

Gobernabilidad en América Latina

Informe Regional: 2004

FLACSO - Biblioteca



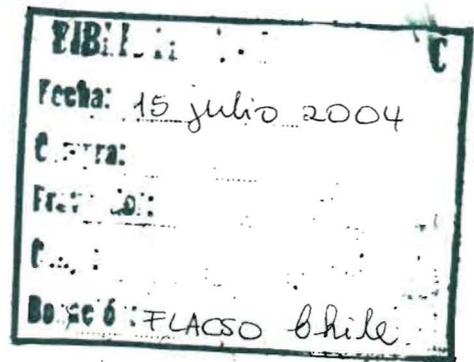
© 2004, FLACSO. Francisco Rojas Aravena, Claudio Fuentes Saavedra.

Registro N°139.869

ISBN: 956-205-189-7

INFORME REGIONAL

| | |
|-------------------------------|---|
| Coordinador general: | Francisco Rojas Aravena |
| Coordinador informe regional: | Claudio Fuentes S. |
| Asistentes: | David Álvarez Natalia Escobar Claudia F. Fuentes Paz V. Milet Carolina Stefoni Carlos Vergara Andrés Villar |
| Diseño y producción: | Marcela Zamorano |
| Diagramación: | Claudia Gutiérrez Grossi |
| Web master: | Paula Pardo |



Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan gracias al apoyo institucional de gobiernos —como los de Chile y Canadá— y agencias filantrópicas, principalmente, Fundación Ford y Open Society.

Ninguna parte de este documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción | 7 |
| I. Un contexto de Incertidumbre | 9 |
| II. Conceptualización: gobernabilidad democrática | 13 |
| III. Diagnóstico de las vulnerabilidades en el hemisferio | 17 |
| 1. Vulnerabilidades político-institucionales | 19 |
| 2. Vulnerabilidades económico-sociales | 25 |
| 3. Integración social y vulnerabilidad | 36 |
| 4. Vulnerabilidades a la seguridad | 42 |
| IV. Crisis subregionales | 49 |
| 1. Conflictos vinculados a altos niveles de pobreza estructural | 49 |
| 2. Conflictos socio-políticos en países con niveles medios de desarrollo | 51 |
| 3. Conflictos ligados a la situación Colombiana | 52 |
| V. Multilateralismo, Gobernabilidad y Seguridad en las Américas | 55 |
| 1. América Latina y la Diplomacia de Cumbres | 56 |
| 2. La gobernabilidad y la seguridad en América Latina: una búsqueda compartida | 60 |
| a. OEA | 61 |
| b. Cumbres Presidenciales de las Américas | 64 |
| c. El Grupo de Río | 70 |
| d. Participación de la Sociedad civil en instancias multilaterales | 75 |
| Conclusiones | 77 |
| Bibliografía | 79 |

Resumen

Esta publicación evalúa las principales amenazas a la gobernabilidad democrática a las que se ven enfrentados los países latinoamericanos en la actualidad. Se parte de la base que las opciones de gobernabilidad democrática dependen de una combinación virtuosa de tres elementos: el fortalecimiento político-institucional; el desarrollo socio-económico y la integración social; y la promoción de un clima internacional y regional que privilegie la resolución pacífica y negociada de los conflictos. Se incorpora además un análisis sobre los nuevos mecanismos de cooperación e integración multilateral en América Latina, como una fórmula para promover la gobernabilidad y la seguridad en las Américas.

Summary

This publication assesses the main threats to democratic governability that Latin-American countries face at the present time. The background of this research refers to the fact that democratic governability depends on a virtuous combination of three elements: the strengthening of political institutions; the social and economic development, as well as the social integration; and the promotion of a regional and international environment which facilitates the pacific and consensual conflict resolution. In addition, an analysis of the new mechanisms for multinational cooperation and integration in Latin America is presented as an efficient way to promote governability and security within the American continent.

Introducción

Los temas de la gobernabilidad y la seguridad han estado presentes en el hemisferio con fuerza en las últimas dos décadas. A comienzos de los ochenta se inició un largo proceso de democratización en la región, el que hacía augurar un promisorio escenario de consolidación democrática y de incremento del bienestar económico y social. Luego de más de veinte años, los países latinoamericanos y caribeños se encuentran lejos de la estabilidad esperada y se enfrentan a un complejo escenario de una progresiva descomposición social, política e institucional que genera condiciones para la ocurrencia de crisis de gobernabilidad y sus efectos desestabilizadores para la seguridad doméstica e internacional.

En este contexto, la búsqueda de la gobernabilidad y de la seguridad se ha transformado en el tema central de la agenda multilateral durante los últimos años, tanto a nivel hemisférico como regional.

Las opciones de gobernabilidad democrática en el hemisferio dependen de una combinación virtuosa que considera tres dimensiones: el fortalecimiento político-institucional, el desarrollo económico-social y la integración o inclusión social; y la promoción de un ambiente internacional seguro. La primera, se vincula a la capacidad del Estado democrático de atender efectivamente las demandas sociales, el control efectivo del territorio, el monopolio de la fuerza y la capacidad de las autoridades para formular e implementar políticas, así como controlar procesos administrativos diversos.

El desarrollo socio-económico y la integración social se relaciona con la capacidad de los estados nacionales de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población. Esto incluye el fortalecimiento del estado de derecho y la promoción y establecimiento de las condiciones necesarias para el respeto del derecho de las minorías, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la superación de todas las formas de discriminación y/o exclusión en una sociedad. Finalmente, la gobernabilidad también implica la promoción de un clima internacional que privilegia la resolución pacífica y negociada de los conflictos.

Así, la gobernabilidad democrática se transforma en un desafío multidimensional que involucra el desarrollo de un conjunto simultáneo de políticas en torno a los tres ámbitos mencionados anteriormente.

En este documento se analizan las principales vulnerabilidades o amenazas que enfrentan los países latinoamericanos en términos de gobernabilidad democrática y las nuevas condiciones internacionales vinculadas a procesos de globalización e integración a mercados mundiales. América Latina aparece como una región particularmente vulnerable. Esto último genera una serie de obstáculos -y con ello desafíos- para garantizar la gobernabilidad de los países de la región. Por otra parte, se advierten todavía serias deficiencias a nivel interno en cuanto a la capacidad institucional de los estados para responder a demandas sociales, una debilidad de los sistemas democráticos, y la persistencia de problemas de pobreza y exclusión social.

I. Un contexto de incertidumbre

El tema de la gobernabilidad ha estado presente en el hemisferio por décadas. Casi la totalidad de los países latinoamericanos se han visto envueltos en el pasado en serias crisis institucionales, perdiendo la capacidad, en ocasiones, de formular políticas de estado que respondan a las demandas ciudadanas. Por otra parte, en la mayoría de los países del hemisferio no se han generado las condiciones para producir un desarrollo económico y social sostenible.

Adicionalmente, la estructura del sistema internacional también ha incidido en la inestabilidad de los países latinoamericanos. La desigualdad de poder económico y militar entre Estados Unidos y el resto del hemisferio ciertamente repercute en las relaciones interamericanas. Durante la guerra fría, los países del hemisferio se vieron envueltos en mayor o menor medida, en una confrontación de poder bipolar donde la gobernabilidad quedaba determinada —en parte— por la pertenencia a uno de los dos bloques.

El fin del conflicto Este-Oeste hizo resurgir las esperanzas de establecer un nuevo tipo de relación entre los países del hemisferio. El restablecimiento de la democracia y las iniciativas de libre comercio bi y multilateral hicieron pensar que se podría avanzar en una agenda de cooperación destinada a favorecer el bienestar social y consolidar la democracia.

