para tener una sociedad más igualitaria. Disminuir la desigualdad y responder a las demandas de nuevos grupos sociales que mejoran sus ingresos, las clases medias, hace que el Estado cuente con más recursos y con políticas adecuadas para esos desafíos. Hoy la idea es que una mejor distribución del ingreso es la que asegura mejores indicadores sociales. En política, la atención estaba en consolidar la democracia representativa, con sus instituciones y procesos. En ese nuevo ciclo el impacto de las tecnologías de la información en la democracia todavía no se logra dimensionar. La ciudadanía demanda que la democracia sea realmente representativa y mayores niveles de participación. Es el nuevo poder del representado.

Consecuente con lo anterior, el desafío hoy es avanzar para lograr un buen desarrollo. Se define *buen desarrollo* como uno inclusivo, justo, democrático y que combine virtuosamente el crecimiento económico y el respeto al ambiente.

Desafíos políticos

El primer desafío es político. En el ciclo anterior la democracia era representativa. En ese nuevo ciclo la democracia debe ser, además, participativa. La participación a partir de las reglas que establecen el juego democrático permite canalizar los conflictos que necesariamente surgen en la sociedad.

La democracia sigue siendo el mejor sistema de convivencia social pues garantiza que las reglas son iguales para todos. El principio de la igualdad se traduce en la igualdad del voto y en la protección del estado de derecho de esta igualdad jurídica. La democracia contemporánea sigue siendo imperfecta, sigue funcionando en sociedades desiguales, pero al menos garantiza esa igualdad a la hora de manifestar las preferencias. La democracia contemporánea es como nunca antes en la historia, inclusiva e universal. Y debe entonces entenderse como un proceso, el que tiene por lógica ir cambiando para adaptarse a los nuevos momentos de la historia.

En América Latina la democracia se ha convertido en el régimen político predominante en términos históricos y en cuanto al ideal normativo al que se aspira. Los procesos de transición y sobre todo de manutención de los regímenes democráticos después de las experiencias dictatoriales han debilitado la visión pesimista que se tenía respecto a la fragilidad de esas democracias luego de las experiencias dictatoriales. Ahora, la legitimidad de esos regímenes se han tensionado por la desafección ciudadana hacia ese sistema de convivencia política, hacia los partidos, hacia la política, entre otras cosas debido a la percepción de la escasa participación que tienen nuestros sistemas democráticos.

Una de las explicaciones para esa insatisfacción puede encontrarse en lo señalado por Przeworski¹ respecto a las expectativas que crean con ese sistema y su evidente tensión con la realidad, que es imperfecta. Esas expectativas se vinculan, según el autor, a la incapacidad de la democracia para generar igualdad económica, para hacer sentir a la gente que su participación es efectiva y para asegurar que los gobiernos hagan aquello para lo que son mandados. La encuesta Latin American Public Opinion Poll (Lapop), de 2010, señala que lo que más afecta la valoración de la democracia en nuestra región es la percepción sobre desempeño económico del gobierno de turno².

Esa sensación de una democracia que no alcanza a todos es la que nos enfrenta a las protestas que hoy vemos en Europa y en América Latina,

1. Adam Przeworski, *Democracy and the Limits of Self Government*, New York, Cambridge University Press, 2010.
2. Esa encuesta es realizada a nivel regional por la Vanderbilt University, Estados Unidos.

en Chile y en Brasil y, yendo un poco más lejos, en el mundo árabe. Esas protestas no son más que las consecuencias de esa sensación de insatisfacción pues los ciudadanos exigen que el principio de representación sea realmente efectivo. La ciudadanía demanda más a los partidos, a los gobiernos, a sus representantes.

La democracia como se conoce hoy es un fenómeno político y social reciente en la historia de la humanidad que no tiene más de doscientos años. La democracia contemporánea es diferente a la democracia de la Grecia de Pericles. La democracia contemporánea comienza a gestarse con la divulgación del conocimiento de los temas de interés público que supuso la invención de la imprenta, una vez que su utilización sobrepasó a la de difusión religiosa. Ese fenómeno fue particularmente evidente en el siglo XVIII en Francia y Alemania, cuando en 1610 y 1630, respectivamente, aparecieron los primeros periódicos. Esto hizo que pensadores como Rousseau, Montesquieu y Voltaire, entre otros, plantearan la idea de democracia como una forma de gobierno. Sin duda que esa revolución consideraba solo a quienes sabían leer y escribir, pero lo concreto es que, después de muchos años, lo que siglos antes comenzó como una verdadera revolución de la información es hoy considerado un requisito mínimo para una democracia en serio. Como consecuencia, esos requisitos mínimos comenzaron a expandirse a quienes no sabían leer ni escribir, a las mujeres y a las distintas etnias. Hoy la revolución en la tecnología de la comunicación plantea el nuevo desafío de aumentar la participación, pues el mundo virtual amplía la voz de millones de personas e independiza de la geografía la capacidad de emitir una opinión. Es una nueva forma de ver la democracia griega de Pericles. Todos emiten y todos reciben las opiniones de unos y otros.

Es posible plantear que, si bien la democracia son reglas del juego de competencia política en constante transformación, no por eso debemos dejar de señalar un conjunto de condiciones que tiene que tener toda democracia. Es muy importante lo que Dahl³ argumenta en su lógica de la poliarquía. Un gobierno de muchos en que esos muchos, para poder ser escuchados,

3. Robert Dahl, *Poliarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971 (edición brasileña: São Paulo, Edusp, 2012).

tienen que tener libertad de expresión, libertad para formar organizaciones, partidos políticos, sindicatos, juntas de vecinos, asociaciones de campesinos, derecho de los líderes políticos para competir por los votos, distintas alternativas de información para que los ciudadanos estén bien informados, elecciones serias, justas y competitivas e instituciones que hagan posible que las decisiones de los ciudadanos sean escuchadas por los gobiernos.

