

Promesas não cumpridas. A América-Latina hoje¹

MICHAEL SHIFTER Y BRUNO BINETTI²

CONTENIDO

Introducción: América Latina, una tarea pendiente.....	2
Estado de derecho en América Latina: del constitucionalismo a la incerteza política Catalina Botero	4
La transición democrática y las promesas constitucionales	4
Control territorial, violencia y apartheid institucional	5
Independencia judicial y Estado de derecho.....	6
El Estado de derecho y la lucha contra la corrupción	6
El fortalecimiento del presidencialismo y la reelección	7
Promesas no cumplidas de constitucionalismo social	7
Combatiendo el crimen organizado en América Latina: entre mano dura y seguridad ciudadana Robert Muggah	7
Analizando el crimen organizado y la violencia en las Américas	7
Analizando las causas del crimen organizado y de la violencia	8
Características de las medidas de mano dura en América Latina	9
La seguridad ciudadana en la teoría y en la práctica.....	9
Conclusiones.....	10
Desarrollo social en América Latina: montañas y valles	10
Las tendencias: boom y recesión	10
El impacto de las políticas gubernamentales.....	10
Más allá de los ingresos: la excusión de género, étnica y raza.....	11

¹ Síntesis elaborada por: Paula Davoglio Goes.

² Shifter, Michael y Bruno Binetti (2019): *Promessas não cumpridas. A América-Latina hoje*. The Dialogue.

¿Cuáles son los próximos pasos?	12
Crecimiento económico en América Latina: esperanzas, desilusiones y perspectivas Augusto de la Torre e Alain Ize	12
Panorama histórico: el crecimiento económico en América Latina desde una perspectiva comparada	13
Interpretando el desempeño económico en América Latina	14
Dos factores cruciales: el Estado de derecho y la pobreza y desigualdad	15
Perspectivas futuras.....	15
América Latina y el mundo: dependencia, disociación, dispersión Andrés Malamud.....	16
Difusión del poder en un mundo revuelto	16
¿Continuación o lejanía? Las relaciones EE. UU – Latinoamérica	16
¿Una nueva vieja hegemonía? Las relaciones China – Latinoamérica.....	17
Resto del mundo	17
Conclusiones.....	17
Integración latinoamericana - regionalismo circunstancial Ana Covarrubias.....	18
Regionalismo circunstancial	18
Regionalismo foráneo: el sistema interamericano	18
Integración económica subregional: Mercosur y Alianza del Pacífico	19
Potencias y órdenes regionales.....	20
Conclusión: una narrativa latinoamericana.....	21
Michael Shifter y Bruno Binetti.....	21

INTRODUCCIÓN: AMÉRICA LATINA, UNA TAREA PENDIENTE

El autor mexicano Carlos Fuentes en su ensayo “El espejo enterrado” concluye que América Latina, así como la construcción de un rascacielos en la Ciudad de México, son proyectos que nunca alcanzan una conclusión, aunque avancen de manera gradual, y contante. Encontramos en esta región una especial dificultad en concretar planes, metas, y a cumplir tareas, además, se nota una propensión al improviso y a las soluciones fáciles. Aunque no sea la única región del mundo que tenga problemas, son pocos los lugares donde prevalece tanto la noción de las oportunidades desperdiciadas.

A lo largo de su historia, determinados países latinoamericanos, como Argentina y Venezuela, estuvieron en la frontera del éxito, pero, a fin del día, todos los avances acaban socavados por crisis políticas, sociales o económicas. La trayectoria errática de algunos países no se manifiesta apenas en el ámbito económico, sino también en el desarrollo político. Longos periodos de estabilidad y consolidación institucional son interrumpidos por episodios de

autoritarismo, represión y violaciones de derechos humanos. De esta forma, los cambios positivos ocurren de manera muy lenta y las políticas raras veces proporcionan dinámicas transformadoras.

Esta dinámica es muy evidente cuando analizamos el crecimiento económico en la región a principios del siglo XXI. Entre 2003 y 2011, el ingreso *per capita* total creció en un promedio de 3%, y la participación en la economía mundial fue de 5% para 8%. Desafortunadamente, a partir de 2013 este escenario viene cambiando drásticamente. Las razones para el declino económico son en su gran mayoría de naturaleza exógena y están relacionadas tanto con la queda de los precios de los bienes primarios y las *commodities*, como con la reducción del financiamiento externo. Sin embargo, factores internos y estructurales, como la baja productividad y la falta de competitividad en nuestras economías, impidieron la progresión continuada del desarrollo económico y social.

Aunque sea necesario sostener y profundizar los recientes logros macroeconómicos, para sobrevivir en el mercado internacional cada vez más interconectado, urge que la región mejore sus niveles de productividad. Hace falta mucho investimento público y privado en educación, investigación y desarrollo para logramos inserir nuestras economías en las cadenas globales de valor, es decir, debemos promocionar la exportación de determinados bienes y servicios, que garanticen una inserción inteligente de las economías latinoamericanas en la economía mundial. Las relaciones desarrolladas con China, aunque traigan muchos desafíos, pueden representar una alternativa, tanto para lograr dicho objetivo, cuanto para disminuir el histórico dominio económico y geopolítico de los EE. UU. en la región. Los países miembros de la Alianza del Pacífico, también viene buscando otros tipos de estrategia, como avanzar en la diversificación de la producción.

El segundo gran retro de América Latina es caminar en el sentido del desarrollo sostenible. Aunque la pobreza y la desigualdad hayan reducido desde 2003³, todavía persisten grandes disparidades dentro y entre los países. Además, los choques internos y externos amenazan que muchas personas regresen a la condición de pobreza. Para que los logros sociales perpetren, los gobiernos tienen que perfeccionar los servicios públicos, e invertir especialmente en educación y en la inclusión digital. Apenas de esta manera se puede transformar las nuevas tecnologías ya diseminadas en medios para el progreso social.