No obstante aquel promisorio escenario, en muchos países de la región la consolidación de la democracia y el ansiado incremento del bienestar económico no se han producido, producto de importantes facto-

res externos e internos que analizaremos en profundidad en este informe. Si bien ha aumentado el número de países en los que se realizan elecciones y renovación periódica de autoridades —democracias electo-

Más elecciones no ha significado mejores democracias

rales— en la mayoría de los casos aún persisten serias deficiencias respecto de otros derechos esenciales al sistema democrá-

tico como son: la libertad de asociación, libertad de expresión, protección de la integridad física de las personas, etc. Sólo durante los años noventa se produjeron más de 20 situaciones de crisis institucional en América Latina. Mientras en la región se efectúan procesos electorales regulares, ello no ha significado un incremento en la calidad de la democracia.

Desde el punto de vista del bienestar económico, los índices de desarrollo humano para la región muestran que la pobreza no ha disminuido significativamente en los últimos diez años, y se ha producido un estancamiento en los índices de marginalidad.

Pero si la debilidad de nuestros sistemas democráticos y las dificultades para generar un desarrollo sostenible son dos constantes en América Latina, existen tres elementos nuevos en la región que contribuyen a incrementar la incer-

tidumbre y, por ende, han afectado la gobernabilidad; ellos son el proceso de globalización, las transfor-

Globalización, reforma estructural de la economía e individualización son nuevos factores que afectan la gobernabilidad.

maciones estructurales de la economía, y el proceso de individualización.

Globalización. En los últimos cincuenta años se ha observado una progresiva aceleración del desarrollo científico tecnológico lo que ha incidido de manera notable tanto en los procesos productivos –a través de economías a escala– como en la vida diaria de las personas. Primero, se ha producido una acelerada integración de mercados financieros nacionales a nivel global. Segundo, la reducción de los costos de transporte y comunicación han estimulado la división del trabajo entre los países que poseen ventajas comparativas en cuanto a capital y trabajo. Tercero, la revolución de las comunicaciones ha producido una “contracción del espacio” (PNUD 2000) en la que se advierte un creciente acceso a información sobre lo que ocurre en otros lugares del mundo.

La globalización como fenómeno social, político y económico nos ha hecho más conscientes de una simple realidad: la interdependencia de los problemas que aquejan a la humanidad. Problemas como el recalentamiento de la tierra, el narcotráfico, pandemias, deforestación, contaminación ambiental nos han acompañado por décadas y en algunos casos siglos. Sin embargo, hoy existe mayor conciencia respecto de los efectos que ha tenido, por ejemplo, el daño que se ha producido en el medio ambiente global como resultado de los modelos de desarrollo productivos aplicados en el pasado o respecto del impacto que tiene la deforestación de un determinado país o región en el ecosistema global.

Mientras el proceso de globalización brinda grandes oportunidades a la cooperación internacional, aquella mayor interdependencia también tiene efectos indirectos en la gobernabilidad en los países en desarrollo. Primero, la mayor dependencia de los mercados globales

hace que las economías en vías de desarrollo se vean más afectadas en momentos de recesión y crisis economi-

“Observamos que la situación internacional incide en la gobernabilidad de muchos países de la región”.
Grupo de Río. Consenso de Cusco, mayo, 2003.

ca internacional. Una contracción mundial tiene un efecto mucho

mayor en aquellos países donde no existen los recursos para atender problemas sociales como desempleo, pobreza y desigualdad. Así, el costo social de una crisis económica global es mayor en países no desarrollados que en los que sí lo son.

Segundo, una mayor interdependencia genera la necesidad de resolver conflictos globales en forma multilateral, lo que implica tratar de consensuar una multiplicidad de actores que tienen intereses diversos. Sin embargo, las capacidades, los recursos de poder, los intereses, las oportunidades, y los ritmos para la inserción de los países al sistema internacional son muy diferentes.

Hasta el momento, las negociaciones sobre medio ambiente y comercio a escala global han fracasado o simplemente han sido menos que óptimas. En estas negociaciones han existido claras diferencias en interés entre los países desarrollados y los que no lo son y en las capacidades de los países desarrollados de imponer una agenda y un ritmo de negociaciones multilaterales. Aquello ha dificultado la acción colectiva y el logro de acuerdos internacionales que beneficien al conjunto de la humanidad. En un mundo donde existe una brecha muy fuerte entre países desarrollados y en desarrollo, la diferencia de intereses y capacidades entre los actores internacionales es tal, que se corre el riesgo que siempre se encuentre una solución menos que óptima a los problemas globales.

La reforma estructural de la economía. El modelo de desarrollo económico latinoamericano en los últimos veinte años ha producido una importante transformación en las relaciones económicas y sociales. El nuevo modelo de desarrollo involucra los siguientes componentes: (a) el Estado tiene un papel menor como agente o motor del desarrollo productivo nacional; (b) en contraposición, la iniciativa privada es percibida como la principal fuerza promotora del desarrollo; (c) la libertad de mercado juega un papel central en la asignación de recursos; (d) el Estado cumple un papel subsidiario en áreas donde el sector privado no tiene interés, capacidades o no puede invertir.

Con mayor o menor énfasis, la casi totalidad de los países de América Latina han implementado reformas que apuntan en ese sentido. Ello ha incidido en una reestructuración de las economías internas y en la relación entre nuestros países y el mundo. Los cambios se han traducido en: (a) apertura de los mercados internos al exterior vía la reducción de tasas arancelarias, (b) reducción del rol del Estado en el control de la economía interna, (c) establecimiento de controles más efectivos sobre el gasto fiscal con el propósito de evitar déficits fiscales permanentes, e (d) incentivos al ahorro e inversión. Respecto del último punto en muchos países de la región los incentivos a la inversión han incluido una flexibilización de las regulaciones laborales, reducción de impuestos para inversionistas y empresas, y modernización de los sistemas administrativos para facilitar la acción de los privados.

Varios factores hacían necesaria una reestructuración: intolerables déficits fiscales, serios problemas de gestión administrativa de las empresas del estado en algunos países, e incapacidad de algunos estados para trasladar los beneficios económicos obtenidos a los sectores más postergados de la sociedad.

Sin embargo, la reestructuración económica también ha afectado de forma indirecta la gobernabilidad de nuestros países. Primero, la tendencia general hacia la reducción de recursos del Estado que dominó gran parte de la década de los ochenta y noventa ha afectado principalmente a los sectores más desprotegidos de la sociedad. Segundo, la generación de condiciones para la inversión externa en países en desarrollo ha hecho que muchos gobiernos hayan optado por flexibilizar las condiciones de trabajo, incrementado la precariedad de las condiciones laborales. Finalmente, la carencia de recursos para implementar políticas sociales de largo plazo extienden la brecha interna entre aquellos pocos sectores sociales que pueden acceder a los beneficios del modelo en forma privada, y aquellos grandes sectores que, o no pueden acceder, o bien, tienen acceso a beneficios sociales de mala calidad.

En un contexto de mayor segmentación social, precariedad laboral, y de un Estado debilitado y muchas veces poco eficiente para brindar beneficios públicos de buena calidad, las posibilidades de crisis internas se incrementan significativamente. Aquella constatación ha hecho que las agencias internacionales hayan –hasta cierto punto– moderado su inicial impulso transformador, incluyendo una nueva agenda social en los últimos cinco años que pone acento en el rol del Estado como un actor central en la resolución de problemas agudos de pobreza, exclusión social y desigualdad.

Individualización. La individualización responde –en parte– a los dos procesos anteriores. Esta se entiende como la conquista de la autonomía por parte del individuo (Lechner 1997; Giddens 1997; PNUD 2000). Se trata de un complejo proceso histórico mediante el cual los individuos se reconocen como suje-

tos de derechos y como entes autónomos capaces de autorealizarse a partir de sus propios trabajos y logros. La inserción de las mujeres en el mundo laboral, el cambio de preferencias en la población acentuando logros individuales sobre preocupaciones sociales, y el cambio en la estructura y composición de la familia reflejan esta nueva realidad.

