

EL CONO SUR EN LA ENCRUCIJADA NEOLIBERAL: CUESTIONES COMPARADAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Miguel Serna (Universidad de la República, Uruguay)

América Latina ha estado marcada por algunas condiciones históricas que confluyeron en una modalidad de desarrollo periférico y estructuras sociales de largo plazo similares. Así pues, en la literatura comparada se señalan recurrentemente, factores como el peso histórico de un colonialismo ibérico, marcando la presencia de las tradiciones latinas –lingüística, cultural e institucional–; los procesos de independencia nacional que reorientaron los vínculos externos y la posición geopolítica con nuevas potencias neocoloniales e imperiales (Inglaterra y EE. UU.); los modos de inserción económica internacional, con patrones de acumulación capitalista periférica con fuerte peso agroexportador y la dependencia comercial-financiera; las formas de dominación económica y social basadas en el control oligárquico terrateniente; la formación estatal burocrática patrimonialista, una escasa autonomía de la sociedad civil, las clases y movimientos con respecto al Estado; la politización activa de la población y una baja consolidación de las instituciones políticas; la asincronía entre los procesos de desarrollo económico capitalista, la urbanización e industrialización, lo que redundó en la profundización de las contradicciones y heterogeneidad de la estructura social, con fenómenos como un fuerte peso del trabajo informal, la existencia de amplios sectores de marginalidad urbana y una región marcada por la más alta desigualdad social y de concentración de riqueza en el mundo.

A los elementos estructurales de larga duración que han caracterizado América Latina, se han sumado los enfoques analíticos que enfatizan de los crecientes impactos de la globalización sobre la interdependencia entre las diferentes sociedades. En forma paralela, en los últimos tiempos existe cada vez más interés en desarrollar estudios comparados de áreas o subáreas específicas para comprender tanto la heterogeneidad regional y local, como para responder a la diversidad en términos de alcances y ritmos de los cambios sociales recientes. En este sentido, se ha señalado en gran parte de la literatura comparada cierta especificidad del Cono Sur de América Latina en términos de tipo de desarrollo histórico alcanzado.

El objetivo de este trabajo es comprender tanto la especificidad en el modelo de desarrollo político y social del Cono Sur de América Latina, como algunas de las consecuencias y desafíos comunes de los cambios sociales en las últimas décadas. En función de ello, se propone realizar un análisis comparado para mostrar los rasgos comunes del Cono Sur, en contraste con países típicos de América Latina y con los cuáles ha tenido una fuerte vinculación geopolítica. Así pues, se va a comparar con países pequeños como Paraguay y Bolivia, y por otra parte, con países grandes y medianos con fuerte potencial económico, como Brasil y Venezuela.

La perspectiva de análisis es comparada, aplicada a múltiples dimensiones de desarrollo estructural, en lo económico, político y social. Se parte del supuesto de que los procesos de integración suponen cierta interdependencia y convergencia creciente entre estructuras sociales. El enfoque teórico comparativo de la convergencia (Lane y Ersson, 1998) busca por una parte, identificar las principales semejanzas y similitudes en los procesos de cambio estructural entre sociedades y sistemas políticos. Por otra parte, se incorpora la comparación de los legados o matrices históricas previas y las diferencias específicas en cada país.

La comparación va a mostrar por una parte, los elementos comunes de una matriz histórica social de desarrollo de los países del Cono Sur que los diferencian como subregión del resto de América Latina.

Por otro lado, la comparación del Cono Sur con el resto de América del Sur tiene como objetivo mostrar procesos recientes de convergencia estructural que se expresaron en una reducción de las distancias de las matrices sociopolíticas del legado histórico de desarrollo entre ambas subregiones de América Latina. Los procesos históricos sociales recientes de convergencia estructural negativa en el modelo de desarrollo se han reproducido en diversos planos de los países. En el plano económico, la interdependencia comercial se acompañó de desempeños económicos fluctuantes y con crisis recurrentes. En la política, las democracias emergentes tuvieron que afrontar crecientes déficits de gobernabilidad y legitimidad. En la sociedad, el incremento de los costos sociales de reproducción de un modelo excluyente y desigual.

Estos procesos de convergencia estructural se deben por un lado a un deterioro mayor de las condiciones de los países de mayor desarrollo relativo (el Cono Sur) de desgaste de las estructuras políticas y la emergencia de nuevas formas de pobreza y exclusión social. Por otro lado, en el caso de Brasil y los países de la región andina durante el proceso de democratización reciente se registran avances magros de desarrollo social y de leve contención de la pobreza extrema.

A pesar de las diferencias estructurales de matrices socio-históricas, el estudio comparado del ciclo histórico reciente muestra convergencias regresivas entre el Cono Sur y el resto de países en los procesos de crecientes déficits democráticos y la reproducción de patrones desigualitarios marcados por la pobreza masiva, la concentración de ingreso y la exclusión social.

1. GOBERNABILIDAD, CRISIS Y DÉFICITS DEMOCRÁTICOS

Las reformas económicas y los procesos de reformas económicas neoliberales fueron implementadas por gobiernos en las salidas postautoritarias y de democratización reciente en América Latina. Este ciclo político de democratización vino acompañado con expectativas ciudadanas duales, por una parte de valorización de la democracia como régimen político de convivencia en contraposición a la etapa previa de autoritarismo, por otra parte, de crecientes déficits en el desempeño y resultado sobre el desarrollo latinoamericano.

Las democracias latinoamericanas en el período fueron atravesadas por tres rasgos superpuestos y contradictorios. En primer término, la ampliación de la participación política y la instalación de regímenes democráticos poliárquicos, expresados en altos niveles de concurrencia ciudadana a actos electorales, el asentamiento de las reglas pluralistas de competencia política y democracia liberal. En segundo término, la asunción de los desafíos de gobernabilidad de la denominada segunda transición que implicaba la implementación de las reformas económicas de los noventa. Tercero, la emergencia de crecientes déficits de las democracias, expresadas a nivel del sistema político en procesos de inestabilidad y crisis, así como la rotación de elencos políticos para canalizar el descontento ciudadano con los logros económicos de las reformas.