Estos avances dependen de cambios significativos en las estructuras fiscales de los países latinoamericanos, cuyas captaciones financieras son muy limitadas y recaen principalmente sobre los impuestos indirectos. Esta forma de tributación afecta especialmente la población de menor poder adquisitivo. Se hace importante evidenciar que las reformas fiscales solamente son posibles en el caso de que las elites empresariales comprendan que los precios de los servicios públicos de malas cualidades son más altos que el precio de la elevación de los tributos. Por parte de los gobiernos, también es imprescindible que mejoren su competencia, eficiencia y habilidad en la operación del presupuesto público, pero para tanto hay que romper con los altos niveles de

³ La pobreza redujo de 44% para 29%, el desempleo disminuyó 35%, la clase media pasó de 22% para 24% del total de la población, y la región logro reducir la desigualdad de ingresos, cayendo 3 puntos en el coeficiente Gini.

corrupción. En resumen, hay que mejorar la gobernación pública, así como hay que fortalecer las instituciones democráticas y el Estado de derecho, que son los pilares de cualquier esfuerzo para generar estabilidad política y desarrollar países y sociedades que garanticen plenamente la dignidad humana.

En la ola de democratización que atingió la región en los años 1980, la expectativa era que los gobiernos se tornasen responsables y transparentes, pero ni todos cumplieron con lo esperado. Eso se nota por el fracaso en la protección de la libertad de prensa, la inexistencia de un sistema eficiente de frenos y contrapesos, y en la ausencia fiscalización pública. Aunque los retos sean similares para muchos países, si todos son apenas decepción. Algunos lograron avanzar en la transparencia y eficiencia de la gestión pública, incluso aumentando la participación de las mujeres en la política y combatiendo la corrupción y la impunidad.

El ultimo grande reto para la región es la necesidad de formular e implementar estrategias efectivas, tanto a nivel nacional, como regional, para que avancen en el combate a la violencia, el tráfico de drogas y todas las modalidades de delincuencia organizada. La prevención de los crímenes debe estar relacionada al desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones públicas, así como a la promoción de la justicia social.

Los retos para América Latina son muchos y superarlos no es una tarea fácil, porque el desarrollo siempre será una tarea incumplida. Sin embargo, hay casos que nos permite ser optimistas, así como hay recomendaciones que nos enseñan cual es el mejor camino que recurrir.

ESTADO DE DERECHO EN AMÉRICA LATINA: DEL CONSTITUCIONALISMO A LA INCERTEZA POLÍTICA

CATALINA BOTERO

En este apartado se interpreta el “Estado de Derecho” como pilar jurídico y político de una democracia robusta. Él está presente en muchas constituciones y contempla la separación de poderes, la defensa de las minorías y los derechos fundamentales. Son criterios para la existencia del Estado de Derecho y la democracia el ejercicio del voto, así como que el Estado tenga el monopolio sobre el uso de la fuerza y el control sobre el poder de gobierno. Como observa Dworking, estés institutos están relacionadas con la no utilización de los derechos de las minorías como moneda de cambio.

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LAS PROMESAS CONSTITUCIONALES

Se designo “tercera ola de democratización” el fenómeno diseminado por América Latina que empezó en los finales de los años 1970, y generalizo los procesos de sustitución de gobiernos autoritarios, civiles o militares, por nuevos regímenes democráticos. Aunque frágiles e institucionalmente fragmentadas, las nuevas democracias avanzaron en el sentido de garantizar

elecciones regulares, libres y competitivas, así como en la garantía de los derechos fundamentales. Sin embargo, la consolidación del Estado de Derecho resultó una tarea más lenta y mucho más complicada de lo que platearon algunos gobiernos.

Una ola de reformas también marcó este período. La Constitución brasileña de 1988 marco el inicio de esta tendencia que perduró hasta la promulgación de las emendas constitucionales mexicanas en 2011. Además de implementar medidas que tenían como objetivo consolidar el Estado de Derecho, como conceder estatus constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos y desarrollar mecanismos de participación civil, estas reformas también planeaban ampliar el papel del mercado en la económica. Las medidas inspiradas en el consenso de Washington limitaron el modelo institucional y las agendas políticas, y de esta forma, las promesas de derechos económicos, políticos y civiles se chocó con las apuestas de que el mercado sería el principal promotor del crecimiento y de la redistribución.

Por fin, una última ola de renovación constitucional, iniciadas por Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009, respondió a la pérdida de prestigio de las medidas neoliberales y a la valorización del precio de las *commodities* en el mercado internacional. Estas Constituciones siguieron prometiendo la consolidación del Estado de Derecho.

CONTROL TERRITORIAL, VIOLENCIA Y APARTHEID INSTITUCIONAL

Actualmente el tema de la seguridad pública es uno de los más relevantes para la discusión sobre Estado de Derecho, puesto que la crisis endémica que afecta la región impide que el Estado tenga el monopolio de la fuerza. En 2017, con apenas 8% de la población mundial, América Latina fue responsable por 38% los homicidios ocurrido en el mundo, además, de las 50 ciudades más peligrosas del mundo, 41 son latinoamericanas. Los carteles de narcotráfico operan en red por todo el continente y vienen diversificando sus actividades: cooptan los ingresos estatales, trafican armas, drogas, así como mercancías y seres humanos.

La ausencia del control estatal en algunas regiones genera un “*apartheid* institucional”, y así millones latinoamericanos están sometidos a la violencia practicada por los grupos ilegales, y por las fuerzas de seguridad mal entrenadas. Las instituciones latinoamericanas no demuestran

capacidad para prevenir, investigar y punir la criminalidad, lo que hace con que la región tenga uno de los más altos índices de impunidad en el mundo, lo cual varía de 50% a 92%⁴.