La individualización tiene distintas facetas. Por una parte, ella advierte de una oportunidad para la autorealización personal otorgando mayor libertad a las personas. Por otra parte, esta individualización tiende a restringir las relaciones a un entorno más reducido, perdiéndose el sentido de lo social. Las conquistas individuales tienden a privilegiarse por sobre la búsqueda de soluciones colectivas para problemas que afectan a un conjunto.

Finalmente, el cambio en la subjetividad de las personas establece una nueva relación entre dichos individuos y otros actores institucionales (partidos políticos, Estado). Si bien los individuos siguen manifes-

tando preocupación en problemas de interés público, ellos no ven que los partidos políticos e incluso el propio Estado representen sus intereses, ni que respondan a sus demandas y necesidades personales. Se produce así una crisis de representatividad de las instituciones.

Así, las formas de canalizar las demandas sociales se transforman y pasan a depender no de partidos políticos tradicionales, sino que de representantes particulares con los cuales la ciudadanía se identifica, o bien en relaciones más clientelares con instituciones que ofrecen beneficios inmediatos (O'Donnell 1996).

En suma, el actual contexto hemisférico coloca serios desafíos a los gobiernos latinoamericanos porque además de las debilidades de los sistemas políticos, a los problemas de pobreza y exclusión social se suman nuevos fenómenos—globalización, reforma estructural, individualización— que presentan oportunidades pero también riesgos para la gobernabilidad democrática.

II. Conceptualización: gobernabilidad democrática

Existen dos dimensiones no excluyentes del concepto gobernabilidad: gobernabilidad como eficiencia institucional y gobernabilidad como articulación de intereses sociales (Tomassini 1992; Sojo 1995; CEPAL 2002).

Gobernabilidad como eficiencia institucional

Una aproximación común al concepto de gobernabilidad se vincula con la capacidad que tiene un Estado de atender y resolver demandas sociales. En

Existen dos formas de entender gobernabilidad: como eficiencia institucional y como articulación de intereses.

este enfoque se coloca énfasis en las capacidades institucionales de la maquinaria gubernamental para formular y llevar a cabo sus políticas¹. Así esta definición se limita básicamente a cuestiones de eficiencia, transparencia, y responsabilidad del Estado (Tomassini 1992). Un Estado es “gobernable” cuando cumple con ciertos requisitos o capacidades mínimas tales como: el control efectivo del territorio, el control del monopolio de la fuerza, la formulación e implementación de políticas económicas, el mantenimiento de disciplina fiscal, la capacidad de recaudación impositiva, y el control efectivo de procesos administrativos diversos.

Al otro lado de la medalla, un gobierno se hace “ingobernable” cuando pierde la capacidad de alcanzar los objetivos mencionados en forma eficaz. Desde esta perspectiva, la prevención de crisis de gobernabilidad estaría dada por adecuadas reformas que hicieran al Estado un eficiente distribuidor de beneficios públicos y, de acuerdo a algunos autores, por el control de las demandas sociales.

Gobernabilidad como articulación de intereses sociales

Una definición más amplia considera al conjunto de intereses sociales. A juicio del PNUD, se entiende por gobernabilidad el “conjunto de mecanismos, procesos, y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias” (PNUD 1997). En esta conceptualización se apunta a la noción de “¿Cómo vivir y actuar juntos?”, considerando una trama de elementos políticos, económicos, sociales, de identidad y subjetividad que en su conjunto marcan un vínculo social.

Esta definición incluye la primera dimensión - eficiencia institucional- pero va más allá, pues alude a la forma en que en una sociedad se articula y media las diferencias y, por lo tanto, requiere observar las condiciones que preva-

1. El concepto fue introducido en 1975 por Samuel Huntington, Michel Crozier, y Jo Ji Watanuk I en el trabajo de la Comisión Trilateral en el que se enfatiza que la gobernabilidad se vincula con el desbalance entre las demandas ciudadanas y la capacidad de respuesta del Estado (CEPAL 2002).

lecan en su interior y que permiten la articulación de intereses y resolución de conflictos.

Bajo esta premisa, la gobernabilidad implica una serie de condiciones necesarias (Tomassini 1992, 1998). Ellas se refieren a: (a) la eficiencia del Estado para atender demandas sociales, (b) las condiciones políticas para articular intereses y mediar diferencias, y (c) las condiciones sociales que permiten la expresión de los intereses sociales. Dado que el Estado opera dentro de un marco social determinado, se requiere observar cómo y hasta qué punto el contexto social y político está condicionando o haciendo posible que un sistema sea gobernable.

En otros términos, esta conceptualización asume que una nación se torna ingobernable cuando los mecanismos e instituciones encargadas de articular intereses y mediar las diferencias entre los actores fallan. Ello puede deberse a que el Estado no está atendiendo a las demandas, a que el sistema político y las instituciones que lo sustentan no son capaces de expresar intereses diversos, o bien porque no se dan las condiciones sociales. Si existen amplios sectores postergados en sus demandas, si además las ins-

Gobernabilidad se refiere a un ejercicio eficiente del gobierno, y también a las condiciones políticas y sociales necesarias para que aquella función pueda ejercerse.

tituciones políticas no son capaces de representar a la ciudadanía, y si el Estado no brinda beneficios sociales en forma efectiva, se

incrementa la vulnerabilidad del sistema político y con ello la gobernabilidad de un país está en riesgo.

Países con altos niveles de pobreza, con constantes situaciones de exclusión social, con sistemas políticos débiles, y con estados ineficaces para responder a las necesidades de la población tienen mayores posibilidades de enfrentar crisis de gobernabilidad.

La definición de gobernabilidad como articulación de intereses es relevante por dos motivos. Primero, al colo-

carsé un énfasis en las condiciones necesarias se amplía el universo de políticas posibles que busquen prevenir crisis de gobernabilidad. No sólo se centra en cuestiones de eficiencia institucional del Estado, sino que también hace referencia a la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho, y la relación de ellos con el sistema político. Segundo, una visión más amplia del concepto de gobernabilidad nos obliga a pensar en soluciones de largo plazo en donde un conjunto integral de reformas permitirá incrementar los niveles de gobernabilidad y estabilidad de los sistemas políticos en la región.

CONDICIONES PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

De esta forma, las opciones de gobernabilidad democrática dependen de una ecuación que considera el desarrollo político-institucional, el desarrollo económico y social, y la integración de la población.

La gobernabilidad está condicionada por:

- *Desarrollo político-institucional.* El Estado es capaz de atender las demandas sociales. Las autoridades legítimamente electas ejercen el control efectivo del territorio, mantienen el monopolio de la fuerza, formulan y son capaces de implementar políticas sociales y económicas, recaudan impuestos, y controlan efectivamente procesos administrativos diversos. Las instituciones del Estado garantizan y promueven el cumplimiento del Estado de Derecho.
- *Desarrollo económico y social.* El Estado-nación es capaz de generar un mínimo grado de desarrollo económico y social que asegura la satisfacción de necesidades básicas de la población.
- *Integración social.* El fortalecimiento del Estado de Derecho implica que se generan condiciones básicas para el respeto a los derechos humanos y

para la integración o inclusión de la ciudadanía al sistema democrático. Se promueven las condiciones necesarias para el respeto de los derechos de las minorías, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la superación de todas las formas de discriminación.

En otros términos, la gobernabilidad se torna realidad cuando aquellas tres condiciones se dan simultáneamente. La gobernabilidad es un concepto esencialmente multidimensional y que alude al conjunto de condiciones mencionadas.