A su vez, se pueden identificar dos matrices y legados políticos históricos (Cuadro 1). Un estilo de desarrollo político más típico de los países del Cono Sur que presenta formatos pluralistas con muy altos niveles de participación política y competencia electoral, aunque regulados con niveles de volatilidad bajos o medios, la existencia de partidos políticos de mayor antigüedad, así como una cierta estabilidad en la orientación de las actitudes y comportamientos políticos dados por el asentamiento de identidades y de las organizaciones partidarias durante la denominada tercera ola de democratización

Cuadro # 1:
Formatos de los sistemas partidarios en la tercera ola de democratización
(Países del Cono Sur, Paraguay, Bolivia, Brasil y Venezuela).

	<i>Participación electoral Média de votos válidos/pob. en edad de votar 1990-2002</i>	<i>Número de Elecciones 1980-2004</i>	<i>Nº efectivo de partidos Elecciones Cámara baja 1980-2004</i>	<i>Volatilidad electoral Elecciones Cámara baja 1980-2004</i>
Argentina	70.9	11	2.82	25.0
Chile	66.6	4	5.27	12.8
Uruguay	91.6	5	(2.02 coaliciones) 3.02	14.6
Paraguay	51.9	4	2.45	24.3
Bolivia	51.8	6	4.51	33.9
Brasil	54.6	5	7.06	32.5
Venezuela	35.6	6	3.69	33.0

Fuente: Elaborado en base a PNUD (2004-2005) y BID (2003, 2006).

Un segundo patrón de desarrollo político, representados por Paraguay, Bolivia, Brasil, y Venezuela, por procesos de democratización con una alta participación política, formatos pluralistas competitivos pero con tasas altas de volatilidad electoral, unido a la discontinuidad y transformación de las identidades y organizaciones partidarias. El proceso político reciente de Paraguay se podría ubicar en un punto intermedio, más cercano a este patrón con experiencias recientes de democratización y competencia partidaria, pero con un legado autoritario importante.

Más allá del legado democratización histórica reciente, el ciclo de implantación de las reformas económicas neoliberales y apertura regional supusieron un largo desgaste de los sistemas políticos en términos de respaldos y apoyos recibidos.

Los gobiernos emergentes de las transiciones democráticas contaban con respaldos políticos-electorales importantes a la hora de inicio de las reformas neoliberales (Cuadro 2). De hecho, en buena medida los elencos políticos que administraron los procesos de transición democrática fue-

Cuadro # 2:
Respaldo electoral de los principales partidos políticos
(Países del Cono Sur, Paraguay, Bolivia, Brasil y Venezuela).

	<i>%Escaños controlados partidos más relevantes (más 10% escaños) inicio transición democrática</i>	<i>%Escaños controlados partidos más relevantes (última elección década 1990)</i>	<i>%Escaños controlados partidos más relevantes (primera elección década 2000)</i>	<i>Reducción porcentual en el periodo</i>
Argentina	94.49	73.2	63.1	33.3
Chile	78.34	82.51	76.7	2.1
Uruguay	97.97	95.95	96.9	1.1
Paraguay	95.84	90.0	72.5	24.4
Bolivia	80.76	64.61	49.3	39.0
Brasil	77.62	36.64	30.8	60.3
Venezuela	86.43	22.42	22.4	74.1

Fuente: Elaborado en base a PNUD (2004-2005) y BID (2003, 2006).

ron los mismos que apoyaron las reformas. En varios países, además de la legitimidad electoral de los gobiernos electos contaron con apoyos de coaliciones políticas partidarias para llevar adelante las reformas económicas, como fueron los casos de Argentina, Brasil, Uruguay. Por otro lado, el contrapeso de oposición política a estas reformas también fue un elemento clave a la hora de comprender los impactos y contrapesos políticos de las reformas. En países con tradiciones de izquierda asentadas como Uruguay y Brasil y existió un contrapeso de oposición política que contribuyó a la moderación de los alcances y efectos más fuertes de las reformas.

Una forma de analizar el desgaste y cambio político que sufrieron los sistemas partidarios es a través del desempeño y apoyo ciudadano que mantuvieron los principales partidos en el período de los noventa. En este sentido, se puede afirmar que los cambios más amplios se produjeron en Brasil y Venezuela –donde los partidos que gestionaron la “doble transición” (política y económica) perdieron el 70% de su electorado–, en tanto que en el tuvo menos cambios en los partidos políticos fue Chile y Uruguay. El desgaste de los partidos políticos en los gobiernos prorreformas fue canalizada por una amplia rotación de elencos y partidos políticos en el poder, aún en aquellos que sufrieron menos cambios en los partidos principales como Uruguay.

La gestión política de las reformas y la lógica liberalizadora económica agravó el clásico síndrome de la democracia deficitaria latinoamericana –denominado de diversas formas en la literatura académica: democracias incompletas, delegadas, etc.–, lo cual se expresó en recurrentes problemas de gobernabilidad política en la región.

Las dificultades de gobernabilidad política (Cuadro 3) se expresaron en que la mayoría de los gobiernos no contaban con mayoría parlamentaria absoluta para gobernar, ni de su partido, ni de su coalición política durante la mayor parte del período de democratización reciente y también en coyunturas de crisis presidenciales e intentos de golpe de Estado. Los casos más graves fueron Argentina, Paraguay y Venezuela, que más del 60% del período comprendido entre 1980 y 2004 los gobiernos no tenían mayoría parlamentaria para gobernar y que además atravesaron coyunturas de crisis presidencial. En el otro extremo, Uruguay tuvo menos problemas en términos de apoyos parlamentarios de los gobiernos, no obstante, durante el 40% del período los gobiernos tampoco contaron con mayorías políticas de respaldo.