Si se considera lo argumentado por Rawls⁴ y su teoría de la justicia, se puede agregar dos requisitos adicionales. En primer lugar, un principio de libertad, el cual sostiene que en una institución (sociedad) toda persona tiene el mismo derecho a la máxima libertad que sea compatible con la igual libertad de todos. En segundo lugar, un principio de igual acceso, el que significa que todos los miembros de una sociedad o institución deben tener la misma posibilidad de acceder a ciertas condiciones. En una sociedad, señala Rawls, la desigualdad es arbitraria. Sin embargo, esa desigualdad es solo aceptada en la medida que las ventajas de los más afortunados promuevan el bienestar de los menos afortunados. Lo que Rawls aquí nos indica es que una sociedad no es justa porque todos seamos iguales, sino que es justa cuando quienes están mejor no lo están a expensas de quienes tienen menos y además, promueven el bienestar de los menos favorecidos. En esa lógica, no hay espacio para que quienes son pobres, lo sean solo porque hay otros más ricos. Si así fuera, efectivamente la sociedad sería injusta. A lo señalado por Rawls es necesario agregar otro principio que el que no debe haber personas pobres, o sea el que tiene menos tiene que tener ciertas condiciones mínimas que le aseguren su dignidad como ser humano.

Hoy en día en nuestra región no se discute la deseabilidad de la democracia como sistema de gobierno. Sin embargo, el problema surge a partir de cómo ésta se perfecciona, cómo a partir de una base mínima de acuerdos se alcanzan mayores y mejores niveles de democracia. Y es sin duda que en ese punto debemos cuestionarnos como sociedad respecto al rol que juega la equidad, por cuanto la democracia que queremos es aquella en que todos los ciudadanos gocen de los mismos derechos. La democracia sin igualdad legal es una democracia solo aparente. Como señala

4. John Rawls, *A Theory of Political Justice*, Harvard, Harvard University Press, 1971.

O'Donnell⁵, la democracia implica un conjunto de derechos establecidos a través del sistema legal.

En ese punto es interesante plantear la relación entre democracia y desarrollo. Intelectuales, ya sea desde la economía, la sociología o la ciencia política, se han preguntado cómo es la relación entre desarrollo político y económico. Hirschman⁶ argumenta que la literatura ha planteado tres tipos de relaciones: una en que ambos van juntos; otra de exclusión mutua; y una tercera de secuencia en el tiempo. El autor plantea que la conexión es intermitente, que en algunas ocasiones son interdependientes y, en otras, autónomas. Sin embargo, en algunos momentos de la historia, una oleada de reformas políticas (por ejemplo, la Revolución Francesa) ha producido, posteriormente, desarrollo económico. Eso se debe a que las reformas generan, en un primer momento, la reacción de los dueños de los recursos, pero, en la medida que se dan cuenta que esas reformas no causan los temidos efectos esperados, viene un período de desarrollo económico. De alguna forma, el desarrollo político produce el desarrollo económico, aunque no es posible establecerlo como un modelo ni menos como una ley. Siguiendo lo anterior, surge la pregunta sobre cómo, en ese nuevo ciclo que enfrenta la región, podemos avanzar en “probar” lo señalado por Hirschman en el sentido que reformas políticas que mejoren la participación sirvan como soporte para el desarrollo económico.

Surge entonces una segunda pregunta: ¿es nuestra democracia capaz de dar respuestas a las demandas de los ciudadanos por mayor participación? ¿Existen instituciones que permitan escuchar y transformar esas demandas en políticas públicas concretas? Una opción válida es plantear nuevas instituciones que concreten esa demanda por participación y en las cuales la democracia sea también como un sistema que *deliver*, en el sentido que los gobiernos entregan, a través de políticas públicas, ciertos bienes y servicios que los ciudadanos solicitan.

5. Guillermo O'Donnell, *Dissonances: Democratic Critiques of Democracy*, Notre Dame, University of Indiana Press, 2007.

6. Alberto Hirschman, “La Conexión Intermitente entre el Progreso Político y el Económico”, *Estudios Públicos*, n. 56, pp. 5-14, 1994.

El desarrollo de las tecnologías de la información facilita lo anterior. Se habla de la tecnología en sus inicios con la imprenta, pero hoy se habla de la tecnología y se piensa en Facebook y Twitter. Hoy la tecnología permite a las personas informarse y expresarse de manera instantánea. Entonces, la pregunta es si es posible crear instituciones a partir de esas nuevas tecnologías y cuáles son éstas. Cuánto de la democracia va a seguir siendo representativa y cuánta va a ser participativa. En consecuencia, se debería también reflexionar sobre qué se les enseña a las personas para que sean buenos ciudadanos en términos de exigir derechos pero también tener deberes.

Es preciso recordar que esa relación entre democracia y política no debe obviar los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*). Es necesario dejar atrás las decisiones de los gobernantes en palacios de anchos muros que impedían escuchar al pueblo. Ahora la ciudadanía exige a los políticos transparentar sus decisiones. En esa lógica, los partidos políticos siguen jugando un rol esencial en la democracia, pues siguen siendo quienes agregan las preferencias en un contexto amplio, pero deben preguntarse cuan democráticos e inclusivos son.

El principal desafío político es la necesidad de resolver la tensión entre representación y participación. Nace la interrogante respecto a cómo incorporar nuevos instrumentos de participación en un contexto en que la tecnología permite más comunicación y de manera más instantánea. Desde el punto de vista de la ciudadanía, los diferentes mecanismos de la democracia directa permiten expresar de manera más constante las opciones de los ciudadanos. Es posible incorporar tipos de plebiscito y espacios de participación y rendición de cuentas en ciertas áreas de políticas públicas.

Desafíos económicos

El segundo desafío es lograr un *buen desarrollo*. Eso es posible porque, como se señaló, la región ha consolidado una condición de crecimiento económico y disminución de la pobreza. Salvo el 2009 (año en que los efectos de la crisis del 2008 se hicieron sentir), América Latina ha venido creciendo de manera sostenida y se espera lo mismo para los próximos

años⁷. En las pasadas décadas las economías emergentes han enfrentado dos procesos, el de la integración financiera con el resto del mundo (haciéndolas potencialmente más vulnerables a *shocks* externos) y, al mismo tiempo, un mejor manejo de las políticas macroeconómicas. La evidencia sostiene que, a pesar de lo anterior, las economías de esos países se han hecho menos vulnerables⁸.

El crecimiento económico en la región

En la primera década del siglo XXI la mayoría de los países de la región ha crecido. Se espera que el promedio de América Latina sea de 3%, en 2013, y de un 4,2% en 2014. Esas cifras superan el promedio de la economía mundial, que alcanzará un 2,3% en 2013 y un 3,1% en 2014⁹. Como señala la Comisión Económica para América Latina (Cepal), los países en desarrollo han liderado el crecimiento mundial debido a la crisis recesiva que ha afectado a los países del euro.