El carácter multidimensional de este concepto es muy relevante dado que para garantizar la gobernabilidad se requiere desarrollar un conjunto simultáneo de políticas en el ámbito de la integración social, el desarrollo económico y el desarrollo político-institucional.

Avanzar en una sola dimensión no garantiza una situación de gobernabilidad permanente. El caso de Argentina es emblemático. Durante gran parte del siglo XX Argentina disfrutó de uno de los más altos niveles de desarrollo económico de la región y, sin embargo, dicho país experimentó crisis institucionales recurrentes durante el siglo. El desarrollo institucional del Estado y la debilidad de un sistema político que excluía a grandes sectores fueron factores centrales en la inestabilidad de dicho país. De esta forma, se requieren acciones simultáneas para garantizar una situación de gobernabilidad.

En síntesis, existe un contexto de incertidumbre en América Latina donde, dada la experiencia de crisis recurrentes y debido a la emergencia de nuevos fenómenos globales, es probable que se repitan crisis de gobernabilidad tal como ha venido ocurriendo durante la última década. Democracias frágiles y poco

institucionalizadas tienden a ser una de las principales características de la región.

En este marco, las condiciones de gobernabilidad están dadas por los siguientes factores:

- 🌐 La existencia de un contexto internacional que privilegia la resolución pacífica y negociada de conflictos.
- 🌐 Control efectivo del territorio e imperio de la ley.
- 🌐 El desarrollo de un conjunto integrado de políticas en el plano político, económico, y social destinadas a:

- Fortalecer el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos.
- Promover la subordinación de las fuerzas armadas y de orden al poder civil y su no ingerencia en asuntos político-contingentes.
- Hacer del Estado una instancia eficiente, transparente y responsable.
- Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población.
- Promover la integración de los sectores excluidos de la sociedad, la igualdad de género y una cultura de tolerancia y respeto frente a las diferencias.
- Ampliar y promover la participación de la sociedad civil en diversas instancias del proceso de toma de decisiones.

El concepto de gobernabilidad es esencialmente multidimensional

multáneo de políticas en el ámbito de la integración social, el desarrollo

III. Diagnóstico de las vulnerabilidades en el hemisferio

La inestabilidad se ha transformado en una de las características más persistentes de la región, y es el reflejo de una serie de crisis políticas y de convulsiones sociales que han provocado la renuncia de Jefes de Estado, el adelanto de las elecciones o la designación de mandatarios por parte de los congresos. Sólo durante los años noventa se produjeron más de veinte situaciones de crisis institucional en América Latina. Los casos más emblemáticos de la década pasada fueron Paraguay, Haití y Perú. En los últimos años han surgido nuevos focos de tensión en Argentina, Venezuela, Bolivia y un nuevo rebrote de crisis en Haití (Tabla 1).

América Latina es una región vulnerable, sujeta a problemas de gobernabilidad por un conjunto de circunstancias políticas, económicas y sociales que se examinarán a continuación. Si bien, se han hecho esfuerzos multilaterales, gubernamentales, y de la sociedad civil para atender aquellas vulnerabilidades, todavía existe un largo camino que recorrer.

A comienzos de los ochenta se inició un largo proceso de democratización en la región, el que hacía augurar un promisorio escenario de consolidación democrática y de incremento del bienestar económico y social. Luego de más de veinte años, la región se encuentra lejos de la estabilidad esperada producto de una serie de factores externos e internos que en su

conjunto hacen de América Latina una zona de alta vulnerabilidad.

Las nuevas condiciones internacionales vinculadas a procesos de globalización e integración a mercados mundiales, sumada a las turbulencias de la economía internacional han afectado de manera importante el crecimiento de los países en desarrollo, generando escenarios de incertidumbre económica².

Desde el punto de vista interno, se observan deficiencias en cuanto a la capacidad de los estados para responder a las demandas sociales y la persistencia de problemas de pobreza y exclusión social. Con excepción de las amenazas transnacionales como el narcotráfico, las principales dificultades que enfrenta la región se refieren a problemas internos, incluyendo aspectos institucionales, económico-sociales y de exclusión social.

En este apartado damos cuenta de las principales amenazas a la gobernabilidad en América Latina. Definimos cuatro áreas fundamentales en las que se podrían evidenciar amenazas a la gobernabilidad:

- Vulnerabilidades político-institucionales.
- Vulnerabilidades económico-sociales.
- Vulnerabilidades relacionadas con la integración social.
- Vulnerabilidades a la seguridad interna y externa.

2. Informe FLACSO. "Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina", preparado para el Foro de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA. Santiago, junio de 2003.



Al sintetizar las principales vulnerabilidades en la región (1990-2004), podemos señalar las siguientes:

Político-institucionales

- Fragilidad de los sistemas democráticos para resolver crisis institucionales.
- Democracias de baja intensidad. Sistemas políticos donde existe una escasa protección de los derechos civiles.
- Sistemas políticos con altos niveles de corrupción.
- Estados donde el uso de la fuerza no está suficientemente controlado por la autoridad civil.

Económicas

- Dependencia de las economías frente a las turbulencias de la economía internacional.
- Fuerte incremento de la deuda externa.
- Altas tasas de desempleo.

Sociales

- Marginal incremento de los índices de desarrollo humano.
- Incremento de los niveles de pobreza.
- Estancamiento en materia de marginalidad social.
- Aumento de la brecha entre ricos y pobres.
- Bajos niveles de gasto estatal en materia social.

Integración social

- Persistencia de sectores excluidos y altos niveles de discriminación, incluyendo a jóvenes, mujeres, y pueblos indígenas.
- Marginalidad y discriminación de inmigrantes y desplazados. Escasas políticas gubernamentales para incluir estos sectores dentro de la sociedad.
- El desarrollo tecnológico, como fuente de integración social, no se ha materializado en la sociedad, debido a que reproduce los patrones de desigualdad existentes.

Conflictos de seguridad transnacional

- Contenciosos interestatales remanentes.
- Narcotráfico, lavado de dinero, crimen organizado, tráfico de armas y personas, y terrorismo.
- La particular naturaleza del conflicto colombiano lo coloca como una situación que requiere la concertación multilateral.
- Violencia urbana.

Conflictos de seguridad interna

- Incremento en los niveles de violencia social, producto de una combinación de factores estructurales y debilidades institucionales, incluyendo al sistema de justicia y tráfico ilegal de armas.

1. VULNERABILIDADES POLÍTICO-INSTITUCIONALES: DEMOCRACIAS DÉBILES

a. Recurrencia de crisis

Las democracias de América Latina tienden a ser débiles. Existen contadas excepciones. En general se observan serias deficiencias político-institucionales en los países de la región. Ello se manifiesta en la recurrencia de crisis, la indebida intervención de las fuerzas armadas en asuntos de política doméstica en algunos países, la falta de respeto por las garantías básicas y derechos políticos y civiles, altos índices de corrupción, y violencia institucionalizada. Como resultado de lo anterior, se observa un alto nivel de desconfianza hacia los partidos políticos y la crisis de representatividad de los mismos.

La carencia de una tradición democrática fuerte y la debilidad de las instituciones son una de las características más comunes de los países latinoamericanos. Esto sumado a la inestabilidad económica y social que analizaremos más adelante, generan un escenario proclive para la recurrencia de crisis político-institucionales. Así, pese a que la tercera ola democratizadora de comienzos de los noventa abrió una ventana de oportunidades para la consolidación democrática, muchos países se han visto afectados por serias crisis políticas que tienden a resolverse fuera de esquemas democráticos (Tabla 1).