Considerando específicamente los problemas de gobernabilidad en relación a la aparición de coyunturas de crisis en la órbita presidencial encontramos que Argentina, siendo el país que tuvo la mayor profundidad –en amplitud y ritmo– de implementación de las reformas económicas fue el que sufrió mayor número de crisis políticas presidenciales, cuatro entre 1989 y 2006. Las crisis presidenciales también fueron particularmente agudas en los países que más rápido avanzaron en las reformas con respecto a períodos históricos previos de cada país, como son los casos de Bolivia, Brasil y Venezuela. Sólo Chile y Uruguay no sufrieron crisis presidenciales, siendo que éstos últimos fueron los que menos avanzaron en la reformas neoliberales durante la década del noventa, y que contaban además con tradiciones de oposición de izquierda.

Cuadro # 3:
Problemas de ingobernabilidad
(Países del Cono Sur, Paraguay, Bolivia, Brasil y Venezuela).

	<i>Periodos presidenciales / Legislativos</i>	<i>(%) Periodos en los que gobiernos (incluyendo coaliciones) no contaron con mayoría ambas cámaras</i>	<i>Crisis presidenciales o retiros anticipados</i>
	<i>1980-2004</i>	<i>1980-2004</i>	<i>1989-2006</i>
Argentina	11	78.8	R. Alfonsín 1989, F. De la Rúa 2001, A. Rodríguez Saa 2001, E. Duhalde 2003
Chile	5	80.0	
Uruguay	5	40.0	
Paraguay	5	60.0	R. Cubas Grau 1999 Paz Zamora 1990, G. Sánchez de Losada 2003, C. Mesa 2005 F. Collor de Melo 1992 C.A. Pérez 1993, H. Chávez 2002
Bolivia	7	28.6	
Brasil	8	50.0	
Venezuela	7	71.4	

Fuente: Serna (2007), en base a BID (2006), Jiménez Badillo (2006) y Perez Liñán.

Más allá de las instituciones políticas, los costos incrementales de las reformas se expresaron también en déficits de legitimidad y desencanto de la ciudadanía. Los niveles de apoyo en la opinión pública hacia los regímenes políticos democráticos en la región descienden en casi todos los países durante la década de los 90. No obstante, se mantienen las preferencias de la opinión pública con respecto a la naturaleza democrática de los regímenes políticos democráticos frente a la posibilidad de regresión o instalación de regímenes autoritarios. Esto quiere decir, que la ciudadanía no reniega de la democracia sino que se trata de un creciente desencanto con los logros y desempeños obtenidos.

Los índices de apoyo ciudadano (Cuadro 4) construidos a partir de las encuestas del Latinobarómetro muestran los valores más altos, entre 70 y 80% de la ciudadanía, en Argentina y Uruguay. En contrapartida, los más bajos, entre el 35 y 50% de actitudes a favor de la democracia se registran en el Paraguay y Brasil.

Cuadro # 4:
Percepción de la Democracia y la Economía de Mercado
(Países del Cono Sur, Paraguay, Bolivia, Brasil y Venezuela).

	<i>Apoyo a la democracia</i>		<i>Satisfacción con la democracia</i>		<i>Satisfacción con la economía de mercado</i>
	1996	2003	1996	2003	2003
Argentina	71%	68%	34%	34%	15%
Chile	54%	50%	27%	33%	23%
Uruguay	80%	78%	52%	43%	11%
Paraguay	59%	40%	22%	9%	10%
Bolivia	64%	50%	25%	25%	11%
Brasil	50%	35%	50%	28%	25%
Venezuela	62%	67%	75%	38%	18%

Fuente: Elaborado en base a Latinobarómetro (2003).

Los déficits de legitimidad en la opinión pública no se expresan tanto sobre la naturaleza del régimen político democrático, sino sobre los resultados y percepciones subjetivas de los logros obtenidos. Los niveles de satisfacción con el régimen democrático son notoriamente inferiores en todos los casos a los apoyos democráticos, y alrededor de un tercio de la ciudadanía manifiesta algún grado de satisfacción con los resultados y funcionamiento de la democracia. Ello se agrava en el período de referencia con tendencias a incrementar a lo largo del tiempo los niveles de insatisfacción pública con la democracia.

Los climas de opinión pública adversos de mayor insatisfacción con la democracia se observan en Paraguay y Bolivia. En el extremo opuesto, los niveles de mayor satisfacción se registran en Uruguay, y, en general, los países del Cono Sur mantienen sus niveles de satisfacción ciudadana más estable durante el período considerado. Este es un dato relevante, porque mantiene niveles de satisfacción con la democracia aún en contra de los efectos contraproducentes de las crisis económicas y políticas de inicios de los 2000. No obstante, es de observar que la inconformidad general con el desempeño democrático se expresó en que en ninguno de todos los países analizados se logra mantener un nivel de satisfacción ciudadana mayoritario favorable con la democracia durante el período.

El clima de insatisfacción pública con la democracia, se agrava fundamentalmente por el alto nivel de inconformidad con el funcionamiento de la economía de mercado y los resultados de las reformas económicas implementadas (Cuadro 4). Promedialmente, no alcanza a un quinto de la ciudadanía que declara satisfacción con el funcionamiento de la economía de mercado, no habiendo diferencias significativas en este punto entre el Cono Sur y los otros países de América del Sur. Los niveles más altos de insatisfacción se registran en los países pequeños (Paraguay, Bolivia y

Uruguay), más vulnerables a las fluctuaciones y crisis económicas regionales donde apenas el 10% de los ciudadanos están satisfechos con los resultados económicos. Los niveles de satisfacción más altos se registran en Chile y Brasil aunque no superan el 25% del total de la población adulta.