Un análisis de la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OECD) que clasifica los diferentes países del mundo a partir de la velocidad de crecimiento económico en dos décadas (en los años 1990 y en la primera década del siglo XXI) sostiene que existen cuatro velocidades de crecimiento en el mundo. Eso permite tener una mirada optimista respecto a la región.

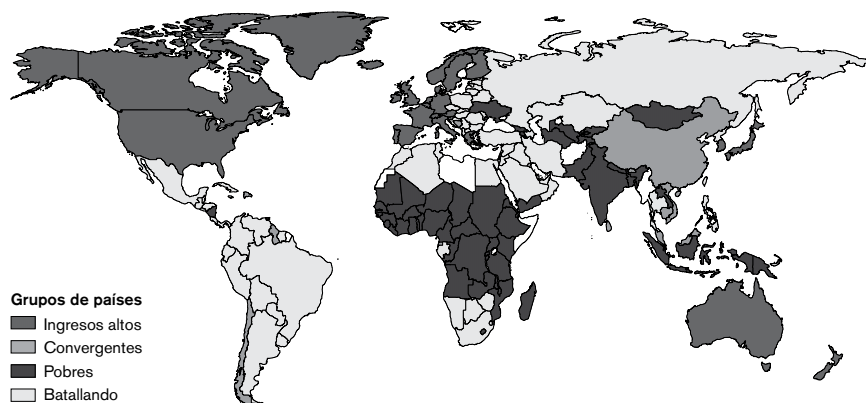
Como se observa en la figura 1, en los años 1990, en la primera velocidad estaban los países de altos ingresos, que incluían Canadá, Estados Unidos, los países europeos, Australia, Nueva Zelandia, Japón, entre otros. Estaba, además, la categoría de los países convergentes, que eran aquellos que habían crecido más del doble que los países de altos ingresos, y que a la larga llegarían a converger con los primeros. En la década de 1990 en ese grupo se encontraban China y algunos países de Asia y de América Latina (solo Trinidad y Tobago y Chile). Una tercera categoría eran los

7. *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*, [s.l.], OECD/ONU, 2013.

8. Gustavo Adler y Camilo E. Tovar, *Riding Global Financial Waves: The Economic Impact of Global Financial Shocks on Emerging Market Economics*, [s.l.], FMI, 2012 (IMF Working Paper, WP 12/188).

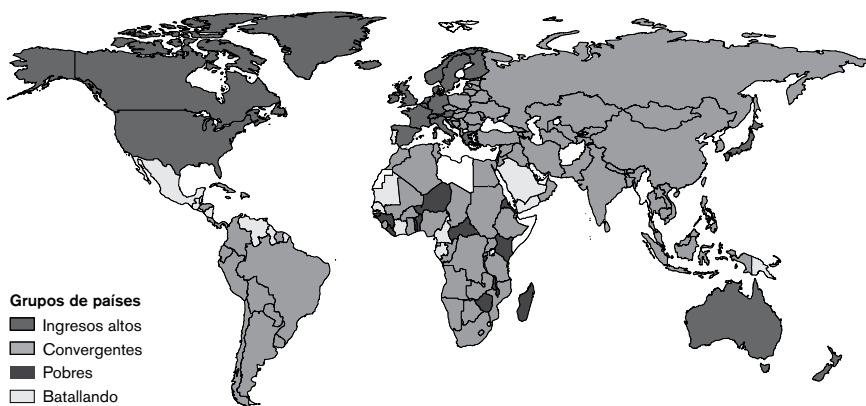
9. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Tres Décadas de Crecimiento Desigual e Inestable*, Santiago, Cepal/ONU, 2013.

FIGURA 1: Las cuatro velocidades del mundo en la década de 1990



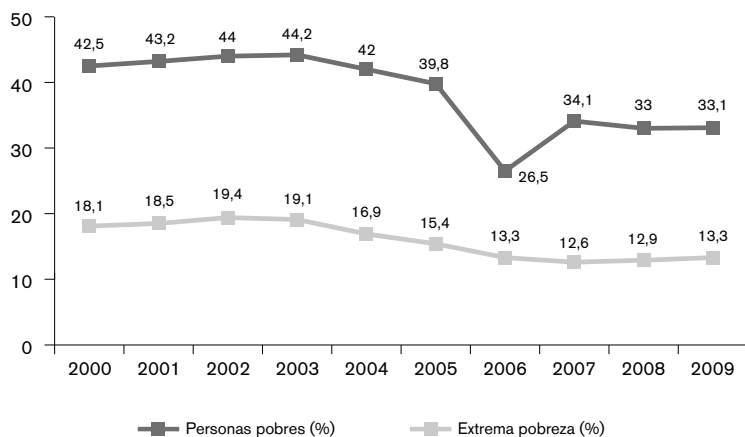
Fuente: *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, [s.l.], OECD, 2010.

FIGURA 2: Las cuatro velocidades del mundo en la década del 2000



Fuente: *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, [s.l.], OECD, 2010.

GRÁFICO 1: *Personas pobres y extrema pobreza en América Latina (2000-2009)*



Fuente: Cepal/ONU.

países que luchaban (*struggling*) por desarrollarse económicamente con un crecimiento mayor que los ricos, pero no lograban doblar el crecimiento, como los convergentes. En ese grupo estaban prácticamente todos los países de América del Sur y México. Se incluía, además, Rusia, buena parte del norte africano y Sudáfrica. Por último, estaba el mundo trágico de la categoría de los países pobres. India crecía menos que los países de la OECDE, África, entre otros. Si miramos una década después, se observa que la mayoría de los países de América Latina, salvo México y Venezuela, son ahora convergentes (figura 2).

El crecimiento económico ayuda a que las personas tengan una mejor calidad de vida y la pobreza disminuya. Durante el siglo xx, nuestro paradigma era el lograr el crecimiento económico para poder disminuir la pobreza. El crecimiento económico y las políticas sociales impactaron positivamente en la reducción de la pobreza y de la extrema pobreza. Como se observa en el gráfico 1, entre el 2000 y el 2009, el promedio de pobreza en América Latina disminuyó de un 42,5% a un 33,1% y la extrema pobreza de un 18,1% a un 13,3%.