Tabla 1
Crisis político-institucionales en América Latina 1990-2004

| País/año | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 |
|-------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Argentina | ■ | | | | | | | | | | | ■ | | | |
| Belize | | | | | | | | | | | | | | ■ | ■ |
| Bolivia | | | ■ | | | | | | | | | | | | |
| Brasil | | | ■ | | | | | | | | | | | | |
| Chile | ■ | | | ■ | | ■ | | | | | | | | | |
| Colombia | | | | | | ■ | | | | | | | | | |
| Costa Rica | | | | | | | | | | | | | | | |
| Cuba | | | | | | | | | | | | ■ | | | |
| Ecuador | | | | | | | | ■ | | | ■ | | | | |
| El Salvador | | | | | | | | ■ | | | | | | | |
| Guatemala | | | | ■ | | | | ■ | | | | | | | |
| Haití | | ■ | | | | ■ | | ■ | | | | ■ | | | ■ |
| Honduras | | ■ | | | | | | ■ | | | | | | | |
| México | | | | | | | | | | | | | | | |
| Nicaragua | | | | | | ■ | | | | | | | | | |
| Panamá | | | | | | ■ | | | | | | | | | |
| Paraguay | | | | | ■ | ■ | ■ | | | ■ | ■ | | | | |
| Perú | | | ■ | | | | | | | | ■ | ■ | | | |
| Surinam | ■ | | | | | | | | | | | | | | |
| Uruguay | | | | | | | | | | | | | | | |
| Venezuela | | | | ■ | | | | | | | | | ■ | | |

Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile sobre la base de informes de prensa.

Golpes de Estado ■

Levantamiento o tensión militar ■

Destitución/renuncia del presidente ■

Observamos que, desde 1990 a la fecha, las elites políticas y/o militares han recurrido a la amenaza militar para interrumpir el proceso democrático. Los casos más emblemáticos de la década pasada fueron Paraguay, Haití y Perú. Sin embargo, en los últimos años han surgido nuevos focos de tensión en Argentina, Venezuela, Bolivia y otra vez en Haití.

Al analizar el cuadro de las crisis institucionales de los noventa, se observa que en comparación a décadas previas, se ha producido una importante disminución de golpes de Estado³ encabezados por las fuerzas armadas. Desde 1990 a la fecha, se han realizados cinco golpes de Estado en América Latina, en donde la participación de las fuerzas armadas ha estado presente en cada uno de los países afectados. En efecto, tanto en Surinam (1990), como en Haití (1991) y Venezuela (2002) las Fuerzas Armadas lideraron los quiebres institucionales. A ellas se sumaron, en el caso de Haití, las milicias paramilitares, y en Venezuela la oposición civil.

Sin embargo, en las agudas crisis sociopolíticas que han enfrentado países como Argentina (2001), Brasil (1992), Ecuador (1997), Guatemala (1997), Paraguay (1994-1995), Perú (1992, 2000) y Venezuela (1992, 2002), el resultado fue la solución de dichos conflictos en el marco de estándares democráticos.

Tres factores podrían explicar esta nueva situación en la región⁴: Primero, la existencia de una comunidad de países democráticos en el hemisferio que han presionado por el mantenimiento de los sistemas democráticos. A esto se une una serie de acuerdos y compromisos internacionales de protección de la de-

mocracia. Segundo, la crisis de legitimidad de las propias fuerzas armadas en varios de los países del hemisferio. Finalmente, la ausencia de grandes disputas ideológicas entre las elites dirigentes en los respectivos países, lo que desincentiva la instrumentalización de las fuerzas armadas para fines particulares.

Si bien la resolución de crisis evitando el establecimiento de regímenes militares es un hecho positivo, uno de los factores negativos de esta nueva situación ha sido la consistente deslegitimación de los procedimientos democráticos para resolver conflictos internos, lo que indica un debilitamiento de las instituciones que sustentan dicho régimen político en la región. Las crisis de gobernabilidad tienden a ser resueltas con la renuncia de presidentes, la abolición de constituciones y la promulgación de nuevas reglas del juego, las que a su vez son cuestionadas si es que no cumplen con las expectativas de algunos sectores de la sociedad. Así, la inestabilidad de los gobiernos afecta la confianza de los y las ciudadanas en la democracia, tornando rutinarias las soluciones no constitucionales que deslegitiman las acciones políticas.

Durante la última década, ocho presidentes no terminaron su mandato constitucional. Seis de ellos debieron renunciar y otros dos, el ex presidente Fernando Collor de Mello y Abdalá Bucaram, debieron ser destituidos por el parlamento brasileño y ecuatoriano, respectivamente, antes de terminar con los plazos establecidos por la ley. En el caso de Perú y Brasil los altos niveles de corrupción personal e institucional fueron factores determinantes para la salida de los presidentes. En Bolivia y en Ecuador (dos veces) la presión social de los movimientos indí-

3. Se entiende por golpe de Estado o "la incautación, por parte de un grupo militar o de las fuerzas armadas en su conjunto, de los órganos y las atribuciones del poder político", en Bobbio, Norberto et Mantteucci, Incola (1981) *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, p. 748.

4. "Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos". Informe Regional: América Latino .FLACSO-Chile, Santiago 2004.



genas, con altos grados de violencia en caso boliviano, fueron esenciales en el derrocamiento de las autoridades. En Argentina y Paraguay la crisis social y la falta de apoyo político en las coaliciones gobernantes (crisis de los partidos) fueron fundamentales en la caída de los gobernantes. Por último en Haití, fue sobre todo la presión internacional, liderada por Estados Unidos y Francia, sumado a una crisis humanitaria, la que llevó a Jean Bertrand Aristide a dejar el poder, a inicios del 2004.

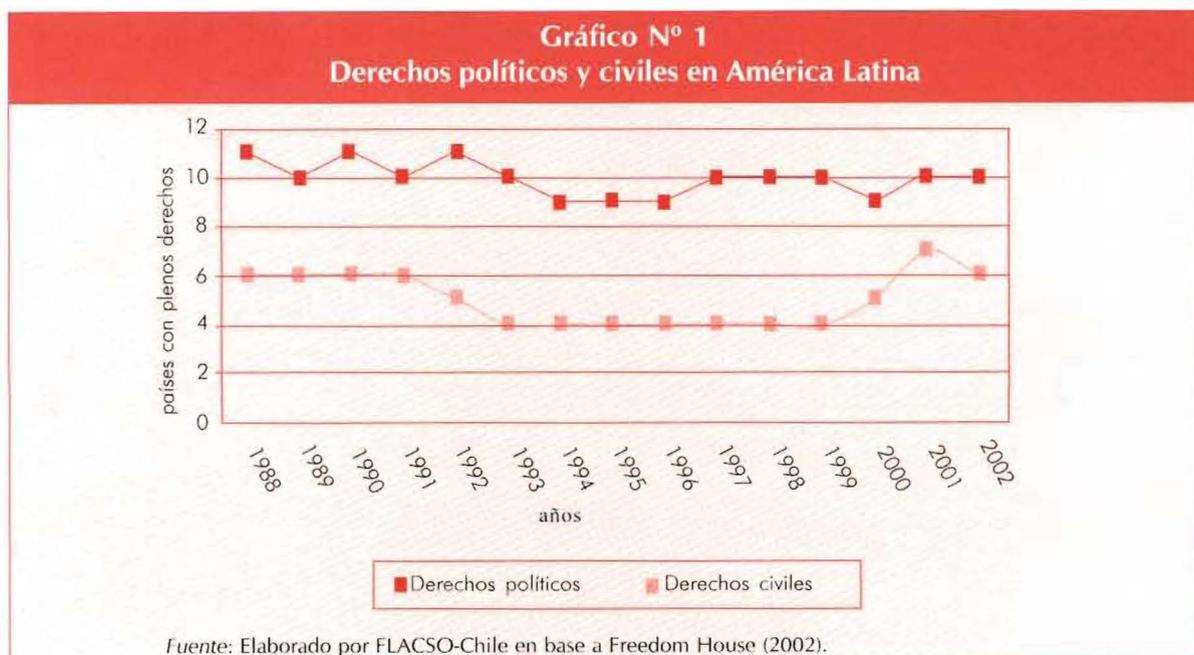
b. Democracias de baja densidad

El retorno de la democracia en muchos de los países de la región, abrió grandes esperanzas en términos de la protección de los derechos políticos y las libertades civiles largamente reprimidos. No obstante, transcurridos más de una década de procesos de transición democrática, se observa que de un universo de 21 países de América Latina, sólo en la mitad de ellos

existe pleno respeto de los derechos políticos, considerando el derecho a sufragio, la alternancia en el poder, el derecho a emitir un voto secreto y libre de presiones, entre otros derechos políticos. El gráfico 1 muestra que desde 1988 a la fecha un promedio de diez países se les considera plenamente democráticos desde el punto de vista de los derechos políticos.