El clima de insatisfacción en la opinión pública se vincula a su vez con la percepción de déficits sociales crecientes de las reformas pro mercado, el funcionamiento de la economía y los ciclos de crisis en el período (Cuadro 5). En el período de auge de las reformas neoliberales en 1995, ya aparecía en la opinión pública entre los problemas que más centraban la atención de la ciudadanía las temáticas sociales vinculadas a riesgos de exclusión laboral. La posibilidad de desempleo o desocupación era mencionada como preocupación centra entre el 12 y 45% de las opiniones ciudadanas, mientras que la vulnerabilidad a situaciones de pobreza y carencias de ingresos económicos agrupaba entre el 13 y 36% de las menciones de los ciudadanos de los países.

La amenaza de caer en una situación de desempleo presenta valores más altos en los tres países del Cono Sur, donde tradicionalmente la economía y trabajo formal estaban más extendidos en la población económicamente activa. Una década más tarde, este clima de opinión adverso a los costos sociales de las reformas económicas se agrava, elevándose notoriamente los temores a la exclusión laboral que alcanza a la mayoría absoluta de la población, así como a los miedos frente a la amenaza de sufrir privaciones de ingresos económicos y padecer los efectos negativos de la pobreza.

Cuadro # 5:
Percepción de los problemas más importantes en la opinión pública
(Países del Cono Sur, Paraguay, Bolivia, Brasil y Venezuela).

	Desocupación Desempleo	Bajos Salarios	Pobreza	Miedo a quedar desempleado	Población con dificultades de ingresos salariales y familiares
	1995	1995	1995	2003	2003
Argentina	45%	13%	6%	55%	17%
Chile	14%	12%	13%	40%	17%
Uruguay	29%	20%	6%	40%	31%
Paraguay	13%	5%	16%	51%	11%
Bolivia	--	--	--	57%	20%
Brasil	12%	11%	12%	63%	21%
Venezuela	6%	31%	5%	59%	22%

Fuente: Serna (2007) en base a Latinobarómetro (1995-2003).

2. DEUDA SOCIAL Y PATRÓN DE DESARROLLO DESIGUALITARIO

Para completar el panorama del modelo de desarrollo imperante, es preciso brindar un repertorio de desigualdades persistentes mostrando las convergencias y confluencias regresivas en la estratificación social durante la implementación de los procesos de reformas económicas neoliberales y sus crisis en los últimos quince años. A su vez, vamos a comparar los legados de dos matrices históricas de desarrollo heredadas, entre el Cono Sur, por un lado, y Brasil y la “Región” “Andina”, por otro.

Para comparar dinámicas y legados históricos de desarrollo se recurre al Índice de Desarrollo Humano (IDH) debido a que es un indicador bastante generalizado para medir tendencias y resultados en términos de cobertura y dinámica de los sistemas sociales en el mediano y largo plazo. El índice resume tres dimensiones sociales del desarrollo: el económico, el educativo formal y el demográfico –fuertemente vinculado a la dinámica del sistema de salud–. También seleccionamos el indicador de gasto público social y su relación con el Producto Interno Bruto (PIB), medida sensible para evaluar el impacto de la extensión y cobertura de los sistemas y políticas de bienestar social, así como de su grado de vinculación o no con la dinámica del desarrollo económico.

En términos de desarrollo humano se pueden identificar claramente dos patrones subregionales de desarrollo histórico social en América del Sur (Cuadro 6). Por un lado, un patrón de alto desarrollo humano de los países del Cono Sur, ubicándose en los primeros lugares de América Latina, y entre las posiciones 36 y 43 en comparación con los 170 países medidos por el PNUD. Este desarrollo responde en buena medida al legado histórico de desarrollo social “temprano relativamente” que se remonta a la primera mitad del siglo XX, que se expresa en niveles de desarrollo humano alto¹, basado en la extensión de sistemas de bienestar social y formas de desarrollo del Estado Social, que se puede apreciar en la relevancia del gasto público social que está en torno del 20% del PIB nacional.

No obstante, a pesar del legado histórico positivo del Cono Sur, cuando se comparan las tendencias de desarrollo humano, en una década y media no han habido avances en la reducción de las brechas del desarrollo en términos de las posiciones relativas de estos países en el panorama mundial, e inclusive son inferiores a los otros países de América del Sur que redujeron comparativamente más la distancia de desarrollo humano con los países más desarrollados.

Por otro lado, está el patrón de desarrollo humano dominante en América del Sur, representado por Brasil, Paraguay y la Región Andina. Estos países mantienen los mismos niveles desarrollo que quince años antes, en términos globales en un nivel de desarrollo medio, lo cual se agrava cuando se lo controla por desigualdad de género, los niveles descienden entre medio y bajo del IDH.

¹ El IDH es un índice que varía entre 0 y 1, considerándose tres niveles de forma ordinal: a) bajo, aquellos que tienen valores inferiores a 0.5; b) medio, entre 0.5 y 0.80, y c) altos, de 0.8 hasta 1. El país con IDH más alto es Noruega, en 2004 con un valor de 0.965.

En este grupo de países está por un lado Brasil, con el valor relativo más alto en el IDH (0.79), a un paso de llegar a un nivel alto (comienza en 0.80) y, por otro, en la posición más rezagada Paraguay con 0.75. Si se considera la posición en el IDH de la mayoría de los países latinoamericanos en el concierto mundial se observa que se ubican en torno a la mitad de la tabla en términos de desarrollo humano.

En cuanto a la evolución diacrónica de desarrollo humano de los países seleccionados desde 1990 a 2004 se observan magros avances variable entre 2.5 y 7% con respecto al año base según cada país. Las diferencias más significativas es que la brecha con los países más desarrollados se ubica en un 10% en los países del Cono Sur y en un 20% para el resto de los países seleccionados de América del Sur.