De la tabla 1 se desprende que el PIB per cápita continuará creciendo en los países de la región. Según cálculos de la OECDE, en el 2030 el 80% de la

Tabla 1: PIB per cápita en países seleccionados de América Latina (estimación)

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina	17 660	18 112	18 709	19 521	20 230	21 088	21 940	22 820
Brasil	11 666	11 875	12 340	12 994	13 698	14 474	15 302	16 174
Chile	17 309	18 419	19 474	20 598	21 790	23 091	24 485	25 957
Colombia	10 314	10 791	11 284	11 886	12 520	13 198	13 923	14 683
México	14 616	15 311	15 931	16 634	17 364	18 130	18 941	19 783
Perú	10 062	10 720	11 403	12 156	12 945	13 793	14 709	15 683
Uruguay	15 112	15 910	16 728	17 681	18 698	19 782	20 942	22 163
Venezuela	12 868	13 615	13 633	13 997	14 380	14 806	15 264	15 742

Fuente: *World Economic Outlook Database*, [s.l.], FMI, 2013.

clase media vivirá en países en desarrollo¹⁰. Eso implica un desafío no menor para el Estado y el diseño de políticas que respondan a las demandas de vastos sectores de la población con mayor educación y mayor poder adquisitivo. Se hace necesario enfrentar ese nuevo desafío para el Estado y los gobiernos.

Crecimiento y distribución del ingreso: por qué es necesario distribuir

Las cifras indican que un buen desempeño económico es condición necesaria pero no suficiente para disminuir la pobreza y la desigualdad. Interesa, entonces, no sólo producir mayor riqueza, sino distribuirla mejor.

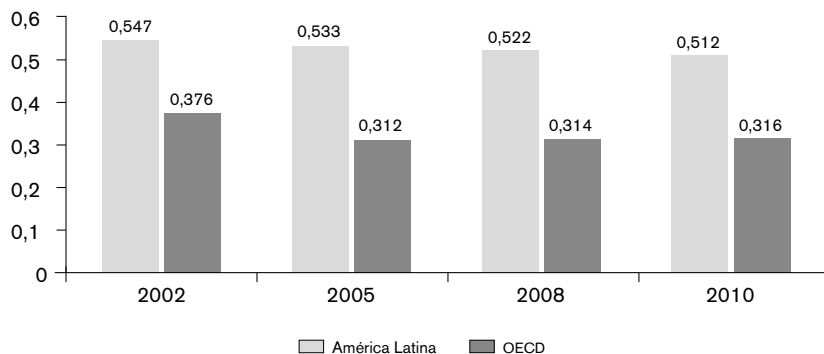
Distribuir de manera más justa posible el bienestar general entre los miembros de una sociedad es un tema normativo y empírico. Normativo pues es un deber ético generar las condiciones para que el progreso material llegue a todos. Y es empírico porque los indicadores muestran que, alcanzado cierto nivel de desarrollo económico (medido a través del PIB per cápita)¹¹, lo que garantiza mejor calidad de vida (mejores indicadores) es la distribución del ingreso, no mayor crecimiento económico¹².

10. *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, [s.l.], OECD, 2010.

11. El PIB per cápita es el cociente que resulta de dividir el producto interno bruto (PIB) de un país por el número de habitantes.

12. Richard Wilkinson y Kate Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, New York, Bloomsbury, 2009.

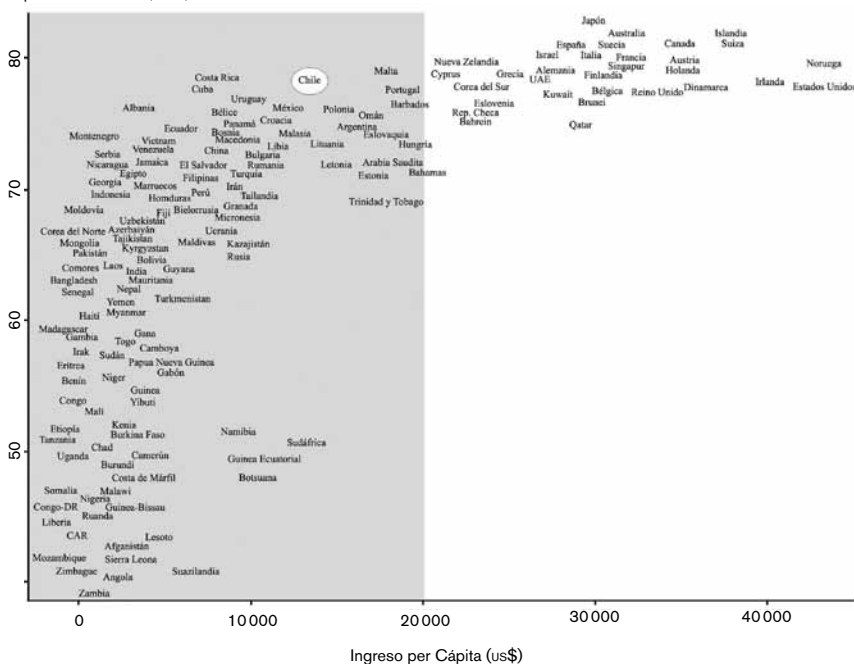
GRÁFICO 2: Índice de Gini en América Latina y OECD



Fuente: OECD.

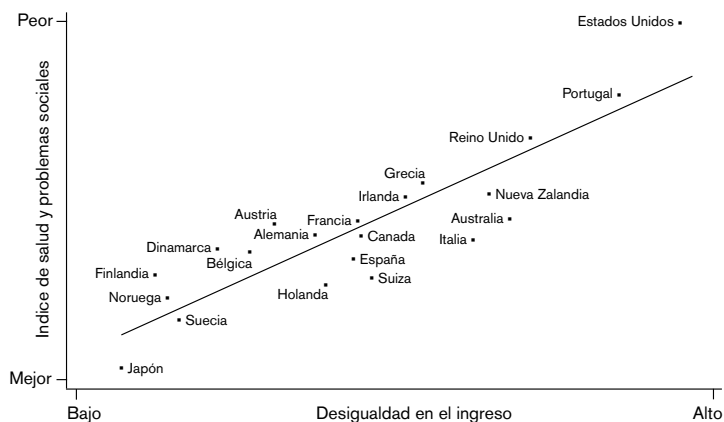
GRÁFICO 3: Relación entre El Ingreso Per Cápita y la Expectativa de Vida

Expectativa de vida (años)



Fuente: Richard Wilkinson y Kate Pickett, “Solo en sus primeras fases de desarrollo aumenta la expectativa de vida” (fig. 1.1), in *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, New York, Bloomsbury, p. 7.

