

Síntesis de los informes temáticos sobre la situación de América Latina y del BRIC en la década 2000-2010

Guilherme C. Delgado

I – Introducción

El propósito de este texto es realizar una especie de síntesis e interpretación de los distintos textos (13) que abordaron la situación de América Latina y los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en la última década según diferentes aspectos de la economía, la sociedad, el medio ambiente y el desarrollo.

Dada la riqueza de los enfoques sobre el amplio espectro de fenómenos analizados, dividimos los 13 artículos en dos grupos, que tipifican dos estilos de abordaje temático propios de estos textos: 1) predominantemente empírico-analíticos y volcados a diagnósticos de situaciones comparativas; y 2) predominantemente crítico-interpretativos e volcados a la acción política.

Los dos grupos de abordaje tienen muchos elementos en común – que se ocupan de los mismos países en el mismo período histórico y formalmente de los fenómenos comunes, como la salud y las condiciones sociales de los países analizados –, pero bajo distintos enfoques epistémicos. Esto nos permite, a partir del análisis de una situación específica, obtener conclusiones muy diferentes a la luz de la interpretación de los resultados y/o la comparación de las relaciones de los fenómenos observados.

El trabajo de síntesis e interpretación de esta serie de estudios permite, a su vez, recoger los elementos comunes e interpretar las diferencias en el enfoque. Se desvela una rica fuente de conocimiento en los textos, en el debate público (durante el seminario *Panorama Latinoamericano de las Capacidades Humanas bajo la Perspectiva del Desarrollo*, celebrado en Brasilia, DF, los días 12 y 13 de marzo de 2013) y posteriormente en la publicación de los artículos, como también en este ejercicio hermenéutico que aquí elaboramos.

II – Abordaje empírico-analítico

De los 13 artículos elaborados, seis tienen explícitamente un abordaje empírico-analítico, con el fin tácito de proponer diagnósticos comparativos de las condiciones sociales a principios y finales de la década – 2000. Un séptimo artículo también hace este ejercicio comparativo – sobre la situación de las pensiones en América Latina (AL), destacando las reformas legales que sirvieron de influencia –, por lo tanto se le asigna al segundo bloque, aunque no tenga un enfoque crítico-interpretativo.

Los seis artículos a que nos referimos son los siguientes:

- 1) *La situación del empleo en América Latina en la primera década del 2000*, de autoría de José Celso Cardoso Jr. y André Gambier Campos (IPEA);
- 2) *Análisis de la evolución de los IDH mundial y parciales (salud, educación e ingresos) de 2000 a 2011 y del IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D) en 2011 para la América Latina (12 países) y los BRIC (Brasil, Rusia, India y China)*, de Ronaldo Herrlein Jr. (UFRGS);
- 3) *Bienestar, desigualdad y pobreza en 12 países de América Latina*, de Rafael Guerreiro Osório (IPEA);
- 4) *Situación y tendencias de la educación en países seleccionados de América Latina – 2000/2010*, de Paulo Roberto Corbucci (IPEA);
- 5) *Financiación de la salud en países seleccionados de América Latina*, de Sérgio Francisco Piola (ObservaRH/UnB); y
- 6) *Demografía y salud en países seleccionados de América Latina*, de Solon Magalhães Vianna (ObservaRH/UnB).

Los textos, como lo demuestran los propios títulos, tratan de situaciones comparativas en el tiempo (2000-2010) y en el espacio geográfico delimitado, en algunos casos para varios países de AL, en otros para los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Los indicadores o variables utilizados son de estadísticas de estándar internacional para: a) el mercado de trabajo (PNAD, sigla en portugués); b) el IDH (Índice de Desarrollo Humano) de AL y de los BRIC (PNUD); c) los percentiles de la desigualdad de ingresos y el índice de Gini del ingreso de países de AL (PNAD, sigla en portugués); d) los indicadores

de la educación para la AL (censos demográficos y PNAD, sigla en portugués); y e) los indicadores demográficos (OMS/OPS y censo demográfico) e indicadores de financiación de la salud de AL (OMS).