Cuando se analiza el ciclo de reformas neoliberales de segunda generación iniciadas en la década de 1990 se constata en ambos patrones una convergencia estructural negativa porque hubo pocos avances en el desarrollo humano de los países en la región. En este sentido parece ser, que en América Latina, los noventa culminaron otra “década perdida” en materia de desarrollo social.

Un diagnóstico primario del desarrollo humano del Cono Sur, y de América del Sur diría que la situación no es tan “mala” en el escenario mundial, sin embargo, esa posición de desarrollo humano medio y alto no se mantiene cuando se analizan las mismas dimensiones de desigualdad en materia de género donde los índices descienden a niveles medio y bajos. La medición del Índice de Desarrollo Humano para las mujeres (IDG) muestra valores sistemáticamente menores en cada país, pero lo más grave es la comparación con el Índice de Potenciación de Género (IPG) donde la mitad de los países registran niveles bajos. Este indicador es particularmente sensible ya que incor-

Cuadro # 6:
Desarrollo Humano
(Países del Cono Sur, Paraguay, Bolivia, Brasil y Venezuela).

País	Nivel	Ranking mundial	IDH	Avances	Brecha distancia con país más desarrollado
		2004	2004	1990/04	2004
Argentina	Alto	36	0.863	0.050	0.102
Chile	Alto	38	0.859	0.072	0.106
Uruguay	Alto	43	0.851	0.045	0.114
Paraguay	Medio	91	0.757	0.036	0.208
Bolivia	Medio	115	0.692	0.087	0.273
Brasil	Medio	69	0.792	0.072	0.173
Venezuela	Medio	72	0.784	0.024	0.181

Fuente: Elaborado en base a PNUD (2004-2005).

por dimensiones más fuertes de los mecanismos tradicionales de dominación social como la representación política y la participación en puestos técnicos-gerenciales de las mujeres. El análisis comparativo de estos indicadores de desigualdad muestra una brecha muy fuerte con los países más desarrollados. En el caso del IDG la brecha entre los países de América del Sur con los países más desarrollado se sitúa entre 10 y 20%, en tanto el análisis comparativo del IPG la brecha se duplica a valores en torno de 40%².

El IDG para los países del Cono Sur (Cuadro 7) da un nivel alto con valores promedio de 0.85, en tanto el IPG desciende a niveles medios con 0.79 en Argentina y 0.51 para Chile y Uruguay. Paraguay y el resto de los países de América del Sur registran un IDG de nivel medio en valores alrededor del 0.74 mientras el IPG tiene en casi todos valores bajos en cifras cercanas a 0.48. La asimetría de posiciones de los países entre los niveles de desarrollo humano y de género manifiesta la dificultad de superar las zonas más duras de las desigualdades, como por ejemplo, la dificultad al acceso y participación de las mujeres a posiciones de poder en el ámbito político y del mundo de la producción.

Una dimensión relevante para describir los logros de largo plazo del desarrollo social es la inversión en sistemas de bienestar y protección social. En este sentido, la variable de proporción del gasto público social en relación al PIB es significativa para medir la extensión y esfuerzo público en el desarrollo social con respecto a la producción económica material de cada país.

Cuadro # 7:
Desarrollo y Género
(Países del Cono Sur, Paraguay, Bolivia, Brasil y Venezuela).

País	<i>Desarrollo Humano Género</i>				<i>Gasto público social /PIB</i>	
	IDG 2004	Brecha con país más desarrollado 2004	IPG 2004	Brecha con país más desarrollado 2004	1990-1991	2002
Argentina	0.859	0.103	0.697	0.235	19.3%	19.4%
Chile	0.850	0.112	0.506	0.426	12.7%	14.8%
Uruguay	0.847	0.115	0.513	0.419	16.8%	20.9%
Paraguay	0.742	0.22	0.427	0.505	3.2%	9%
Bolivia	0.687	0.275	0.499	0.433	5.2%	13.6%
Brasil	0.789	0.173	0.486	0.446	18.1%	19.1%
Venezuela	0.780	0.182	0.532	0.400	8.8%	11.7%

Fuente: Elaborado en base a CEPAL y PNUD (2004-2005).

²El país con IDH más alto es Noruega, y en 2004 el valor del IDG era 0.962, y el del IPG 0.932.

La subregión del Cono Sur se destaca por valores más altos de inversión pública social, alrededor del 19% del PBI, valores significativamente más elevados que el resto. A pesar de que los países registran avances en el período de análisis, estos son muy magros, tanto con respecto a los países más desarrollados como a otros países de América del Sur.

El monto de gasto público social de Paraguay y los otros países de América del Sur se incrementó notoriamente en este ciclo histórico. No obstante, los valores que contaban como punto de partida eran extremadamente bajos (entre 3 y 4% para Paraguay y Bolivia), motivo por el cual mantienen brechas e insuficiencias muy grandes comparados con los países más desarrollados.

América del Sur está marcada por un legado histórico y una reproducción reciente de desigualdades sociales persistentes que se pueden observar en la desigualdad económica y la distribución de los beneficios económicos. Los niveles de concentración de los ingresos son muy altos, prácticamente en todos los países. Asimismo, la evolución durante más una década de ensayos de reformas económicas neoliberales muestran un saldo claramente negativo, reproduciendo los patrones concentradores y con sólo un caso que ha tenido una leve reducción en la concentración de la riqueza material.

La medición de la distribución del ingreso a través del índice de Gini en el período histórico, más allá de las variaciones coyunturales muestra tendencias a la concentración del ingreso en casi todos los países, con la excepción de Uruguay donde se ha mitigado levemente (Cuadro 8). No obstante, se mantienen dos pautas diferenciales entre el Cono Sur y el resto de América del Sur. En el Cono Sur el nivel de concentración de ingresos llega hasta 0.55, mientras que en el resto, es aún más acentuado con índices de concentración que alcanzan al 0.65.

