

# Los desafíos del desarrollo en América Latina<sup>1</sup>

POR: BEETHOVEN HERRERA VALENCIA\*

*\*Beethoven Herrera Valencia es Doctor en Economía del Instituto de Estudios Políticos de París, es Profesor Titular y responsable de los cursos de economía en los Doctorados de Derecho y Estudios políticos de la Universidad Externado de Colombia. Es además profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia responsable de los cursos sobre Globalización y Crisis Financiera Internacional. Es Miembro de Número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas y columnista del diario económico Portafolio. Fue coordinador académico del diseño del Examen de calidad de Educación Superior para la carrera de economía y fue distinguido como Mejor Docente Universitario en 2009.*

La complejidad de una agenda integral

**L**o primero que cabe destacar de la obra en mención es la amplia y compleja serie de temas que abarca, de modo tal que puede afirmarse con certeza que trata de manera muy completa cuestiones planteadas en diversas áreas del desarrollo del continente, y que el tratamiento que se hace de las mismas tiene rigor conceptual y se apoya en un fundamento empírico sólido que convierte esta obra en un valioso instrumento de apoyo para diseñadores de política, analistas, académicos y líderes de la sociedad civil.

Foto: Cortesía de Fernando Bermúdez

(1) QUENAN, Carlos y VELUT Sébastien (Coordinadores), "Los desafíos del desarrollo en América Latina", Institut des Amériques, con la participación del GRET, A Savoir 04, Traducción Mónica Rollinger. Agence Française de Développement (Francia: septiembre 2011).

Los desafíos al desarrollo en América Latina es un estudio coordinado por los profesores Carlos Quenan y Sebastien Velut, del IHEAL, en el que se analizan las relaciones entre las dinámicas económicas y sociopolíticas del desarrollo en América Latina y su impacto en el rol del Estado y las políticas públicas. El documento establece que la región, si bien ha logrado una dinámica de modernización económica y consolidación democrática desde 1980, aún enfrenta retos de desarrollo en materia de desigualdad social y regional, medio ambiente e investigación, ciencia e innovación<sup>2</sup>.

Durante mis estudios doctorales en Francia tuve ocasión de compartir con Bruno Lutier y con Jaime Marques Pereira, coautores de esta obra, y así mismo he tenido la ocasión de estudiar los trabajos de otros coautores y puedo asegurar que cada uno, en el dominio de su especialidad, son autoridades conocidas.

El manejo que cada uno de los autores muestra en el desarrollo de su tema habla bien de los largos años que han dedicado al estudio de nuestro continente y a la visión respetuosa -aunque muchas veces crítica-, de nuestra propia identidad y diversidad.

## El escenario económico

En el campo económico el texto muestra que América Latina ha logrado mantener un crecimiento aceptable, y que a pesar de las oscilaciones propias del ciclo económico, ha sido menos afectada por la última crisis financiera internacional de lo que pudo preverse en sus inicios. Un continente que representa 7,5% de la producción mundial y realiza el 5% del comercio internacional se mantiene con indicadores deficientes en productividad y con un rezago notable en la innovación tecnológica.

A pesar de la gran riqueza en recursos naturales con la que cuenta América Latina los estudios incluidos en el libro constatan un nivel de desarrollo inferior a las posibilidades de la región. Los autores encuentran un nuevo dualismo entre sectores avanzados como la producción aeronáutica en algunos países, coexistiendo con una extendida economía informal que en la mayoría de países puede cubrir más de la mitad de la actividad económica.

El libro destaca la importancia que ha tenido para el continente el auge de la demanda china, pero faltaría analizar en esa misma línea en el proceso de reprimarización de las exportaciones que está ocurriendo. La creciente exportación de productos energéticos y mineros (muchas veces con modalidad de enclaves productivos) se ha acompañado de una severa crisis en la manufactura, por ejemplo textil (en algunos países), justamente por la importación masiva de productos chinos.

En este ámbito es notable el aporte que hace el estudio al mostrar que mientras para México su principal socio comercial es Estados Unidos (80,7% del total de exportaciones), de igual manera

que para Colombia (39,9% del total de exportaciones); para el caso de Brasil y Chile las exportaciones a la Unión Europea y China se colocan por delante de las que envían a Estados Unidos; en tanto que para Uruguay y Argentina, Brasil y la Unión Europea se constituyen en sus principales socios.

En el campo de la inversión directa, el estudio muestra que Europa vivió un boom hacia América Latina, la cual ha decaído en el último período y lanza la pregunta, que a mi juicio constituye el principal interrogante del libro, acerca de si se está produciendo una 'desvinculación' de América Latina respecto de Europa, de la misma forma que ello ocurre respecto de Estados Unidos<sup>3</sup>.