Aún más grave es el hecho que del universo de 21 países sólo en 6 países de la región existe un pleno respeto a las libertades civiles incluyendo el derecho a asociación, el respeto por la libertad de expresión, libertad de asociación colectiva, la protección de la integridad de las personas respecto de abusos de poder por parte de la autoridad, etc. Desde 1988 y hasta la fecha no observamos grandes cambios en la tendencia vinculada al respeto de libertades civiles.

Aquella brecha entre la mayor cantidad de países donde se respetan plenamente los derechos políticos y aquellos donde se respetan plenamente las libertades civiles habla de una situación en donde se consoli-



dan democracias electorales y donde la profundización democrática está pendiente. Es decir, los ciudadanos y ciudadanas son capaces de votar y elegir a sus representantes pero existe una menor protección de otros derechos esenciales en un sistema democrático.

c. Altos niveles de corrupción

Uno de los factores que más incide en la debilidad de los sistemas democráticos es la persistencia de la corrupción. El concepto corrupción se refiere al uso de recursos públicos con fines privados. Aquel uso puede darse a partir del beneficio personal que obtienen los funcionarios públicos al controlar ciertos recursos públicos, o bien, cuando un funcionario público obtiene recursos por parte de privados que quieren obtener ventajas en decisiones y/o instancias de carácter público.

Transparencia internacional mide cada año la percepción de elites sobre la situación de corrupción en diversos países del mundo. Aunque dicho indicador enfatiza principalmente la segunda dimensión de la corrupción, el usufructo que se obtiene de la relación pública/privada, los datos correspondientes a la región son evidentes (Tabla 2). Allí se observa que sólo Chile, Costa Rica y Uruguay son percibidos como los países donde existen bajos y/o medianos niveles de corrupción. En el resto de los países de la región se observan niveles altos.

Dos elementos contribuyen al mantenimiento de altos niveles de corrupción:

- **Debilidad institucional.** El primer problema es la debilidad institucional de los estados para sancio-

nar el fenómeno de la corrupción. Débiles sistemas de control dentro del Estado, y sistemas de justicia poco independientes, altamente burocráticos, e ineficientes han contribuido a mantener esta situación. Existe un gran número de reformas que se están implementando en la región para mejorar los sistemas de justicia, aunque los resultados de esas reformas sólo se verán en el largo plazo.

Adicionalmente, América Latina es la región más desigual del mundo y en donde históricamente han existido altos niveles de concentración de poder económico. Al existir instituciones débiles y pocos mecanismos de control, existen más posibilidades para que aquellos sectores poderosos incidan en las políticas públicas y en la política en general.

- **Débiles mecanismos de control social.** Un segundo factor que contribuye a la corrupción es la debilidad de los mecanismos de control social. Por ejemplo, en varios países de América Latina se observa una alta concentración de medios, lo que bajo ciertas circunstancias, puede reducir las opciones de ejercer un control efectivo sobre las políticas públicas⁵. Por otra parte, la generalización de prácticas de cooptación política en algunos países de la región crean una compleja red de relaciones de clientelismo social e institucional debilitando aún más la capacidad de la ciudadanía de responder ante abusos (Schedler, Diamond y Plattner 1999).

Las reformas institucionales son necesarias pero no suficientes para terminar con la corrupción. No sólo se requiere generar mecanismos legales para controlar y penalizar la corrupción, se precisa además: (a) regular la relación entre Estado, política y dinero, bajo los crite-

5. En el caso de Chile, existe una alta concentración de medios en pocas manos privadas, fundamentalmente de oposición. Sin embargo, la prensa ha tenido un rol significativo en develar casos de corrupción dentro del aparato estatal.

Tabla 2
Índice de Percepción de la Corrupción

| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------|----|-----------------|---|-------------------------------------|---|
| baja | 10 | | | | |
| | 8 | | | | |
| | 7 | Chi | Chi | Chi | Chi |
| mediana | 6 | | | | |
| | 5 | C. Rica | Urg C. Rica | | Urg |
| | 4 | Per Bra, Sal | Bra, Per | Urg C. Rica | Cub, Bel C. Rica |
| | | | | Bra, Per | |
| alta | -4 | | Col | | Bra, Jam |
| | 3 | | Arg, Sal, Méx, Pan Gua, Rep.Dom, Ven | Col, Sal, Méx, R.Dom Arg, Pan | Col, Sal, Per, Mex Pan, R.Dom |
| | 2 | Arg | Hon, Nic Bol, Ecu | Gua, Hon, Nic, Ven Bol, Ecu, Hai | Nic, Arg, Gua, Ven Bol, Hon Ecu Par, Hai |
| | 1 | Col, Méx | | | |
| | | Bol, Ecu, Ven | | Par | |

Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile a partir de los informes de Transparencia Internacional (2002)

rios de transparencia, igualdad de oportunidades y responsabilidad, y (b) robustecer el rol de sociedad civil en el control de la política pública.

d. Violencia institucionalizada

Otro de los problemas vigentes en algunos de los países de la región es el grado de violencia por parte de los organismos de seguridad interna en el control de la seguridad pública ciudadana. Según el último informe de Human Rights Watch (2003), en la mayoría de los países latinoamericanos se presentan casos de violencia policial. Brasil, Colombia, y Guatemala constituyen casos donde la violencia institucionalizada ha sido una constante a lo largo de la última década. Sin embargo, en forma más reciente, los casos más violentos se han presentado en Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay y Venezuela. La inestabilidad

política y las crisis sociales y económicas son los factores que transversalmente unen a estos eventos.

Los casos de Venezuela y Argentina son los más significativos, producto de estallidos sociales, protestas y disturbios callejeros. Un acontecimiento reciente e inquietante en Venezuela se vincula con la aparición en algunos estados de escuadrones de la muerte ligados a la policía. En el caso argentino, esto se suma a la violencia policial contra los periodistas.

La recurrencia de abusos de poder por parte de las fuerzas de seguridad en la región tiene diversas explicaciones. Sin embargo, existen cuatro factores que simultáneamente explican dicho comportamiento:

- **Débil control legal de las fuerzas de seguridad.** Las autoridades civiles en varios países tienen serias limitaciones legales para controlar los procedimientos internos de la policía y para sancionar el abuso

de poder por parte de aquellas fuerzas de seguridad. En general, los congresos en América Latina tienen pocos o ningún poder para supervisar el funcionamiento de las fuerzas policiales.

- **Débil control civil de las fuerzas de seguridad.** Dado que el mantenimiento del orden público también es un objetivo de gobierno, en algunas ocasiones son las autoridades civiles los que usan a las fuerzas de orden para controlar protestas sociales.
- **Fuerzas de seguridad mal remuneradas.** En general, las fuerzas de seguridad están mal remuneradas, lo que genera incentivos para que los oficiales y suboficiales se involucren en actividades ilícitas.