La brecha en la distribución del ingreso cuando se la analiza por grupos de hogares, es muy evidente. En los casos más extremos el 40% de hogares de menores ingresos retiene en la mejor de las situaciones (Uruguay) el 22% de la riqueza económica, mientras en la peor de las situaciones (Bolivia) con menos del 10% de la producción material del país. Por otra parte, el 10% de hogares más rico consigue en la situación más privilegiada (Brasil) apropiarse del 45% de la renta económica, en tanto en la situación menos privilegiado (Uruguay) se queda con el 27% de la riqueza producida en el país. En términos más generales los sectores más pobres retienen un 11 y 15%, mientras que el 10% de hogares más ricos captan entre el 30 y 40% de la riqueza material anual. En el análisis comparativo del Cono Sur preocupa que para Argentina y Chile el 10% de hogares de mayores ingresos se apropien de más del 40% de la riqueza, acercándose a los países de más inequitativos de la región.

Así pues, en estos últimos quince años se observan procesos de creciente convergencia regresiva hacia concentración de ingresos en los sectores de más alta renta económica, reproduciendo un patrón histórico de desarrollo desigual y excluyente de la región latinoamericana.

La desigualdad económica en la región se expresa también en la producción y reproducción de fenómenos de pobreza masiva. La situación de pobreza afecta a una proporción muy alta de las personas que habitan en América Latina, en muchos casos a la mayoría absoluta de la población.

Cuadro # 8:
Patrones de Desigualdad Económica
(Países del Cono Sur, Paraguay, Bolivia, Brasil y Venezuela).

Países	<i>Distribución ingreso</i>			<i>% Participación en el ingreso 2002-2003</i>	
	Índice de Gini 1990-2002	Saldo distributivo 1990-2002	Índice de Gini 2002-2003	40% Hogares Más pobres	10% Hogares Más ricos
Argentina	Entre 0.46 y 0.55	Peor	0.54	13.4	42.1
Chile		Igual	0.55	13.7	40
Uruguay		Mejor	0.46	21.6	27.3
Paraguay	Entre 0.46 y 0.65	Peor	0.57	12.9	37.3
Bolivia		Peor	0.61	9.5	41
Brasil		Igual	0.62	11.2	44.9
Venezuela		Peor	0.50	14.3	31.3

Fuente: Elaborado en base a CEPAL (2004-2005).

La evolución de la pobreza en la última década y media estuvo vinculada a la dinámica de la economía y los cambios en el mundo del trabajo (Cuadro 9). De esta forma, se pueden observar cambios cíclicos como crisis o períodos recesivos y de prosperidad. En el período de crisis más aguda se observan incrementos en la población pobre y en el más reciente, postcrisis de inicios de los años 2000 está marcado por un descenso de la indigencia. Más allá de los cambios coyunturales, la pobreza sigue afectando a una porción muy significativa de la población.

En el Cono Sur, la magnitud de la pobreza ha sido relativamente menor, afectando entre el 11 y 35% de los hogares y globalmente alrededor de un quinto de la población. El país que tuvo mejor desempeño en la reducción de la pobreza es Chile que la bajó a menos de la mitad que en el año 1990. No obstante, el incremento de la pobreza con respecto a su pasado histórico ha sido muy notorio, surgiendo fenómenos regresivos de pobreza reciente, el caso más notorio es el de Argentina que la pobreza alcanzó al 30% de la población en 2002 y el 20% de la población era afectada por situaciones de indigencia.

La situación de Paraguay y Bolivia son ejemplos de países con pobreza masiva, donde la mayoría absoluta (alcanzando hasta el 60% de la población) está sufriendo de la vulnerabilidad frente a la pobreza del punto de vista del acceso a un mínimo de ingreso económico para la subsistencia física y material y el 40% de la población integra lo que considera el núcleo duro de la pobreza, sufriendo privaciones en las condiciones materiales estructurales más básicas para la vida en sociedad como vivienda, saneamiento, salud, etc. Venezuela y Brasil también cuentan con fenómenos de pobreza generalizada, aunque levemente inferior. En el caso de Brasil logró avances significativos en la reducción de la pobreza en los últimos años.

Cuadro # 9:
Evolución de la Pobreza
(Países del Cono Sur, Paraguay, Bolivia, Brasil y Venezuela).

Países	<i>Hogares bajo la línea de pobreza</i>	<i>Población bajo la línea de pobreza</i>			<i>Población bajo la línea de indigencia</i>		
		1990 2002 %	1990 %	2002 2003 %	2006 %	1990 %	2002 2003 %
Argentina	Entre	21.2	29.4	21,2	5.2	20.9	7,2
Chile	11 y 35%	38,6	18,7	13.7	13	4,7	3,2
Uruguay		17.9	15.4	18.5	3.4	2.5	3.2
Paraguay	Entre	43.2	61.0	60.5	13.1	33.2	32.1
Bolivia	28 y 63%	52.6	52.0	63.9	23.0	20.2	34.7
Brasil	NBI entre	48.0	38.7	33.3	23.4	13.9	9
Venezuela	20 y 40%	39.8	48.6	30.2	14.4	22.2	9.9

Fuente: Elaborado en base a CEPAL (2004-2005).

Las denominadas políticas de “lucha contra la pobreza” orientadas a la contención y compensación de los efectos disfuncionales de las reformas económicas durante la década de 1990 dejaron un balance negativo y aunque hay países en donde se produjeron algunos resultados positivos no se ha logrado revertir los procesos de desigualdades estructurales, agravándose en las coyunturas de crisis económicas.

En síntesis, el fenómeno social de la pobreza en América Latina no se limita a su extensión y su magnitud cuantitativa, sino que se ha instalado como un problema social significativo con tendencia a la reproducción en masa por generaciones.