Para cambiar esta situación hace falta una política de seguridad amplia que trascienda las medidas estatales de combate a la violencia. Es necesario fortalecer las frágiles instituciones, mejorar la provisión de bienes y servicios en las regiones remotas, revisar las normas de financiamiento de las campañas políticas, así como tener pleno control de los fondos políticos. Los mecanismos de cooperación regional y la asistencia jurídica mutua también son instrumentos importantes para la alteración de este escenario.

INDEPENDENCIA JUDICIAL Y ESTADO DE DERECHO

Uno de los principales objetivos de las reformas constitucionales fue ampliar la autonomía y la independencia del poder judicial. Esta medida tenía por objetivo instituir un sistema eficiente capaz de mediar los conflictos, proteger la propiedad privada y transmitir seguridad jurídica para el sector privado. Aunque se noten avances en la independencia judicial, muchos países no lograron instituir planes de carrera efectivos, y muchas magistraturas están ocupadas por jueces provisorios. Estas vulnerabilidades tornan el poder judicial sucesible de corrupción y de injerencia política, además impactan en la imagen de este poder, que es visto de manera cética por la sociedad.

EL ESTADO DE DERECHO Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Los escándalos de corrupción vienen modelando el debate público desde 2012. Teniendo en cuenta que la percepción sobre la corrupción puede contribuir para la regresión democrática, estos escándalos tienen fuerte impacto en el tema de Estado de Derecho. Para estos temas, la eficacia de la justicia es interpretada a partir de la capacidad de los procuradores y de los jueces de juzgar y sancionar personas políticamente influyentes. Los altos y bajos en la lucha contra la corrupción enseñan que hay muchos retos para garantizar la independencia judicial y para transformar la cultura política.

⁴ Comentario personal. Desde mi punto de vista, el problema no sería exclusivamente la impunidad, sino la selectividad de los sistemas penales, ya que otro de los problemas estructurales de la región es la encarcelación en masa. Es decir, se pune mucho en América Latina pero apenas aquellos con menos recursos financieros, lo que hace con que los sistemas penales funcionen como una política pública de gerenciamiento de la pobreza.

EL FORTALECIMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO Y LA REELECCIÓN

Para evitar abusos, la mayoría de las constituciones latinoamericanas en los años 1990 establecieron límites para la reelección presidencial. Sin embargo, 12 de los 18 países cambiaron estas normas. Fue el caso de Perú con Fujimori, de Menem en Argentina, y Fernando Henrique Cardoso en Brasil.

PROMESAS NO CUMPLIDAS DE CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Aunque entre 2002 y 2014 los gobiernos de izquierda lograron crear una agenda desarrollista, aumentando significativamente el gasto con políticas sociales, el nuevo senario internacional de reducción de precios de las *commodities* viene señalando que los avances no se basaron en instituciones fuertes, robustas y capaces. La perseverancia de la desigualdad social está relaciona al hecho de que las elites latinoamericanas se preocupan más con mantener el poder do que en garantizar el acceso universal de derechos.

COMBATIENDO EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA: ENTRE MANO DURA Y SEGURIDAD CIUDADANA

ROBERT MUGGAH

La violencia en América Latina es un problema muy debatido internacionalmente. La región está efectivamente libre de los conflictos armados, pero los países y las ciudades latinoamericanas siempre figuran en las peores colocaciones internacionales en números de homicidios. En 2018, por ejemplo, tenía una tasa tres veces más alta que la media global.

En las últimas cuatro décadas, la mayoría de las iniciativas de contención y control del crimen organizado se he caracterizado por el empleo de métodos represivos, conocidos como mano dura. Estas medidas tuvieron el refuerzo y el apoyo de los EE.UU. en el combate a los narcóticos y a las facciones. Sin embargo, los resultados de estas políticas son ambiguos y se nota un gran incremento en la violencia. En los años 1990 empezaron a surgir alternativas a las políticas de mano dura, por ejemplo, la seguridad ciudadana, que valora la garantía de los derechos y beneficios sociales, así como la dignidad de la población.

ANALIZANDO EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA VIOLENCIA EN LAS AMÉRICAS

Por más que México y los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) aumentaron las operaciones militares y policiales, los niveles de violencia y de desplazamiento de

la población dispararon en los últimos años. Las organizaciones de narcotráfico son responsables por un tercio de la violencia en las Américas. La ineficacia de los sistemas penales, la deficiencia de la aplicación de la ley y los altos índices de impunidad son algunos de los factores que justifican esta tendencia.

Los niveles de influencia del crimen y la desorganización social en la región varían mucho. Los países que registran los números absolutos de casos de violencia letal más elevados son: Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala; Honduras, México y Venezuela. Hay muchas justificativas para esa triste realidad, pero las más evidentes son la desigualdad de ingresos, la falta de oportunidad de empleo, desorganización y segregación social, mercado de drogas locales, acceso a armas de fuego y uso generalizado de alcohol.

Los problemas con la violencia colectiva son predominantemente urbanos, lo que no es ninguna sorpresa, puesto que 85% de la población latinoamericana vive en ciudades. La combinación del crecimiento de la población con la falta de planeamiento urbano establece grandes zonas de segregación territorial en función de los ingresos. En las regiones con ingresos más bajos la oferta de servicios básicos suele ser muy limitada, lo que favorece que asociaciones criminosas desarrollen métodos alternativos de control social, denominados gobernación paralela. Además de concentrar se en regiones específicas, también hay una población más susceptible a la violencia criminal. En Brasil y Colombia son principalmente los jóvenes, pobres, y afrodescendientes, mientras en Bolivia, Guatemala, Honduras, México y Perú son las poblaciones indígenas.