● **Carencia de educación en derechos humanos.**

Otro de los problemas relevantes en varios países de la región es la carencia de programas de formación en derechos humanos para suboficiales, así como mecanismos de actualización para oficiales superiores. Programas que entrenen a las fuerzas en técnicas para la resolución negociada de conflictos sociales son imprescindibles.

A modo de ejemplo de la magnitud del problema, el Gráfico 2 muestra una comparación de civiles y policías muertos en enfrentamientos en el Gran Buenos Aires, Argentina, de acuerdo al Centro de Estudios y Sociales (CELS).

Gráfico N° 2
Civiles y policías muertos en enfrentamiento en Gran Buenos Aires

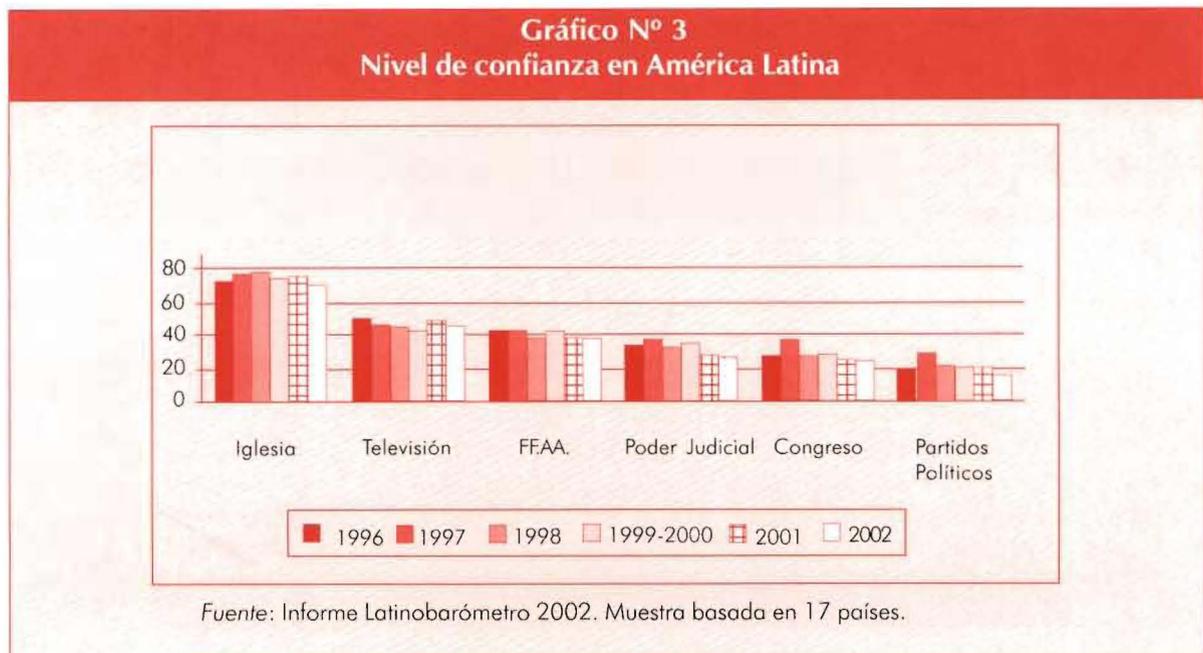


Fuente: Centro de Estudios legales y Sociales, Informe de Derechos Humanos Argentina, 2001.

e. Crisis de representatividad de las instituciones

Se observa que las instituciones como el Congreso y los partidos políticos carecen de legitimidad frente a la sociedad como intermediarios de las demandas sociales. Esto último tiende a favorecer el surgimiento de populismos y gobiernos que terminan mostrando muy bajos niveles de apoyo ciudadano.

El anterior panorama sumado al mal desempeño de los líderes políticos, ya sea por corrupción o la mala gestión económica y política. La iglesia y la televisión aparecen en las encuestas en América Latina como los actores sociales en que los ciudadanos y ciudadanas más confían (Gráfico3). Los partidos políticos son los actores sociales que generan menos confianza en la ciudadanía.



2. VULNERABILIDADES ECONÓMICO-SOCIALES

Bajas tasas de crecimiento y mayor vulnerabilidad frente a las turbulencias de la economía internacional, incremento de la deuda externa, altas tasas de desempleo, generan un cuadro de incertidumbre económica. Adicionalmente, desde el punto de vista social se observa un incremento en los niveles de pobreza, estancamiento en materia de marginalidad social,

aumento de la brecha entre ricos y pobres, y países con bajos niveles de gasto en materia social.

a. Crecimiento económico y vulnerabilidad

El crecimiento económico de la región en los últimos doce años ha sido inestable. Si bien, a comienzos de la década se experimentó momentos de gran dinamismo y crecimiento, las diversas crisis internacionales

y la forma en que los gobiernos enfrentaron épocas de prosperidad, afectaron en forma brusca el desempeño de las economías de la región.

En 1994, la crisis mexicana y su “efecto tequila” produjeron una caída del PIB de 4 puntos. Por su parte, la crisis asiática, de 1997, tuvo efectos similares provocando un nuevo retroceso del crecimiento.

A diferencia de la inestabilidad experimentada en la década del noventa, que afectó sólo a algunos países seleccionados, la crisis de los últimos tres años ha teni-

do efectos negativos en todas las economías del hemisferio, reflejándose en una contracción del crecimiento en toda la región (Gráfico 4). La vulnerabilidad se expresa en las escasas herramientas fiscales con las que cuentan los gobiernos para hacer frente a las crisis y las repercusiones directas que tienen los menores niveles de crecimiento en el gasto social. Si bien se espera una recuperación del crecimiento, este año se cumplirán cinco años de contracción económica.



b. Aumento sostenido de la deuda externa

Durante la década de los noventa, la deuda externa bruta desembolsada creció rápidamente hasta 1999, momento que se observa una estabilización y reducción del promedio regional. Entre 1993 y el año 2002, la región ha visto incrementado el endeudamiento en un 37%. Desde 1999, año que se rompió la tendencia anterior, la deuda ha decrecido lentamente en un 5% (Gráfico 5).

Si bien Argentina tiene un comportamiento similar al promedio regional, había experimentado un aumento de un 84% de su deuda con respecto a 1993. Las políticas macroeconómicas de las dos administraciones de Menem contribuyeron a crear un contexto que profundizó la crisis, situando a Argentina como el país con mayor nivel de endeudamiento.

Brasil y Venezuela, ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente con más alto nivel de endeuda-

miento del hemisferio. En el caso de Venezuela la deuda ha sufrido un modesto pero constante decrecimiento en todo el período, mientras que Brasil presenta niveles similares al comportamiento de la región durante la década.

La inestabilidad de la región y la baja en los índices de confianza han encarecido los préstamos

e intereses derivados de la venta de bonos y préstamos internacionales. El elevado nivel de endeudamiento provoca altos índices de vulnerabilidad económica, en la medida que existe desconfianza en las agencias internacionales sobre las viabilidades de pago de dicha deuda.