Cito el texto de la conclusión de la página 383:

*A pesar del discurso europeo sobre la asociación estratégica y a pesar de la importancia que representan los intercambios múltiples (económicos, culturales, universitarios...) con América Latina, ésta no es una de las prioridades comerciales de la Unión Europea. A nivel político, cabe preguntarse si no somos testigos de una cierta desilusión compartida. Los euro-*

(2) Trujillo Acosta Iván Alejandro, Tercer Secretario de Relaciones Exteriores de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia. Enero de 2012.

(3) Quenan, *Los desafíos del Desarrollo*, 383.

*peos pensaban que América Latina se organizaría y se estructuraría como ellos lo hicieron y por su parte los latinoamericanos esperaban mucho de la Unión Europea, en especial en materia económica.*

En el análisis interno de las economías latinoamericanas los estudios que aporta el libro muestran que el empleo es en alta medida de baja calidad, y que existe una fiscalidad limitada pues está por debajo de 20%, en comparación con niveles de 40% o más que se tributan en Estados Unidos y en Europa. Adicionalmente, se lamenta por la persistente y creciente desigualdad: Mientras en Europa después de aplicar los impuestos la desigualdad se reduce, en América Latina, la misma medida —basada en el índice de Gini—, después de aplicar los impuestos, se aumenta.

El libro destaca el ejemplo de Chile que ahorró los ingresos en tiempo de bonanza y pudo contrarrestar con ellos los efectos de la pasada crisis internacional. El estudio sostiene que hay un subdesarrollo financiero, posiblemente refiriéndose a la escasa bancarización que hay en nuestros países, pero considero que existen algunas zonas grises:

*- Es cierto que el continente está en este momento mejor preparado para resistir el impacto de la crisis internacional. Pero había vivido antes su propia crisis financiera por las quiebras bancarias que afectaron a todos los países del continente en los años ochenta y noventa, en todos*

*los casos derivados de prácticas corruptas y tasas de interés superiores a las tasas de ganancia de la inversión productiva.*

*- Los sistemas de corrección monetaria o indexación de la tasa de interés de los créditos hipotecarios se aplicaron sin que estuvieran indexados los salarios de los trabajadores y esto condujo a que millones de ciudadanos de América Latina perdieran sus viviendas.*

*- Las inadecuadas políticas monetarias y cambiarias (como la convertibilidad argentina) derivaron en la incautación de los ahorros de los ciudadanos, como fue el caso del corralito adoptado por el Ministro Cavallo en el Gobierno de Menem.*

*- Un aspecto que no se destaca es el análisis del proceso de privatización de empresas públicas que ha abarcado desde puertos, energía y telecomunicaciones y en algunos países llegó hasta el caso*



Foto: Centro de Bogotá. Cortesía de Eduardo Fuentes.

*del petróleo. No existe una lectura cierta acerca de la transparencia con la que se adelantaron esos procesos, ni de los usos productivos de los bienes heredados.*

## Demografía y Balance social

El trabajo muestra cómo la tendencia consistente de baja de la mortalidad y la fecundidad en América Latina ha llevado a un promedio de 2,3 hijos por mujer con variaciones de unos países a otros; pero advierte con preocupación que la mayor longevidad que vive el continente no está siendo correspondida con políticas previsionales de atención a los adultos mayores y el continente no parece estar aprovechando, del modo deseado, esta oportunidad demográfica.

Se anota una recuperación de las clases medias que habían sido muy afectadas por el periodo neoliberal, pero deja planteada la necesidad de fortalecer su capacitación a través de mecanismos de formalización laboral; se anota asimismo que hay una desaceleración de la mi-

gración del campo a la ciudad, frenando el crecimiento urbano, lo cual bien podría aprovecharse para mejorar los servicios públicos de agua y procesamiento de residuos sólidos, al mismo tiempo que se impulsan programas de renovación urbana.

El trabajo pone de presente el volumen de remesas que los países reciben pero no se ahonda en los posibles programas para la utilización productiva de las mismas. El estudio no ahonda en las gravísimas consecuencias de la fractura familiar que ha causado la migración al

exterior de jóvenes y adultos que han salido por motivos políticos y económicos, y algunos de los cuales en su traumático retorno han dado origen a las pandillas o maras, a las que sí se refiere el estudio. El estudio muestra que para 2008 el 33% de latinoamericanos o sea 180 millones estaban en la pobreza y el 12% o sea 72 millones estaban en la indigencia; y que mientras la desigualdad es mayor en Brasil, Chile, Colombia (países económicamente exitosos), dicha desigualdad es menor en Costa Rica, El Salvador y Uruguay (países de menor tamaño).