ANALIZANDO LAS CAUSAS DEL CRIMEN ORGANIZADO Y DE LA VIOLENCIA

La violencia criminal hay muchos factores estructurales: la pobreza, la desigualdad, el desempleo entre los jóvenes, el bajo nivel educacional, las altas tasas de impunidad, las normas sociales complacientes con la violencia de género, y la urbanización acelerada y desregulada. Así se suele establecer una correlación positiva entre la ampliación de los beneficios sociales e la reducción de la criminalidad y de la violencia. Aunque la pobreza haya reducido en los países latinoamericanos, la desigualdad siguió estancada: la región tiene la peor desigualdad de ingresos del mundo y ocho de los veinte países más desiguales.

La desigualdad genera violencia por dos principales razones: 1. hay más desempleo, por lo tanto, la competencia entre los individuos es mayor y la ascensión social es más limitada; 2. Los

ricos y los pobres pasan a competir por los bienes públicos, y la consecuencia es la precarización de los servicios estatales.

CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS DE MANO DURA EN AMÉRICA LATINA

Las políticas de Mano Dura refieren se a la aplicación de la represión y del encarcelamiento en masa para garantizar la orden pública. Por su carácter pragmático y moralmente integro, así como por el apelo popular de dichas medidas, los líderes populistas suelen recurrir a taticas de esta naturaleza. Dichos políticos tienen el apoyo de los medios de comunicación, de los empresarios y de los representantes religioso e intentan mantener el *statu quo*. Las narrativas de lucha contra el terrorismo y de guerra al terror propagaron las medidas de mano dura, así como el hecho de que en muchos países las instituciones militares y paramilitares permanecen con la misma estructura que tenían en las décadas de guerras civiles y régimen autoritarios.

En la práctica, estas políticas pueden ser divididas en tres conjuntos de medidas, la combinación de ellos caracteriza la intervención mano dura. El primer conjunto involucra la aplicación de acciones policiales discrecionales en la detención de sospechosos, e imposición de sanciones para delitos poco graves. El abuso por parte de las fuerzas policiales es sistémico y corrosivo. El segundo conjunto se relaciona con la reducción de los derechos procesales de los sospechosos, incluso de aquellos menores de edad, y el aumento de las penas de prisión, especialmente para los crímenes de tráfico de droga. Esas prácticas generalmente violan muchos derechos de los ciudadanos, y la eficacia de esta medida es muy limitada. El encarcelamiento en masa hace con que cárceles se vuelvan terrenos fértiles para la renovación de las facciones, como se nota en Brasil, México, Colombia, Guatemala y Honduras. Por fin, el ultimo conjunto comprende la ampliación de la policía militarizada y de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad interna. Esa medida amplia la violación de los derechos humanos, incluyendo asesinatos extrajudiciales, desaparecimientos, y tortura. Otra tendencia que llama mucho la atención es que el número de agentes de seguridad privados supera a de los policiales en una proporción de 2:1.

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA

Una alternativa promisoras para las políticas de mano dura son las prácticas de seguridad ciudadana. Esas medidas tienen como principio promover medidas efectivas de seguridad pública en un contexto de normas democráticas más amplias, enfocando en la garantía de los derechos humanos y en las libertades civiles. La idea está centrada en dos concepciones básicas: un Estado responsable y una ciudadanía activa. La segunda se relaciona con los medios para

aproximar la policía de la población es esencial para compartir informaciones y realizar una vigilancia policial efectiva. Así, la seguridad ciudadana es formulada y administrada por el Estado, pero la sociedad civil la guía e implanta con su participación.

CONCLUSIONES

Los esfuerzos para el combate a la violencia en los países latinoamericanos necesariamente deben involucrar la resolución de los problemas sistémicos de la región. Aunque los métodos de Mano Dura siguen teniendo mucha adhesión, y sus resultados sean muy insatisfactorios, nuevas medidas como la seguridad ciudadana empezaron a ser tomadas en cuenta.

DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: MONTAÑAS Y VALLES

LAS TENDENCIAS: BOOM Y RECESIÓN

Entre 2003 y 2013 América Latina atingió la menor incidencia de la pobreza y la mayor expansión de la clase media de su historia. La proporción de la población en situación de pobreza cayó de 41,5% en 2003 para 24,1% en 2013, y el porcentual de la clase media aumentó de 21,2% en 2003 para 34,7% en 2013. También se notaron avances en la reducción de la desigualdad social. Sin embargo, la región sigue como la más desigual del mundo y en 2014 10% de los más ricos concentraban 71% de la riqueza total. Además, los datos sobre el periodo de recesión económica reflejan que las políticas sociales no fueron suficientes para mantener las conquistas en periodos de estagnación económica, puesto que entre 2013 y 2016 18 millones de personas descendieron socialmente y 7 millones quedaron debajo de la línea de la pobreza. Para evitar que la pobreza siga creciendo los gobiernos tendrán que fortalecer no apenas en alcance de las políticas públicas, sino también la calidad de los sistemas de seguridad, pensiones, salud y educación.

Cuando analizamos los que no se beneficiaron del boom económico, notamos tres padrones sobre la pobreza crónica: ella se aglomera en las zonas territoriales de exclusión rural y urbana; la mayoría de las personas afectadas no se benefician de mercados de trabajo dinámicos; la diferencia entre la pobreza y la clase media no ocurre apenas en términos de rendimiento, sino también en acceso a los recursos.

EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

Las evidencias sugieren que hay dos principales razones para la reducción de la pobreza en la región: el aumento de los ingresos del trabajo, que redujo entre 40 % a 60 % la

pobreza, y el aumento del ingreso proveniente de otras fuentes, como políticas sociales, que la redujeron entre 20 % a 40 %. La primera razón evidencia que la disparidad salarial entre los trabajadores de alta y baja calificación está disminuyendo y que hubo un aumento de los trabajadores con nivel educación más elevado, principalmente debido la ampliación de los sistemas educacionales. Además, en el mismo periodo la demanda por trabajadores no cualificados superó la oferta en casi todos los sectores de la economía y hubo un aumento significativo y generalizado del salario mínimo, que creció en media 42 %, el equivalente a 3,6 % al año. A su vez, la segunda razón beneficia más las familias en extrema pobreza y esta modalidad comprende las transferencias de ingresos tanto condicionadas, como no condicionadas. El número de beneficiarios de estos programas se estabilizó después de 2010, pero empezó a caer entre 2014 y 2015, debido a las recesiones económicas y la reducción de las políticas públicas.

Muchos países también empezaron a adoptar enfoques multidimensionales, como Colombia y México. Este enfoque abarca efectivamente los excluidos del mercado del trabajo, generalmente ubicados en las regiones rurales y urbanas más pobres y, por lo tanto, tienen un fuerte enfoque regional. Esas acciones gubernamentales tienen una enorme influencia en el acceso a los servicios y en la mejora de la calidad de vida de las familias.

MÁS ALLÁ DE LOS INGRESOS: LA EXCUSIÓN DE GÉNERO, ÉTNICA Y RAZA

A pesar del dinamismo en el mercado laboral y el crecimiento económico, algunas formas de exclusión social, como la disparidad de oportunidades para las mujeres, las poblaciones indígenas y las comunidades afrodescendientes, se mantuvieron.

Hay factores sobre la desigualdad de género que merecen ser destacados. Primer, la participación de las mujeres en el mercado laboral aumentó considerablemente durante los años 200, pasando de 44 % en 1990 para 53 % en 2014. Así, la cantidad de mujeres sin ingresos propios disminuyó de 42 % para 29 % en el mismo periodo. Sin embargo, los niveles de calificación, las disparidades salariales y la dedicación al cuidado de dependientes siguen siendo obstáculos a una igualdad de género más efectiva. En segundo lugar, la falta ausencia de paridad en la actividad política de los países latinoamericanos. Por fin, el incremento en la violencia contra las mujeres.

Otro grupo social que sufre con una exclusión sistémica son las comunidades indígenas. La población indígena latinoamericana corresponde a aproximadamente 42 millones de personas, casi 7,8 % del total de la población, siendo Bolivia, Guatemala, México y Perú los países con mayores proporciones absolutas y relativas. Sobre las políticas destinadas a esa población hay dos cuestiones principales: la aplicación controvertida de los principios de consentimiento libre, previo e informado, y el reto de garantizar la participación política de esos individuos en los órganos legislativos y los gobiernos locales.

Por fin, 133 millones de afrodescendientes viven en la región, lo que corresponde a cerca de 21 % de la población. 98 % de esa población vive en Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México y Venezuela. Esa población sufre con una permanente disparidad de educación y de ingresos y su representación política también es muy restricta. Las políticas sociales se han enfocado principalmente en la creación de condiciones igualitarias para el mercado laboral y la enseñanza superior.

Aunque los cambios sean evidentes, son necesarias acciones más incisivas con el objeto de cambiar las normas sociales que contienen imágenes sesgadas sobre la sexualidad, el género y la raza. Un reto muy importante y persistente es reducir la violencia contra los grupos sociales socialmente excluidos.

¿CUÁLES SON LOS PRÓXIMOS PASOS?

Para los próximos años de menor crecimiento económico también se presentan grandes retos, como: la flexibilización de los derechos laborales, el combate a la pobreza crónica y los cambios normativos y comportamentales, que promuevan la eliminación de la exclusión de determinados grupos sociales.

CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA: ESPERANZAS,
DESILUSIONES Y PERSPECTIVAS

AUGUSTO DE LA TORRE E ALAIN IZE

Históricamente el desempeño económico de América Latina ha sido poco inspirador, lo que implica en que los países latinoamericanos siguen rehenes de la volatilidad económica, del bajo crecimiento e de la alta desigualdad.

PANORAMA HISTÓRICO: EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

En este apartado se analiza la evolución de la calidad de vida en América Latina en comparación con los EE.UU. En general los datos son poco inspiradores: en 1910 los ingresos per capita de la región correspondían a poco menos de 40% de los ingresos en el vecino del norte, y en 2010 esta proporción cayó para 30%.

En estos cien años se nota cuatro fases en el crecimiento económico latinoamericano y de la convergencia entre los ingresos per capita latinoamericano y norte americano:

1. Entre 1910 y 1938 cuando la trayectoria de la región era convergente con la de los EE.UU.;
2. Entre 1950 y 1970 cuando se adopta las políticas de sustitución de las importaciones para desarrollar el sector industrial. Esa estrategia no tuvo el éxito de sostener la convergencia, puesto que los ingresos *per capita* cayeron constantemente y apenas en países como Brasil y México, que tenían un mercado consumidor más amplio, se notó efectos positivos;
3. Entre 1980 – 1990, período conocido como la década perdida, en lo cual la liberalización comercial desestabilizó las industrias nacionales, generando crisis microfinancieras, así como tasas de inflación muy altas. En los años 1990, el “Consenso de Washington” impuso correcciones fiscales brutales y los ingresos *per capita* en comparación a de los EE.UU. siguió cayendo hasta llegar a cerca de 25% en los años 2000.
4. Entre 2000 y 2012 cuando el *big bang* chino provocó una trayectoria de desarrollo económica. En este periodo se nota efectos más heterogéneos en la región, puesto que desde la década de 1990 México pasó a diversificar su exportación (manufacturas para los EE.UU. y servicios para América Central) y el sur siguió exportando *commodities*. Así los países del sur se beneficiaron más con la elevación de los precios de los productos agrícolas, mientras el norte fue perjudicado con la inundación de productos manufacturados en China. Durante este periodo los datos de convergencia son muy variables, lo que no nos permite establecer un parámetro general para la región.