Para comprender la evolución de la pobreza relativa de amplios conjuntos de la población en la década de 1990, hay que vincularla a cambios en el mundo del trabajo, marcado por la creciente extensión de situación de empleo precario y estratificación de las categorías ocupacionales que incidieron en la distribución de ingresos económicos y las posibilidades de acceso a protección social.

Los cambios impulsados por las reformas económicas hacia una mayor desregulación y flexibilización de las relaciones laborales tuvieron efectos negativos sobre las condiciones del empleo en términos de acceso y diferenciación interna en términos de protección social y niveles de ingreso entre categorías ocupacionales calificadas y no calificadas. En este sentido, las reformas económicas de los 1990 reforzaron la reproducción de un amplio sector de empleos informales abarcan-

Cuadro # 10:
Distribución de la población ocupada en zonas urbanas según empleo público y sector informal 1990-2005 (% sobre el total del empleo urbano)
(Países del Cono Sur, Paraguay, Bolivia, Brasil y Venezuela).

<i>Países</i>	<i>Años</i>	<i>Empleo público</i>	<i>Total sector informal (según OIT-CEPAL)</i>	<i>Empleo no calificado en micro empresas</i>	<i>Empleo doméstico</i>	<i>Trabajadores por cuenta propia no calificados</i>
Argentina	1990		40.2	11.6	5.7	22.9
	2000	15.6	38.1	13.7	5.8	18.6
	2005	16.8	37.1	13.2	7.2	16.7
Chile	1990	10.9	37	9.4	7.0	20.6
	2000	13.1	28.7	7.7	6.2	14.8
	2005	11.4	28.5	7.1	6.5	14.9
Uruguay	1990	21.8	36.2	10.3	6.9	19.0
	2000	17.2	39.6	11.1	9.1	19.4
	2005	16.3	41.2	13.7	7.2	20.3
Paraguay	1990	10.5	54.1	15.0	10.5	28.6
	2000	11.1	53.8	13.3	10.4	30.1
	2005	12.7	55.7	15.2	11.1	29.4
Bolivia	1990	17.9	56.4	9.6	5.8	41.0
	2000	10.7	60.8	10.2	4.2	46.4
	2005	8.7	65.4	16.7	4.6	44.1
Brasil	1990	14.4	45	17.3	6.2	21.5
	2000	12.7	42.1	8.9	8.8	24.4
	2005	12.4	40.5	9.4	8.5	22.6
Venezuela	1990	21.4	34.2	6.5	6.3	21.4
	2000	14.6	50.4	11.2	2.1	37.1
	2005	15.8	47.4	10.2	1.9	35.3

Fuente: Elaborado en base a CEPAL (2006).

do entre el 40 y 60% de la población ocupada (Cuadro 10). Los países del Cono Sur a pesar de haber tenido una tradición histórica de un sector de economía formal más extendido que el resto de América Latina registraron una proporción muy alta, en torno del 40% de la población ocupada en el sector informal. En contraste, para Paraguay y el resto de países seleccionados de América del Sur superaban la mayoría absoluta de la población ocupada.

La tendencia al crecimiento de las situaciones diversas de informalidad fue acompañada de una disminución de la calidad de esos empleos, tanto en términos de ingresos notoriamente inferiores al sector formal, como por la precariedad debido a menores coberturas sociales y prestaciones de bienestar de los mismos. No es casualidad que si se comparan los niveles de informalidad del empleo con el volumen global de la pobreza en estos países durante el periodo tienen valores similares.

Las categorías ocupacionales donde se observa más nítidamente el incremento de la informalidad y la precarización del empleo son en el trabajo por cuenta propia no calificado y en los trabajadores no calificados de las microempresas de baja productividad. La magnitud del autoempleo no calificado alcanzó alrededor del 20% de la población ocupada para los países del Cono Sur, mientras que en Paraguay, Bolivia y Venezuela se elevó a valores entre el 30 y 40% del total de los ocupados de cada país.

El impacto de las reformas neoliberales se observó también en la leve tendencia a la reducción del empleo en el sector público entre 1990 y 2005, observándose con mayor significación en Venezuela, Bolivia y Uruguay –y notoriamente en Argentina en la primera mitad de los 1990–. A estos países hay que sumar el caso de Chile que es el que registra la menor proporción de empleo público desde inicios de los noventa (10% de la población ocupada).

3. A MODO DE CIERRE

Al inicio se planteó como objeto de análisis y reflexión el abordar los rasgos comunes del desarrollo del Cono Sur de América Latina en una doble perspectiva comparada, por una parte para comprender las características específicas de esta área dentro de la región, y, por otra, para explorar la hipótesis de una creciente convergencia estructural en un modelo de desarrollo regresivo durante la última oleada de reformas neoliberales y globalización capitalista. Esta creciente convergencia en los cambios estructurales redujo las distancias con otros países de América del Sur, manteniendo las brechas históricas de un desarrollo periférico y excluyente.

En el plano del desarrollo político durante las últimas dos décadas se pueden observar desafíos comunes a las democracias de América del Sur. Por un lado, se constata la afirmación de regímenes políticos bajo la forma pluralista democrática y la canalización de una amplia participación ciudadana. De otro lado, la emergencia de problemas recurrentes de (in)governabilidad política, y de una fuerte disociación o malestar público entre los desempeños políticos y económicos, expresados por clima de opinión de insatisfacción con los resultados de las reformas estructurales y la economía de mercado.

La situación del Cono Sur tiene algunos rasgos comunes específicos en lo tocante al desarrollo y la democracia que diferencia a esta subregión del resto de América del Sur, como pueden ser: un alto nivel de participación ciudadana, el asentamiento de las estructuras partidarias como base de los sistemas políticos, niveles relativamente más altos de apoyo y satisfacción con la democracia, así como menores problemas de gobernabilidad. A su vez, las diferencias nacionales se expresan en los impactos diferenciales en términos de radicalidad o gradualidad de las reformas neoliberales implementadas en este ciclo histórico (ejemplos de casos contrastantes, como Argentina y Uruguay).