Se anota en el estudio la importancia de haber incluido en los censos la identificación de los indígenas, cuyo registro se acerca a los 30 millones y se valora la importancia que ello tiene a efecto de fortalecer las identidades y el pluralismo en los países. Pero cabe destacar que el estudio hace caso omiso del rezago que existe en identificación de poblaciones de origen árabe, aunque también se ha avanzado en la identificación de poblaciones afrodescendientes.

El texto valora positivamente los programas de transferencia monetaria condicionados a la asistencia escolar y muestra así mismo que los programas no pueden entenderse como un reemplazo de la escasa contribución fiscal. Extrañamente el texto no aborda el problema de la tierra, cuya concentración, escasa productividad y casi nula tributación, constituyen uno de los rezagos del continente que obliga a pensar que reformas estructurales de la tenencia del



Foto: Palacio de Justicia de Bogotá. Cortesía de Eduardo Fuentes.

suelo podrían estar pendientes. A este aspecto Uruguay acaba de proponer un impuesto a las grandes propiedades de tierras.

## Estado gobierno y gestión pública

El estudio en mención destaca el cierre del ciclo de dictadores militares<sup>4</sup> que vivió el continente hasta los años ochenta y aventura la hipótesis de que en el continente se han extinguido las perspectivas de gobiernos militares y entiende que los intentos golpistas de Lino Oviedo en 1996 en Paraguay, de Lucio Gutiérrez en 2009 en Ecuador, la deposición de Manuel Zelaya en 2009 y el motín en Ecuador en el 2010 no logran poner en cuestión dicha hipótesis. Análisis especial merecen el caso de Hugo Chávez en Venezuela y de Fujimori en 1992.

Al saludar la experiencia centenaria que ha tenido América Latina en la vigencia de sus constituciones el texto señala un cierto mimetismo a copiar modelos del exterior.

En mi modesto juicio sería deseado en un futuro completar este análisis con el estudio de la tendencia generalizada a reemplazar las constituciones (no solamente a hacerle reformas) y que ha hecho que a excepción de Uruguay en todo Suramérica se haya modificado la estructura constitucional, incluso con reajustes ulteriores para introducir la reelección presidencial (Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, República Dominicana) además del fallido intento de hacerlo en Panamá.

El estudio es contundente en mostrar la fortaleza constitucional de países como Colombia en donde la Corte negó una segunda reelección presidencial o en

(4) *Ibid.*, 115.

(5) *Ibid.*, 114.

(6) *Ibid.*, 114.

Argentina en donde la Corte derogó las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, lo cual permitió llevar a juicio a militares anteriormente amnistiados. Igualmente impidió la creación del Fondo del Bicentenario, lo cual habría permitido al gobierno tomar reservas para pagar la deuda externa.

El documento analiza en profundidad el presidencialismo que impera en la mayor parte de la región, pero avanza poco en el fenómeno de choque entre poderes públicos (ejecutivo y las cortes) y no considera lo que algunos llaman la esquizofrenia entre Constitución y Cortes con una visión garantista, de salvaguarda de los derechos fundamentales, frente a una legislación gubernamental de inspiración muchas veces neoliberal. Ha habido protestas indígenas en Bolivia por la construcción de una carretera que a su juicio afectaba sus territorios, y protestas y muertos generados por los decretos del Presidente Alan García que permitirían la explotación turística de las selvas de la Amazonía peruana.

En el caso colombiano la Corte Constitucional ha declarado inexecutable la ley forestal y el código minero por haberse procesado sin la consulta con las

comunidades afectadas como lo ordenan el artículo 330 de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia. Justamente, a finales de año 2011, en el país se vivió un debate por la propuesta de construcción de un hotel en el Parque Natural del Tayrona.

El texto congratula el hecho de que en Chile, después de la caída de la dictadura, se hayan logrado eliminar algunos ‘enclaves’ autoritarios presentes en la Constitución redactada por Pinochet,

con las fuerzas armadas decidió romper con esa política de olvido plasmada por la dirección de leyes”<sup>5</sup>.

Para el caso colombiano considero ambiguo usar la expresión “en Colombia surgió un gobierno de jueces”<sup>6</sup> la cual es utilizada en Colombia por los críticos de la Corte Constitucional que estiman que dicha Corte debe asegurarse de que existan los fondos fiscales antes de reconocer los derechos fiscales de los demandantes.