INTERPRETANDO EL DESEMPEÑO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

La hipótesis de este apartado es que una mayor presencia del país en los mercados internacionales, o sea una alta participación en las exportaciones globales, incrementa su convergencia *per capita* en relación a las economías más desarrolladas.

En los países exportadores de *commodities* se nota que el dinamismo en las exportaciones puede contribuir para la convergencia entre los padrones de vida de su población con la de los países desarrollados, sin embargo, para que esta tendencia se sostenga es necesario que las exportaciones sigan avanzando y se traduzcan en crecimiento económico doméstico. Esos son retos muy grandes, en especial si tomamos en cuenta la desaceleración del crecimiento chino afecta directamente el precio de las *commodities* y que la demanda internacional de estos bienes es limitada. Para evitar los choques que el decrecimiento global puede tener en estas economías son necesarias políticas anticíclicas, o sea, estos países tienen que ahorrar durante el *Bloom* y mantener los gastos públicos elevados durante los períodos de estagnación. Esas medidas son necesarias, puesto que el combate a las desigualdades sociales es tan importante para el incremento del PIB y de las exportaciones, cuanto las demás políticas estructurales.

Otro caso interesante por analizar es el mexicano. En este país se destaca la calidad de las políticas microfinancieras, el alto grado de apertura económica y el vínculo estrecho con el mercado norte americano por medio del NAFTA, pero también es muy evidente que México es el segundo país con peor convergencia de ingresos *per capita* de la región. La complejidad económica amplió significativamente y el dinamismo de las exportaciones mexicanas ha sido el principal motor de su crecimiento en los últimos 25 años, pero el desarrollo económico no vino como esperado. Hay muchas razones que justifican este fenómeno, como los obstáculos del comercio bilateral con EE.UU. y la casi ausencia de reformas estructurales que tuviesen por objetivo desarrollar mercados más integrados, competitivos y eficientes, y la capacitación de su mano de obra.

Por fin, el caso de los países que se volvieron exportadores de servicios también nos llama la atención. Costa Rica, República Dominicana y Panamá son países clasificados como importadores de *commodities* con alta convergencia, y El Salvador, Guatemala y Honduras, como importadores de *commodities* de convergencia baja. Los grandes factores de divergencia entre esos dos bloques son los déficits comerciales y la exportación de servicios, que involucra el sector de turismo. La manera de financiamiento de los déficits externos es muy distinta entre los dos

bloques: en el primer la principal fuente de financiamiento fue el investimento extranjero (6% del PIB), mientras que en el según fueron las remesas de ciudadanos viviendo en el exterior (10% del PIB).

DOS FACTORES CRUCIALES: EL ESTADO DE DERECHO Y LA POBREZA Y DESIGUALDAD

Ninguna analice sobre desempeño económico latinoamericano estaría completa sin tomar en cuenta los dos retos más urgentes y estructurales de la región: la fragilidad institucional y la pobreza y desigualdad. El gran reto se resume en la dificultad de implementar políticas macroeconómicas responsable, y ahorrar para el futuro cuando la población exige, justamente, una respuesta estatal incisiva para los problemas sociales urgentes. Para garantizar el desarrollo a largo plazo es necesario invertir en personas y en equidad, lo que demanda sistemas de salud y educación sólidos, pero el fin del ciclo de las *commodities* y las restricciones fiscales amenazan los avances.

PERSPECTIVAS FUTURAS

La incertidumbre internacional genera grandes incertezas para los países latinoamericanos y una alternativa constructiva sería promover el aumento continuo del valor agregado a producción de las *commodities*, pero al mismo tiempo diversificar al máximo las exportaciones y los mercados de destino. Se puede lograr una mayor diversificación por medio de la integración entre los países latinoamericanos y el Sur global en general.

Para acceder a los mercados de los países desarrollados las exportaciones latinoamericanas deberían enfocarse en bienes y servicios dinámicos que conflictúan con la producción de dichos países, eso implica en un impulso a la creatividad y a la productividad. La transición para una agenda exportadora enfoca en la importancia del conocimiento y de la atracción y retención de talentos. Para que todo eso sea posible, hace falta invertir en instituciones fuertes, en infraestructura eficiente y integrada, en seguridad, en la preservación del medio ambiente y del capital natural y cultural. Además, los países tienen que mejorar significativamente los sistemas de protección social e invertir en la educación universal de calidad.

Se nota que en América Latina las estrategias de política externa oscilan de acuerdo con el ritmo electoral, los precios de las *commodities* e las tasas de interés. En las últimas décadas uno de los principales factores del desarrollo en la región es la expansión de la influencia china, en especial en términos de comercio, investimento, y financiamiento de megaproyectos de infraestructura. Esa influencia representa un gran reto para los EE. UU, que hace muchos años es el actor internacional más influyente de la región.

El senario global hoy es más complejo y fluido que nunca, puesto que la ascensión de nuevas potencial no viene desarrollando condiciones más equitativas, sino aumenta la disparidad del poder. Las expectativas de que se aumentaría el multilateralismo y sería más efectiva la coordinación regional no se cumplieron y lo que se nota es que, con excepción de la Unión Europea, los bloques regionales no lograron consolidar normas internas o institucionalizar relaciones externas. La ausencia de un multilateralismo real se debe a las diferencias entre los países que se tornaron más evidentes, dificultando el consenso. En el caso latinoamericano se nota que hay una colcha de retales de organizaciones internacionales segmentadas y sobre puestas, puesto que es más fácil que los países de la región busquen cooperaciones con un país lejano, que con un vecino.

¿CONTINUACIÓN O LEJANÍA? LAS RELACIONES EE. UU – LATINOAMÉRICA

Desde el punto de vista norteamericano, las relaciones con América Latina se restringen a la baja política (todo menos seguridad) y son regidas pela teoría de la relatividad: energía, migración y cocaína al cuadrado.