GRÁFICO 4: *Relación entre Desigualdad en el Ingreso e Indicadores Sociales*



Fuente: Richard Wilkinson y Kate Pickett, “Salud y problemas sociales están estrechamente relacionados con la desigualdad en los países ricos” (fig. 4), in *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, New York, Bloomsbury, p. 20.

Como se observa en el gráfico 2, el índice de Gini, que mide la desigualdad en una sociedad, sigue siendo en promedio, en América Latina, superior al de los países de la OECDE. Aunque Europa ha atravesado por una crisis muy dura en términos de crecimiento económico y desempleo, el Estado sigue teniendo un rol a la hora de distribuir bienestar material.

Las cifras expresan nítidamente que el desafío es diseñar políticas que disminuyan la desigualdad del ingreso en América Latina. Eso significa, además, analizar y modificar las estructuras tributarias de los países.

Ahora si analizamos el gráfico 3 podemos concluir que llegado cierto nivel de ingreso per cápita no aumenta la expectativa de vida. Es decir, otra variable explica este aumento, y esta es la distribución del ingreso.

Al analizar el gráfico 4 podemos comprobar que hay una relación entre desigualdad en el ingreso y comportamiento de los indicadores sociales. A mayor desigualdad en el ingreso peores son los indicadores sociales.

Reforma tributaria para un mejor Estado y mejores políticas sociales

Para poder alcanzar el *buen desarrollo* es necesario contar con un Estado que esté a la altura de los nuevos desafíos. Eso no se logra sólo con asegu-

Tabla 3: *Recaudación total de impuestos (como % del PIB)*

	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010
Argentina	16,1	20,3	21,5	26,9	29,1	30,8	31,5	33,5
Brasil	28,2	27,0	30,1	33,1	33,7	33,9	32,3	32,4
Chile	17,0	18,5	18,9	20,7	22,8	21,4	17,1	19,6
Colombia	9,0	13,2	14,0	17,4	18,4	18,1	17,9	17,3
México	15,8	15,2	16,9	18,1	17,7	20,9	17,4	18,8
Perú	11,8	15,4	13,9	15,8	17,8	18,2	16,3	17,4
Uruguay	18,5	19,2	19,7	21,6	22,9	24,3	25,1	25,2
Venezuela	18,7	13,3	13,6	15,9	16,8	14,1	14,3	11,4
A. Latina	13,9	15,5	16,4	18,3	19,5	19,7	19,0	19,4
OECD (34)	33,0	34,5	35,2	34,9	35,1	34,5	33,7	33,8
Portugal	26,8	29,3	30,9	31,1	32,4	32,5	30,7	31,3
España	32,5	32,1	34,3	36,0	37,3	33,1	30,9	32,3

Fuente: OECD, 2012.

rar el crecimiento económico, sino también con rediseñar una estructura de tributos que permita a nuestros estados contar con más recursos para enfrentar esa nueva realidad, junto a políticas sociales, de educación que aseguren que este crecimiento llegue a todos. Sin embargo, en América Latina no sólo la evasión y elusión de impuestos impactan en los recursos que recauda el Estado, sino también la estructura tributaria muchas veces mantiene la desigualdad que afecta a la región, porque no hay diferencia antes y después de impuestos.

No es posible desconocer que introducir nuevas políticas de estructura tributaria es políticamente complejo, pues implica aumentar la recaudación de ingresos a partir del incremento en impuestos a ciertos sectores, quiénes verán afectados sus intereses. Lo anterior implica un proceso de debate y negociación por parte de los gobiernos que logre un acuerdo político en esa materia.

Como se observa en la tabla 3, en comparación con países miembros de la OECD, salvo Argentina y Brasil, el porcentaje de recaudación de impuestos como porcentaje del PIB sigue siendo bajo. Es decir, los países de

la OECD tienen sociedades más igualitarias que son posibles de financiar a partir de una mayor recaudación tributaria.

Los datos permiten concluir la importancia de comprender que en ese nuevo ciclo es imprescindible abordar la manera en que las personas y las empresas que viven, producen y comercian en América Latina aportan a financiar las nuevas demandas sociales.

Mercado laboral

Uno de los ámbitos más importantes de la vida de las personas es el trabajo, no solo por su dimensión económica sino también por la participación en la sociedad que implica desempeñarse en alguna actividad remunerada. Para quienes tienen responsabilidades públicas, el aumento en el desempleo insta de inmediato a diseñar políticas para ir en ayuda de quienes pierden su empleo. Para el sector privado el contar con trabajadores que se adapten a las necesidades de las empresas en un mundo interconectado es fundamental. Para todos los actores antes mencionados, las reglas del juego, es decir, la institucionalidad del mercado laboral es fundamental, pues brinda información para que éstos tomen decisiones.

Si bien en 2012 la tasa de desempleo en América Latina y el Caribe fue la más baja de las últimas décadas (un 6,4%), existen 15 millones de personas que buscan un empleo¹³. Al igual que en otros ámbitos, el mercado del trabajo en nuestra región presenta variación entre los países y al interior de éstos, persistiendo la precariedad y exclusión.

La globalización ha impactado en los mercados laborales de los países al generar condiciones más volátiles que se traducen en una demanda que debe adaptarse con mayor rapidez a esos cambios. Esa volatilidad ha significado la precarización de ciertos tipos de trabajos. Las reformas estructurales introdujeron un rediseño de las reglas que normaban los mercados laborales de la región. Un primer efecto fue una desregulación en desmedro de la protección de los trabajadores formales. Esa flexibilización significó un perjuicio para las condiciones laborales de los trabajadores así como el

13. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Avances y Desafíos en la Medición del Trabajo Decente*, Santiago, Cepal/ONU/OIT, 2013.

aumento del empleo informal¹⁴. Para los países que tienen estadísticas, éste alcanza a un tercio o incluso a veces a la mitad de las personas ocupadas¹⁵.

Es necesario combinar dos temas que son claves en nuestra región: esquemas de mayor flexibilidad para que el mundo laboral se pueda adaptar a los cambios que enfrentan las empresas en el mundo interconectado de hoy y mecanismos de protección y compensación hacia los trabajadores que les permita tener estabilidad en los ingresos en periodos de inestabilidad laboral. Un ejemplo de ello es el seguro de cesantía introducido en Chile.

En ese ámbito el desafío es diseñar políticas de flexi-seguridad, en el sentido de combinar seguridad y flexibilidad, que les permita a las personas adaptarse a las necesidades laborales de las economías globalizadas de hoy.