Gráfico N° 5
América Latina y El Caribe:
Deuda Externa Bruta Desembolsada



Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (2002)

c. Desempleo en aumento

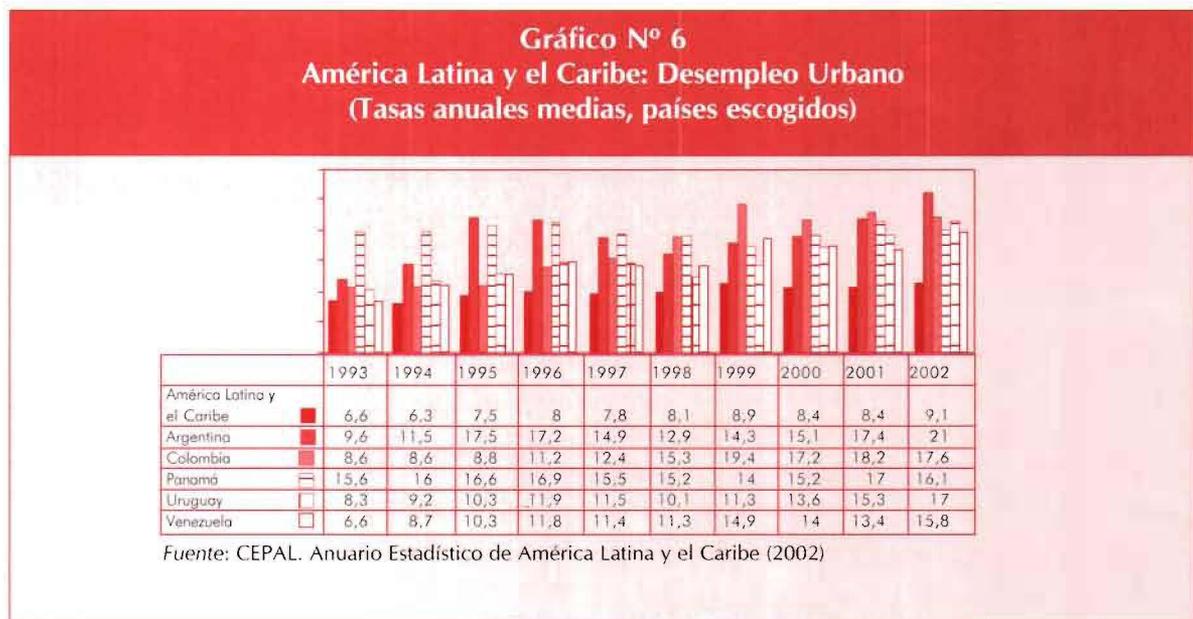
Como resultado de la inestabilidad económica y la contracción del crecimiento, los índices de desempleo aumentaron en forma sostenida, aunque moderada durante todo el período. Mientras a comienzos de 1993 el promedio regional alcanzaba el 6,6% de la población, hacia el año 2002 esta cifra se elevó a 9,1% como promedio ponderado (Gráfico 6).

Los países que presentan mayores índices de desempleo en la actualidad son Argentina, Colombia, Uruguay, Paraguay y Venezuela, con cifras que superan el 17%. En el caso Argentino, ello se vio reflejado en un crecimiento de los niveles de desempleo en más de 11 puntos con respecto al año 1993, llegando a observarse una tasa de desempleo superior al 20% en el año 2002. La baja en la producción e inversión externa afectó directamente el mercado del trabajo ele-

vando el desempleo urbano a la cifra más alta de la región.

La dependencia de las economías a las crisis internacionales se demuestra directamente en los niveles de desocupación de la región. Durante los últimos

tres años tuvo efectos directos en la mayoría de los países. Sólo Chile, Ecuador y Panamá han experimentado leves mejorías. Se espera que en los próximos años la reactivación económica estabilice los niveles y revierta la tendencia al alza.



d. Mejora marginal del desarrollo humano

Si en términos de desarrollo económico existen oscilaciones en su crecimiento que hacen más vulnerable a la región, aquello ha afectado directamente los índices de desarrollo humano. En la región se ha producido una mejora marginal en cuanto al desarrollo social. El índice elaborado por Naciones Unidas sitúa a la mayoría de los países de la región en el grupo de países con un desarrollo humano medio (Tabla 3). Si bien, el grueso de los países ha subido en sus indicadores, sólo 6 de ellos alcanzan cifras para ser incluidos entre los países con índice de desarrollo alto (Barbados, Argentina, Chile, Uruguay, Bahamas, Costa Rica).

El índice de desarrollo humano considera la esperanza de vida al nacer, el índice de escolaridad y el crecimiento del PIB per cápita. La Tabla 3 muestra que dichos índices observan una mejora marginal entre 1990 y el año 2000.

Si bien los datos en el tiempo no son comparables (producto de las distintas metodologías utilizadas cada año), se debe destacar que todos los países de la región demuestran una tendencia al alza, aunque dichos incrementos no son sustantivos. Los países con menor variación en cuanto a este índice son Venezuela, Nicaragua, Honduras, Jamaica y Paraguay.

Tabla 3
Evolución del Índice de Desarrollo Humano
e Índice de Variación inter-periodos

| | 1990 | 1995 | 2000 | Variación 1990-95 | Variación 1995-00 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|----------------------|----------------------|
| <i>Desarrollo Humano Alto</i> | | | | | |
| Barbados | .. | .. | 0.871 | | |
| Argentina | 0.808 | 0.830 | 0.844 | 0.022 | 0.014 |
| Chile | 0.782 | 0.811 | 0.831 | 0.029 | 0.02 |
| Uruguay | 0.801 | 0.815 | 0.831 | 0.014 | 0.016 |
| Bahamas | 0.822 | 0.816 | 0.826 | -0.006 | 0.01 |
| Costa Rica | 0.787 | 0.805 | 0.820 | 0.018 | 0.015 |
| <i>Desarrollo Humano Medio</i> | | | | | |
| México | 0.761 | 0.774 | 0.796 | 0.013 | 0.022 |
| Cuba | .. | .. | 0.795 | | |
| Panamá | 0.747 | 0.770 | 0.787 | 0.023 | 0.017 |
| Belice | 0.750 | 0.772 | 0.784 | 0.022 | 0.012 |
| Dominica | .. | .. | 0.779 | | |
| Colombia | 0.724 | 0.750 | 0.772 | 0.026 | 0.022 |
| Venezuela | 0.757 | 0.766 | 0.770 | 0.009 | 0.004 |
| Brasil | 0.713 | 0.737 | 0.757 | 0.024 | 0.02 |
| Perú | 0.704 | 0.730 | 0.747 | 0.026 | 0.017 |
| Jamaica | 0.720 | 0.736 | 0.742 | 0.016 | 0.006 |
| Paraguay | 0.717 | 0.735 | 0.740 | 0.018 | 0.005 |
| Ecuador | 0.705 | 0.719 | 0.732 | 0.014 | 0.013 |
| República Dominicana | 0.677 | 0.698 | 0.727 | 0.021 | 0.029 |
| Guyana | 0.680 | 0.703 | 0.708 | 0.023 | 0.005 |
| El Salvador | 0.644 | 0.682 | 0.706 | 0.038 | 0.024 |
| Bolivia | 0.597 | 0.630 | 0.653 | 0.033 | 0.023 |
| Honduras | 0.615 | 0.628 | 0.638 | 0.013 | 0.01 |
| Nicaragua | 0.592 | 0.615 | 0.635 | 0.023 | 0.02 |
| Guatemala | 0.579 | 0.609 | 0.631 | 0.03 | 0.022 |
| <i>Desarrollo Humano Bajo</i> | | | | | |
| Haití | 0.447 | 0.457 | 0.471 | 0.01 | 0.014 |

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe de Desarrollo Humano (2002-2003).

e. Incremento de la pobreza y desigualdad

En relación a 1980, la pobreza en América Latina se ha incrementado en cerca de 3 puntos porcentuales, desde un 40 a un 43 por ciento en el año 2001. En términos de la marginalidad social, los niveles del año 2001 son exactamente iguales a los de 1980 (Gráfico 7).

Durante la década de los ochenta la fuerte crisis económica provocó un rápido aumento del número de pobres y un crecimiento sostenido en los índices de desigualdad en el ingreso. La década de los noventa se caracterizó por una tendencia a la reducción de los

Hoy los niveles de pobreza son mayores a los que existían en 1980.