Durante los años de la guerra fría los EE.UU. se limitaron a fornecer financiamiento, entrenamiento, e informaciones a los gobiernos o combatientes aliados. En 1990 esa postura cambio con las negociaciones para la creación de la ALCA, que enfrentó mucha resistencia latinoamericana. En las últimas décadas la relación con los vecinos del sur fue poco priorizada por los EE. UU, pero sigue habiendo tensiones y hay tres subdimensiones muy importantes: los conflictos territoriales, el terrorismo y la intervención de una potencia extrarregional. Cuanto a los temas económicos, el actual presidente norte americano, Donald Trump, ya dejó muy claro que prefiere el conflicto a la cooperación en lo que respecta a los investimentos y las relaciones

comerciales. Aunque difícilmente América Latina sea objeto de guerras comerciales, seguramente será afectada por ellas. Otros temas que llaman la atención en esta relación son la producción y consumo de energía, la migración y el tráfico de drogas.

¿UNA NUEVA VIEJA HEGEMONÍA? LAS RELACIONES CHINA – LATINOAMÉRICA

La emergencia del protagonismo chino contribuyo para contener la hegemonía norteamericana en la región y muchos países diversificaron sus relaciones económicas, pero si esas dos potencias entran en conflicto abierto los países latinoamericanos se encontrarán en una posición incómoda de tener que elegir apenas un aliado.

Las principales formas de influencia china son por medio del comercio y del investimento, así como por la cooperación financiera y la influencia política. El comercio es poco diversificado y se restringe básicamente a agricultura, metales y energía. Sin embargo, desde 2013 el comercio de bienes chinos y latinoamericanos ya no se amplió más y esta relación enseña señales de una reconfiguración centro-periferia. Los tres grandes retos ante el investimento chino son: ampliación del volumen, diversificación de los países y de los sectores económicos que lo reciben, y la sustentabilidad ambiental y social. Se hace importante destacar que entre 2003 y 2014 China se relacionó principalmente con países donde los EE.UU. ejercían una menor influencia.

RESTO DEL MUNDO

Las relaciones entre UE y América Latina son marcadas por una interdependencia relativamente baja y por asimetrías enraizadas. Se nota una gran dificultad en desarrollar cooperaciones de manera integrada, o sea, la UE acaba segmentando los países latinoamericanos y se relacionando de manera distinta entre ellos.

Las relaciones con India todavía son pocas, pero son interpretadas como muy positivas. Con Japón y Corea del Sur las relaciones se limitan con Brasil y México. El enfoque ruso para la región es geopolítico y no comercial y se enfoca en la venta de armamentos.

CONCLUSIONES

Las relaciones entre América Latina y el mundo tiene tres principales tendencias: la dependencia regional, la disociación de políticas y la dispersión intrarregional. El mundo está cada vez más multipolar, lo que hace muy difícil establecer padrones. La económica latinoamericana sigue orientada para el exterior, pero crece de manera centrífuga.

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA - REGIONALISMO CIRCUNSTANCIAL

ANA COVARRUBIAS

En teoría la integración económica entre los países latinoamericanos debería ser relativamente fácil, puesto que ellos comparten muchas características históricas, culturales, y con excepción de Brasil, hablan el mismo idioma. Sin embargo, el regionalismo latinoamericano es marcado por una proliferación de diversas instituciones, que, aunque sean ambiciosas, tienen un poco impacto en la realidad de la región.

REGIONALISMO CIRCUNSTANCIAL

Además de la OEA patrocinada por los EE.UU. en 1948, los primeros intentos de desarrollar instituciones regionales ocurrieron apenas en los años 1960 y 1970, pero luego se mostraron insuficientes para fomentar una integración efectiva. El fin del siglo XX, influenciado por el consenso de Washington, fue marcado por la retomada del espíritu regionalista. En este contexto se creó el Mercosur en 1991, la ALBA en 2004, la UNASUL en 2008 y la CELAC en 2010. Por más que esas instituciones surgieron en un contexto optimista sin la presencia hegemónica de los EE.UU., la mayoría de ellas paralizó sus actividades rápidamente, repitiendo el padrón del pasado.

Hay muchos factores que explican el actual estado del regionalismo latinoamericano, el primer de ellos es la fragmentación global. En este contexto, los países priorizaron las relaciones bilaterales con las potencias extrarregionales en detrimento de las directrices regionales. Otro factor relevante es la fragilidad y la dependencia económica de los países latinoamericanos en relación a las grandes potencias como China, EE.UU. y incluso Rusia. Una definición rigurosa de soberanía también dificulta las concesiones y la acomodación de los intereses ajenos, lo que dificulta la integración. Otra cuestión muy evidente es la falta de liderazgo en la mayoría de los países de la región.

REGIONALISMO FORÁNEO: EL SISTEMA INTERAMERICANO

Diversas instituciones integran el sistema interamericano de Derechos Humanos, y este tiene por objetivo promover la paz, la seguridad y la cooperación en determinados temas. Sus componentes tradicionalmente más importantes son la OEA, el Tratado de Río, y el SIDH (la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Pese a la gran interferencia de los EE.UU. en las primeras décadas de actividades de la OEA, con el tiempo esta institución pasó a ser un importante fórum para que los países latinoamericanos pudieran manifestar su oposición a ciertas actitudes norteamericanas. Con el fin de la guerra fría la OEA fue revitalizada, puesto que los EE.UU. empezaron a promover activamente una agenda económica liberal para América Latina, que es conocida como el consenso de Washington. En este contexto surgió el área de libre comercio entre las Américas (ALCA). La ola de consenso sobre democracia, derechos humanos y políticas neoliberales no duró mucho, y a finales de los años 1990 ante la desilusión generalizada con el neoliberalismo, los gobiernos de la región pasaron a divergir sobre cuál sería la mejor estrategia de integración. La falta de consenso sobre los valores políticos en la región, el desacuerdo en relación al papel de la OEA y las asimetrías de poder que suelen favorecer algunos países fueron algunas de las principales dificultades para desarrollar una nueva estrategia de integración.