La asociación público-privada

La asociación público-privada se inserta en la necesidad de mejorar nuestras ventajas competitivas como región, pues permite contribuir a enfrentar nuestras debilidades en ese ámbito, las cuales son la baja productividad, el menor valor agregado de los productos y la menor diversificación de exportaciones en comparación con otras regiones¹⁶.

La asociación público-privada se puede dar con diferentes objetivos. El primero se vincula con la participación privada en diferentes niveles de la estrategia de desarrollo de un país, por ejemplo, en el esfuerzo por desarrollar mayor productividad o en avanzar hacia mayores niveles de valor agregado en las exportaciones¹⁷. Con este propósito han existido consejos de política científica y tecnológica, como es el caso de Finlandia, en que participan el gobierno, empresarios, sindicatos y el mundo académico.

Otro ámbito más concreto se refiere a la gestión o implementación de infraestructura pública. Es decir, el Estado diseña y define el tipo de

14. Guillermo Cruces y Andrés Ham, *La Flexibilidad Laboral en América Latina: Las Reformas Pasadas y las Perspectivas Futuras*, Santiago, Cepal/ONU/MAEC-AECID, 2010, documento de proyecto.

15. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Avances y Desafíos en la Medición del Trabajo Decente*, Santiago, Cepal/ONU/OIT, 2013.

16. Robert Devlin y Graciela Mogueillansky, *Alianzas Público-privadas para una Nueva Visión del Desarrollo*, Santiago, Cepal/ONU/Secretaría General Iberoamericana, 2010.

17. *Idem, ibidem*.

infraestructura y el sector privado financia, construye y administra, obteniendo el retorno de la inversión a través del cobro a los usuarios. En ese ámbito es clave el diseño institucional que asegure que ambas partes logren los objetivos de ese trabajo en conjunto. En América Latina el sector privado ha participado en la concesión de infraestructura del transporte desde mediados de los años 1990, como una forma que tuvieron los gobiernos de enfrentar el déficit en ese tipo de infraestructura¹⁸. Otra modalidad es la participación del sector privado en la construcción de infraestructura pública como hospitales o cárceles.

En ese ámbito el desafío es incentivar, por medio de una regulación adecuada, ese trabajo conjunto, el cual asegure el resguardo de los recursos públicos y la calidad de los bienes y servicios entregados por el sector privado.

Recursos naturales en economía

Otro de los desafíos económicos se relaciona con las rentas obtenidas de los recursos naturales. Los *royalties* o regalías son efectivamente eso, una renta o un pago que obtiene el Estado de la explotación de un recurso natural agotable con el fin de preservar esos beneficios a las generaciones futuras. Esa lógica proviene de la necesidad de proteger las rentas que se obtienen de un recurso natural que es de todos. Eso es especialmente importante en el contexto de globalización actual y la gran demanda de recursos naturales que tienen los procesos de industrialización en economías emergentes.

La lógica es avanzar hacia el diseño de una política pública en la que los *royalties* que se cobren sólo sean utilizados en inversión futura como investigación y desarrollo. El gastar los recursos de los *royalties* en gasto corriente implica que no se está invirtiendo en producir más y mejor crecimiento para el futuro. Eso es especialmente cierto en el caso de la minería. Se discute, por ejemplo, la importancia de que las rentas de la minería contribuyan al desarrollo de los países que dependen de éste¹⁹.

18. Dolores María Rufián Lizana, *Políticas de Concesión Vial: Análisis de las Experiencias de Chile, Colombia y Perú*, Santiago, Cepal/ONU/LPES, 2002 (Gestión Pública, 16).

19. César Polo Robilliard, *Las Industrias Extractivas y la Aplicación de Regalías a los Productos Mineros*,

Lo importante es que las regalías sean utilizadas ya en inversión en capital o en fondos de ahorro o estabilización pública²⁰.

Para lo anterior es posible crear diseños institucionales estatales que aseguren la inversión en capital con criterios de priorización de aquellos ámbitos públicos claves para estrategias de desarrollo de largo plazo. Además, es necesario que esos mecanismos estén sujetos a políticas de transparencia y rendición de cuentas que garanticen su correcta utilización.

Los desafíos sociales

El desafío social de América Latina en el siglo XXI es generar condiciones para que los habitantes de la región tengan una calidad de vida satisfactoria.

Eso implica decidir qué bienes serán definidos como públicos, en el sentido de cuáles bienes serán los que tienen que estar disponibles sin exclusión. En ese sentido interesa plantear tres ámbitos: la educación, ciertos derechos sociales básicos como salud y vivienda y en aquellos ámbitos donde es necesario avanzar hacia una mejor dotación de bienestar material para los ciudadanos de los países. La desigualdad se manifiesta no sólo en el ingreso, sino también en muchas otras dimensiones sociales.

Educación

La educación sigue siendo la herramienta de movilidad social por excelencia. El acceso a la educación permite obtener mejores empleos, mejor ingreso y por lo tanto más bienestar²¹.

Santiago, Cepal/ONU/División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2005 (Recursos Naturales e Infraestructura, 98).

20. Nanno Mulder, *Aprovechar el Auge Exportador de Productos Básicos Evitando la Enfermedad Holandesa*, Santiago, Cepal/ONU/División de Comercio Internacional e Integración, 2006 (Comercio Internacional, 80).
21. Dante Contreras, "Desigualdad y Políticas Educativas: Desde la Ley de Subvención Preferencial a una Subvención Escolar Pública" [2008], en Ricardo Lagos y Oscar Landerretche (ed.), *El Chile que se Viene: Ideas, Miradas, Perspectivas y Sueños para el 2030*, Santiago, Catalonia, 2011.

En América Latina la tasa de alfabetización ha ido aumentando (de un 89,7% en el 2000 a un 91,4% en el 2010), si bien, como en otros ámbitos, hay mucha variación entre los países: los hay en que la tasa es de casi 100% y otros que bordean el 75%. La educación primaria tiene un promedio de cobertura de un 93,9% (estimaciones Unesco), de un 73,5% la educación secundaria y de un 40,6% la educación terciaria en 2010²².