En el plano de los cambios a nivel de la sociedad, se identificaron algunos desafíos comunes al modelo de desarrollo latinoamericano. Se trata de una región con un nivel de desarrollo humano medio, pero con déficits importantes en materia de desigualdad de género como de un patrón concentrador en términos de la distribución del ingreso económico, y con fenómenos de pobreza masiva.

La posición del Cono Sur comparte estos desafíos, pero con legados históricos de desarrollo propios. Así pues, los países del Cono Sur se destacan por tener niveles de desarrollo humano altos, de haber contado con la extensión de sistemas de bienestar social, una brecha de desarrollo humano con los países más desarrollados notoriamente menor que el resto de los países latinoamericano. Asimismo, el Cono Sur cuenta con un patrón distributivo menos concentrado, menor extensión cuantitativa de la pobreza y la informalidad en comparación con el resto de los países de América del Sur. No obstante, la evolución social reciente del Cono Sur muestra elementos regresivos con respecto a su propio pasado histórico en términos de avance de los procesos de concentración de ingreso, extensión de la pobreza y la informalidad en el empleo.

Durante las últimas dos décadas se pueden observar dos tendencias dispares en la subregión de América del Sur. Por un lado, la consolidación de un patrón de desarrollo económico dual excluyente que convive con un amplio sector informal de trabajadores. Esto obedece a procesos de convergencia estructural de naturaleza diferente, de un lado la reproducción de un sector informal presente durante casi todo el desarrollo latinoamericano del siglo XX en los países grandes y del área andina, y de otro, la instalación de procesos de flexibilización de la fuerza de trabajo en el Cono Sur.

En otro sentido, se reproducen las distancias entre los dos subpatrones de desarrollo del Cono Sur con respecto al resto de América Latina. Los niveles relativos del sector informal en el Cono Sur siguen siendo notoriamente inferiores al resto de América del Sur y se mantiene un peso relativo mayor del sector público en el mercado de trabajo.

En síntesis, los procesos de estabilización y las tendencias fluctuantes hacia un crecimiento económico moderado de los 1990, fueron acompañados de profundos cambios en el mundo del trabajo que se tradujeron en la profundización de los procesos de informalización y flexibilización de las relaciones laborales en el mundo del trabajo. Estos cambios estructurales modificaron las bases sociales de las clases subalternas, reduciendo la magnitud de los trabajadores asalariados e incrementaron las condiciones de creciente precarización de las condiciones de empleo y empobrecimiento relativo general. Estas transformaciones estructurales del desarrollo económico, mostraron notorias deficiencias que repercutieron a su vez en los modelos de desarrollo social de las sociedades latinoamericanas, con sus distintos patrones subregionales.

BIBLIOGRAFÍA

Además de la bibliografía utilizada, indicamos algunos textos para profundizar en el tema de este trabajo.

CEPAL (2004) *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas (versión electrónica disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/620386/P20386.xml&xsl+/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> consultada el 12/12/2007).

CEPAL (2005) *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, (disponible en www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/23024/P23024.xml&xsl=/dd/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt consultada el 12/12/2007).

CEPAL (2006) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*, Santiago de Chile, Naciones Unidas (versión electrónica en www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/26135/lcg2314_e.pdf consultada el 06/07/2007).

De Sierra, Gerónimo (coord.) (1994) *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Caracas, Nueva Sociedad-UNAM-UNRISD-UNHCR.

Garretón, Manuel A. (1995) *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago de Chile, Ed. FCE.

Jiménez Badillo, Margarita (2006) “Gobiernos sin mayoría parlamentaria: el debate en torno a la ingobernabilidad”. Ponencia en el *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Campinas.

Lane, Jan-Erik, y Ersson, Svante O. (1998) *Política europea: una introducción*, Madrid, Istmo.

Merklen, Denis (2005) *Pobres ciudadanos Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires, Ed. Gorla.

Moreira, Constanza (2004) *Final del Juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda*, Montevideo, Ed. Trilce.

Moulián, Tomás (2002) *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago de Chile, Lom Ed.

Nun, José (1994) “La democracia y la modernización, treinta años después”, en G. de Sierra (coord.) *Democracia emergente en América del Sur*, México, UNAM.

- Payne, J. Mark; Zovatto G., Daniel, y Mateo Díaz, Mercedes (2006) *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*, Washington, BID e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (1ª ed 2003) (versión electrónica en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419931>, consultada el 23/01/2008)
- Pérez Liñán, Aníbal (2001) “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad política en América Latina, 1950-1996”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, (IIG, Barcelona), n.º. 8 y 9 pp. 281-298.
- PNUD (2004) *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Aguilar-Altea Taurus-Alfaguara (2ª ed.) (versión electrónica disponible en <http://democracia.undp.org/Informe?default.asp?Menu=15&Idioma=1>, consultada el 30/07/2007).
- PNUD (2005) *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005* Madrid, Ediciones Mundi-Prensa (versión electrónica disponible en http://hdr.undp.org/en/media/hdr05_sp_complete.pdf consultada el 29/07/2007).
- Rico, Álvaro (2005) *¿Cómo nos domina la clase dominante? Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005*, Montevideo, Ed. Trilce.
- Serna, Miguel (2004) *Reconversão Democrática das Esquerdas no Cone Sul*, São Paulo, Ed. USC – ANPOCS.
- Serna, Miguel (comp.) (2005) Monográfico “Desigualdades persistentes en América Latina: Democracia y Exclusión social”, *Revista de Ciencias Sociales*, (Dpto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR) n.º. 22.
- Svampa, Maristella (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Ed. Taurus.