En cambio, a lo que sucede en la OEA, el SIDH siguen ejerciendo sus actividades normalmente, se volviendo instancias muy activas desde los años 1990. Hay principalmente tres razones que pueden justificar esos hechos: los países reconocen que no pueden combatir solos las violaciones de derechos humanos; los EE.UU. no integran el SIDH, por lo tanto, el sistema no representa una visión de *hegemon* global acerca de los países más frágiles; y el SIDH dispone de mayor delegación de autoridad, razón por la cual posee más independencia en relación a los estados-miembros.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA SUBREGIONAL: MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO

El Mercosur y la alianza del pacífico son ejemplos subregionales concretos de integración económica, así como son producto de regionalismos circunstanciales.

El Mercosur desafía los criterios tradicionales de composición de regionalismos, puesto que no surgió ni a partir de una mayor integración económica, ni de a partir de demandas sociales. Esta institución no desarrolló órganos independientes, como un secretariado, y el bloque todavía depende de iniciativas presidenciales para avanzar. Desde un punto de vista económico, el Mercosur fue relativamente exitoso en la primera década de su existencia, una vez que el comercio interbloque cuadruplicó. Desde el inicio de los años 2000, con los gobiernos progresistas de Brasil y Argentina, el bloque se volvió un signo de resistencia a el neoliberalismo y asumió un carácter más político, mientras la integración económica se paralizó. Paradojamente,

desde la crisis de 2010 y la emergencia de gobiernos de centroderecha en esos dos países, las preferencias domesticas regresaron al punto de partida con medidas neoliberales.

La alianza del pacifico es una asociación entre Colombia, Chile, México y Perú como un mecanismo de integración económica y comercial con el fin de fomentar el desarrollo, el crecimiento y la competencia. La creación de esta institución se justificó por la necesidad de adaptación a las tendencias económicas mundiales en la línea del neoliberalismo, así como se justifica por ser una reacción a la ambición de Brasil en asumir el liderazgo latinoamericano. Así como el Mercosur, la AP no posee un aparato burocrático institucional, pero de manera opuesta a lo que sucedió con los países más proteccionistas, sus éxitos económicos en términos de comercio interbloque son muy pequeños.

POTENCIAS Y ÓRDENES REGIONALES

Un tercer grupo de instituciones regionales latinoamericanas son aquellas que priorizan la coordinación política y el alineamiento ideológico, como la ALBA, CELAC y UNASUR. El objetivo de estas organizaciones es desarrollar un mayor autonomismo y protagonismo de los países miembros, para influir en los debates políticos y económicos internacionales.

La ALBA es un ejemplo de movimiento contrahegemónico, creada para cercar la influencia de los EE. UU en la región. Fue presentada como una alternativa al modelo neoliberal, con enfoque en el combate a la pobreza y al fomento del desarrollo social, bajo una ideología común de izquierda. La cooperación se manifestó principalmente por la venta de petróleo venezolano subsidiado a los países miembros, sin embargo, esa cooperación fue abalada tras el colapso del precio del petróleo en 2011 y por la muerte de Chávez en 2013.

La UNASUR también fue concebida como un instrumento de la política externa de una potencia regional: Brasil. Creada en 2005, la institución fue el medio que Brasil encontró para establecer su propia ordenen subregional en América del Sur, con el objetivo de ganar autonomía ante las potencias extrarregionales, como los EE.UU. México fue intencionalmente excluido por haber sido considerado un caballo de Troya de los EE. UU, así como un eventual rival de Brasil en términos de tamaño y aptitud. Las actividades de esta institución, así como casi todas las demás ya mencionadas, dependen del activismo presidencial y se nota que ella apenas funciona mientras los países miembros eran gobernados por líderes audaces, con recursos abundantes y en circunstancias favorables.

La CELAC fue creada en 2012 con el objetivo de ser encargada de temas regionales, mejorar la posición de América Latina y del Caribe en el sistema internacional y funcionar como una voz de la región en los asuntos internacionales. Por excluir los EE. UU y Canadá, se especuló que su objetivo principal era sustituir la OEA.

CONCLUSIÓN: UNA NARRATIVA LATINOAMERICANA

MICHAEL SHIFTER Y BRUNO BINETTI

Establecer una comprensión profundizada sobre los temas políticos, sociales y económicos latinoamericanos es un gran reto. Como expuesto, se trata de una región inestable, en donde el optimismo sobre el futuro luego cede lugar a la frustración con los retrocesos. Después de la fase optimista reciente, entre 2003 y 2013, que correspondió al periodo del *boom* de las commodities, se nota que otra vez la chance de desarrollo fue desperdiciada.

La región presenta indicios sociales muy preocupantes y la actual coyuntura nos hace pensar que, si la primera década del siglo fue la de ampliación de la clase media, la segunda puede ser la de la ampliación de la miseria. Además de ser la región más violenta del mundo, América Latina también es la más desigual. Otro problema preocupante es la ausencia de planeamiento a largo plazo, lo que imposibilita que los gobiernos desarrollen políticas anticíclicas, que les permita crear cierta estabilidad en los años de bajo crecimiento económico.

Hay un hilo conductor crítico presente en el texto de todos los autores: la falta de capacidad estatal. Aunque se note que hubo muchos avances en los últimos años, la mayoría de los países fracasa en consolidar burocracias públicas profesionales, sea en ámbito nacional, regional o local.