Se hace necesario, entonces, aumentar los recursos públicos para la educación. Primero, otorgar cobertura universal a la educación parvularia y prebásica, así como la primaria y secundaria. Esos son bienes públicos. Segundo, generar educación universitaria y profesional que vaya en sintonía con el desarrollo de las necesidades de la propia economía. Aquí es claro que es necesario generar una institucionalidad que proteja la calidad de la educación y una mayor adecuación con las necesidades productivas de los países. Es clave en ese ámbito el que se cumplan dos principios: el de la calidad de educación y el de la libertad de enseñanza.

Avanzar en sociedad de garantías

Para enfrentar esa nueva etapa en América Latina es necesario contar con políticas y recursos que garanticen ciertos derechos mínimos a los ciudadanos de la región. Deben estar garantizadas su oportunidad en el acceso y su calidad. En ese sentido hay un conjunto de temas que son importantes de abordar.

Las cifras de salud son otro ejemplo de la necesidad de avanzar hacia una sociedad en que haya ciertas garantías mínimas para toda la población. Por ejemplo, el 86% de los partos en nuestra región son atendidos por personal especializado. Pero habiendo países en que ese porcentaje no llega al 30% (como Haití) o a poco más de la mitad (Guatemala). Lo mismo sucede con la tasa de mortalidad infantil que en el quinquenio 2010-2015 será de 32,6 por cada mil nacidos vivos. Ese indicador se puede disminuir aún más si se diseñan las políticas adecuadas.

En Chile se introdujo la política del Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) con el objetivo de asegurar que un conjunto de pato-

22. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal/ONU, 2012.

logías o enfermedades sean cubiertas cumpliendo con los criterios de acceso, oportunidad y calidad. Puesta en funcionamiento en el 2005, esa política ha ido ampliando el número de enfermedades cubiertas por ésta.

Lo mismo sucede con el acceso a un nivel de vida que permita la subsistencia. Como señalamos, si bien la pobreza ha disminuido desde un 43,8% en 1999 a un 29,4% en el 2011²³, de todas las formas millones de personas necesitan tener acceso a salud, educación, vivienda.

Finalmente, en una época histórica en que el mercado ha penetrado de manera intensa muchos ámbitos del quehacer social, es necesario que exista una institucionalidad pública que proteja a los consumidores en los diferentes mercados en los que participan. La institucionalidad pública en ese tema debe tener como objetivo el garantizar información a los consumidores tanto de sus deberes como de sus derechos y dar asesoría legal y respaldo en caso de que se vean afectados por prácticas abusivas.

La otra desigualdad: lo que el Gini no mide

Existe otro conjunto de temas en que la desigualdad en la calidad de vida de nuestros ciudadanos y ciudadanas se expresa y que afecta la construcción de un *buen desarrollo*.

La distribución y edad de la población es un tema social en que se evidencia ese desequilibrio. Si bien la población mundial sigue creciendo, y aumentará en más de 2 billones para el 2050, se evidencian diferencias geográficas en su distribución y en la manera en que ésta se estructura por edad. Eso supone, además, presión sobre el financiamiento de los sistemas de seguridad social.

Un segundo ámbito en que el Gini no mide y en que se evidencia desigualdad es entre el campo y la ciudad y dentro de las ciudades. Dentro de las ciudades, sobre todo en las de gran crecimiento, como las de América Latina, se producen espacios geográficos marginados en que conviven muchos millones de personas con mal acceso a servicios básicos. Esa desigualdad entre las regiones, las ciudades, los barrios no es capturada por los indicadores que miden desigualdad de manera general. Es decir, el indica-

23. *Idem, ibidem*.

dor va a concluir, por ejemplo, que hay una cierta cantidad de doctores por habitante, pero no va a mostrar la realidad que en un barrio o región hay muchos y en otros muy pocos.

Existe también desigualdad en el ámbito de la integración de la mujer en la sociedad más allá del mundo privado. La desigualdad de género es consecuencia de la desigual distribución del poder entre ambos géneros. Persisten en nuestra región espacios duros de desigualdad, no sólo en términos políticos, sino también sociales y económicos. Los ámbitos de género que se consideran son el cuerpo y su autonomía física, femicidio y salud. Respecto a los asesinatos de mujeres, la Cepal señala que durante el 2011 se produjeron 1 139 homicidios por razones de género en ocho países de nuestra región (Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Puerto Rico, Perú, República Dominicana y Uruguay). De éstos, un 29,4% fue provocado por parejas o ex parejas, convivientes. En cuanto a la salud reproductiva, la tasa de mortalidad materna no es de las más altas de los países en desarrollo, teniendo un promedio de 81 por cada mil nacidos vivos en 2010 (140 en 1990). Sin embargo, existe mucha variación entre los países. Quince de los 28 países de la región tienen una tasa superior al promedio y en seis países la tasa de mortalidad materna aumentó²⁴. En términos de participación política, las mujeres han ido accediendo a los espacios tradicionalmente ocupados por hombres. Desde el 2000 cuatro mujeres han sido elegidas presidentas. En términos de acceso al poder, el porcentaje de mujeres en los gabinetes ha descendido desde el 26% en 2006 a el 18% en 2011.

Por último quiero plantear el tema de la desigualdad. Si bien el PIB per cápita ha sido el indicador más utilizado para poder dar cuenta de la variación entre países y en el tiempo, como todo promedio deja fuera la variación existente en la realidad. Es decir, los indicadores que promedian la información no dan cuenta de la variación al interior de los países. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) promedio de Chile fue en 2009 de 7,9. Este promedio es obtenido considerando

24. Por ejemplo, en un extremo está Haití, con una tasa de 350 por cada mil nacidos vivos, y, en el otro, Puerto Rico, con una tasa de 22 por cada mil nacidos vivos.

diferencias dentro de los municipios locales, donde Vitacura tiene un promedio de 2 cada mil nacidos vivos mientras que Puerto Saavedra (en el sur de Chile) es de 43 por cada mil nacidos vivos. Esto implica tener en cuenta eso y generar indicadores, y por ende, políticas que den cuenta de esa diversidad.

Medio ambiente

Otro grande desafío es el medio ambiente. El crecimiento económico, que mencionamos como algo fundamental para el desarrollo tiene que ser sustentable. Es decir, el crecimiento económico no necesariamente debe ser acosta de empeorar las condiciones medioambientales. El generar esas condiciones corresponde al Estado y el integrar tecnologías y prácticas en ese sentido corresponde al sector privado. Un tercer eslabón lo constituye la educación.