Foto: Puente en Puerto Madero, Buenos Aires. Por Enrique Botta.  
Fuente: <http://www.sxc.hu/profile/egbotta>

El estudio da cuenta de los temas de la corrupción del narcotráfico y la violencia del Estado citando casos en varios países: el de Tlatelolco, en México en 1968, el ‘Caracazo’ en Venezuela, y el de El Alto en Bolivia en 2003; pero faltaría mencionar las masacres en las cárceles en Perú. Y se coloca como ejemplo paradigmático, los casos

pero es evidente, en la actual oleada de protestas de estudiantes, que en algunos campos como el de la educación, aún quedan cosas que cambiar.

Los autores saludan el hecho de que finalmente se haya podido llevar a juicio a militares autores de violaciones de derechos humanos, como es el caso de Argentina, pero parece un poco ligero afirmar que ello se explica por qué Néstor Kirchner “deseoso de enfrentarse

de corrupción contra tres presidentes de Costa Rica pertenecientes a diversos partidos políticos.

En el campo de las experiencias positivas los autores destacan el avance del voto electrónico en Brasil, que ha permitido el acceso de los analfabetas al ejercicio del proceso electoral y los avances en cultura ciudadana del Alcalde Mockus en Bogotá.

(7) *Ibid.*, 364.

## Integración, cohesión social y balance regional

El estudio destaca la importancia que tiene el desarrollo de infraestructura física como es el caso del Proyecto Mesoamérica (al cual ha sido aceptado por Colombia) y del programa IIRA que busca comunicar los dos océanos a través de diversos ejes viales.

Así mismo el estudio destaca la importancia de la defensa de los abundantes recursos naturales que tiene el continente y propone una política sustentable, al tiempo que muestra cómo el conflicto por una planta papelera entre Argentina y Uruguay generó una polarización política que afectó a Mercosur y facilitó la firma de un acuerdo bilateral entre Uruguay y Estados Unidos<sup>7</sup>.

El documento es generoso en los análisis sobre desigualdad social, pero quedaría para futuras ocasiones el estudio sobre los severos desbalances regionales existentes y que se agravan con los procesos de apertura comercial al exterior.

- *Entre el sur desarrollado de Brasil (Porto Alegre, Río de Janeiro) y la pobreza del nordeste (Pernambuco, Ceará, Recife) hay una diferencia similar a la que ocurre entre el sur pobre de México (Guerrero, Chiapas), en comparación con el mayor desarrollo de los estados del Norte (Nuevo León, Coahuila, Sinaloa y Sono-*

*ra); y esta brecha se ha agravado tras la entrada en vigencia del Tratado de Libre comercio con el Norte.*

- *Entre el menor nivel de desarrollo de la costa de Ecuador y Perú (Guayaquil, Lima-El Callao respectivamente) y las regiones de la Sierra (Ayacucho y Quito respectivamente), hay tal diferencia que se ha reflejado recientemente en las elecciones presidenciales.*

- *Entre el gran Buenos Aires y la zona conurbana de la Capital Federal hay una gran brecha de desarrollo con respecto a provincias como Misiones, Catamarca y Cocuy al norte.*

- *En el caso de Colombia, el estudio de Adolfo Meisel ha mostrado que las dos Costas y la Orinoquia y Amazonía colombianas, tienen tal nivel de retraso en su desarrollo respecto de la región del interior, que ha obligado al gobierno a modificar la distribución de las regalías buscando cerrar esta brecha entre regiones.*



Foto: Jardín Botánico de Río de Janeiro. Por: Felipe Daniel Reis.  
Fuente: <http://www.sxc.hu/profile/felipedan>

## Conclusión:

Lo que América Latina y Europa pueden hacer juntas

América fue por siglos receptora de emigrantes europeos que vinieron a nuestras tierras en busca de un mejor destino, huyendo de la persecución política o buscando una mejor vida.

América Latina tiene la mayor reserva biológica y de diversidad que la constituye en el mayor pulmón del planeta: la protección de estos recursos es obligación de todos, tanto europeos como americanos.

Europa ha aportado a América su tradición constitucional y ha sido en el periodo reciente la principal proveedora de ayuda al desarrollo.

La experiencia europea de fondos estructurales para la cohesión social y el balance regional, ha permitido construir la Casa Común Europea, la cual aún con los actuales problemas sigue siendo el paradigma que guía su acción.

La concreción de los acuerdos mutuos que están en curso entre América y Europa, habrán de servir a la construcción de un destino común de democracia y equidad alimentada por la cooperación.