Como casi todos los ámbitos del quehacer humano, el tema del ambiente tiene diferentes dimensiones. Una se vincula con el hábitat de las personas, con el dónde vivimos. Otra no menos importante, porque influye en las acciones individuales y colectivas, se refiere a la economía del ambiente. Es decir, los efectos de la actividad económica en el ambiente y, a su vez, cómo podemos hacer que el desarrollo económico, los recursos que se utilicen, impacten lo menos posible en éste.

El crecimiento sustentable tiene, por otro lado, que considerar las diferentes realidades económicas, sociales y políticas de las regiones y los países. Eso es especialmente importante cuando pensamos en nuestra región y los países que la integran, pues los niveles de sustentabilidad aumentan en la medida que aumenta el crecimiento y las exigencias que vienen de mayor nivel de desarrollo.

La investigación científica sobre los recursos y la vida en nuestro planeta ha generado conocimiento que nos permite entender el impacto de la acción del hombre en nuestros ecosistemas. Eso no solo ha dañado la naturaleza sino también ha traído un efecto sobre el propio ser humano. Desde 1970 la población ha aumentado en más de 3 mil millones y lo hará en 2 mil

millones más hacia el 2050, por lo consiguiente urge tener políticas que mitiguen el impacto de ese crecimiento en los ecosistemas del planeta²⁵.

Según la OECD, es preciso diseñar políticas más ambiciosas en materia ambiental pues sino el 2050 habrá un incremento importante en el daño a nuestro planeta. Primero, se espera un aumento del 50% de los gases de efecto invernadero debido al aumento de la emisión de CO₂. En segundo lugar, una pérdida del 13% de la biodiversidad, debido especialmente al cambio climático. Eso es especialmente grave en materia de biodiversidad acuática en nuestra región. Un tercer problema será la escasez de agua, especialmente en regiones de África y Asia. El aumento de la demanda por agua no sólo se deberá al crecimiento de la población sino también a la demanda de la industria. Finalmente, otro problema será el impacto que tendrá en la salud de las personas el vivir en ciudades donde hay mayor contaminación.

En ese nuevo ciclo los gobiernos deben diseñar políticas que incentiven el uso de tecnologías limpias, el ahorro de energía, y que castiguen a quienes generen externalidades negativas en ese ámbito.

El tema de la energía es clave. Si no se hace nada, para el 2050, según la OECD, el desarrollo humano demandará 80% más de energía que en la actualidad. Se espera que la matriz energética se siga concentrando en la energía fósil (más de 80%) y solo un 10% en energías renovables. Por lo consiguiente nuestra región tiene la oportunidad de crear una matriz energética que desde un comienzo genere los incentivos adecuados para generar la menor contaminación posible.

Por ejemplo, América Latina tiene una situación particular respecto a la deforestación. Mientras que a nivel mundial ésta es responsable de aproximadamente el 20% de las emisiones de gas de efecto invernadero, en América Latina la deforestación es responsable del 49% de la emisión de estos gases. Se está avanzando en la creación de instrumentos financieros que permitan reducir la tasa de deforestación, por lo que nuestra región podría iniciar un plan agresivo para reducir la reforestación, y se esta forma contribuir de manera importante en la reducción de los gases de efecto invernadero.

25. *OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, [s.l.], OECD, 2012.

En ese ámbito también es necesario generar políticas de educación respecto a temas como el reciclaje y el cuidado de los recursos como el agua y la energía.

Conclusión

Como se señaló al comienzo, el argumento de este capítulo es que América Latina se encuentra en un nuevo ciclo político, económico y social, el cual se caracteriza por su crecimiento económico, la valoración de la democracia y el surgimiento de una importante clase media. Ese ciclo, además, incorpora el énfasis en la reducción de la desigualdad y el desarrollo sustentable.

Lo anterior debe tener un correlato en la posición que tiene América Latina en el mundo, en la que los países de la región puedan tener un planteamiento común basado en la historia y los desafíos para convertir la globalización en un proceso de oportunidades para la región.

Hace casi una década la discusión en materia regional era si era posible o no la integración. Mario Vargas Llosa señalaba que América Latina necesitaba el mismo desarrollo que había tenido la cultura latinoamericana en el mundo. Es decir, la región tenía voz propia en lo cultural pero no en lo económico o político.

Hoy en día la integración avanza más lento de lo deseable, y todavía no se logra plasmar en un discurso común ni en instituciones que permitan tener una sola voz como región en el mundo. Eso no se debe a que América Latina no haya cambiado en el último tiempo. Por el contrario, la región tiene más confianza en las habilidades propias para lidiar con un mundo en cambio. Esa confianza arranca de un conjunto de factores: una mejor y más rápida recuperación de la crisis de 2008; la persistencia de la democracia como el sistema de gobierno; el surgimiento de una clase media en aumento que es producto de una baja importante en la pobreza; buenas políticas macroeconómicas y buenas políticas sociales; un importante desarrollo cultural; y, finalmente, una mayor cantidad de jugadores que inciden en nuestra región, como lo demuestra la creciente presencia de China.

El proceso de integración ha sido complejo. A finales del siglo xx un conjunto de iniciativas permitieron la coordinación de los países de la región: el Mercosur, el Pacto Andino, el Caricom. En el 2008 se creó Unasur, el Grupo de Río, que se consolidó como una instancia de coordinación política, como es hoy en día el CELAC.

El escenario actual, en que se inicia ese nuevo ciclo para América Latina, tiene como paradoja el que no se ha logrado crear un mecanismo efectivo y sólido de integración regional. Es preciso intensificar mecanismos de integración económica y política. En ese sentido, la Alianza del Pacífico, que responde a la realidad económica de los países que bordean el Pacífico, debe ser rediseñada para incluir los países del Atlántico, como Brasil, y poder plantear una posición común en los diferentes temas de la cooperación e intercambio comercial.

Muchos problemas nacionales lo son hoy globales: las drogas, la migración, la seguridad, el cambio climático. Ningún país por sí solo puede resolverlos. El diálogo es esencial y debe incluir a los países más grandes como Estados Unidos.

El desafío es pensar un nuevo proceso de integración económica y política. En lo político la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) es la instancia de coordinación y acuerdo político entre nuestros países con el fin de tener una sola voz.

En conclusión, como países tenemos el gran desafío de tener una sola voz en el Celac, que nos permita conversar con otros países tanto en América, como Estados Unidos y Canadá, así como el resto del mundo. El diálogo interamericano puede ser la manera correcta para discutir todos los desafíos planteados en este ensayo.