Las condiciones comparativas de todos estos textos – entre 2000 y 2010 – evidencian cambios cuantitativos significativos:

- 1) En el mercado laboral, la ocupación y los salarios crecen (decrece el desempleo) y disminuyen los indicadores de la informalidad para casi todos los países. México y algunos países centroamericanos son la excepción más notable, ya que aumenta el desempleo y la informalidad. En Chile, el desempleo es constante;
- 2) Todos los países de AL registran una mejoría absoluta en el IDH y la mayoría ha mejorado la posición relativa del IDH mundial, situación que también es común a los países del BRIC (mejorías mayores relativas y absolutas en el período);
- 3) Los indicadores de pobreza y desigualdad de ingresos en América Latina caen para todos los países, aunque el índice de Gini del más grande de ellos, que es Brasil, sigue siendo “alto” en términos absolutos – 0,55 en 2010;
- 4) Bajo el marco del enfoque de los indicadores de la educación, considerados los indicadores económicos – gasto público/PIB y gasto per cápita para los distintos niveles de educación (primaria, secundaria, terciaria) – y los indicadores directos de la educación – tasas de alfabetización, número promedio de años de estudio, asistencia escolar, etc. –, la conclusión general es que los avances educacionales son indiscutibles en los 12 países analizados;
- 5) Los indicadores demográficos – tasas de natalidad, mortalidad y fecundidad – caen, lo que implica bajo crecimiento demográfico en el rango de 1 a 1,5% al año para casi todos los países, con extremos excepcionales para menos y para más, respectivamente, en Uruguay y Bolivia. Aumentan de manera generalizada los indicadores – proporción de personas de edad y la esperanza de vida al nacer. Cambia el perfil epidemiológico – de las enfermedades infecciosas y parasitarias para las crónico-degenerativas y las debidas a causas externas; y

- 6) El gasto en salud – público y privado – aumenta en relación con el PIB y también en términos per cápita. El primer grupo de países con mayor gasto en salud – Argentina, Brasil, Chile y Uruguay – también revela los mejores indicadores.

La descripción y el análisis de los indicadores socioeconómicos y de salud pública, específicamente, muestran una mejoría de las condiciones sociales, económicas y demográficas, sintéticamente reunidos en el Índice de Desarrollo Humano. Pero en esta primera parte del análisis no se responden las cuestiones de causalidad y de sentido de los cambios detectados, algo que queda más claro en la segunda parte.

III – Abordaje crítico-interpretativo

Hay otro abordaje –llamado crítico-interpretativo – para los cambios que se han producido en las condiciones económicas y sociales de los países de América Latina y de los BRIC en esta década. Se adopta la teoría del desarrollo humano como paradigma y se persigue o propone la acción pública como condición de la posibilidad para alcanzar el desarrollo.

- 1) En el primer trabajo de este segundo bloque – *Capacidades humanas, desarrollo y políticas públicas* –, el autor Roberto Passos Nogueira destaca la necesidad de que el Estado actúe en tres frentes para el desarrollo según la concepción de desarrollo humano: 1) en las relaciones con los agentes de mercado; 2) junto a los canales de participación de la sociedad civil; y 3) en el fortalecimiento de las capacidades humanas;
- 2) Además, el autor, en otro texto – *Perspectivas críticas sobre la relación entre la salud y el desarrollo, con énfasis en los países BRIC* –,
 - critica el concepto de desarrollo basado estrictamente en el crecimiento económico e industrial y en su asociación con la mejora de los indicadores de bienestar en salud;
 - propone el enfoque de las capacidades humanas de Amartya Sen como un guía más apropiado para el enfoque de los avances en las

condiciones de desarrollo y, especialmente, en las condiciones de salud; y

- Llama la atención a ciertas limitaciones del enfoque de Amartya Sen por no tener en cuenta los factores de riesgo, especialmente la aparición de nuevos riesgos sociales que surgen de la expansión económica; y

3) El trabajo de Eduardo Costa Pinto – *Desarrollo humano y capacidades: desafíos para el BRIC* – utiliza los indicadores de desarrollo humano basados en la teoría de Amartya Sen. Constata mejoras evidentes en los indicadores medio de las libertades (o capacidades humanas) – educación, salud y renta per cápita –, pero verifica restricciones a la libertad política (China) y embargos a la igualdad social (cultura de castas de la India), que siguen intactas.

Se sugieren los desafíos del desarrollo según los aspectos indicados y la presión sobre los recursos naturales. Pero no son esenciales en este trabajo, que se centra más en los efectos del encadenamiento económico (efecto China).

En otro trabajo, el mismo autor – Eduardo Costa Pinto – se refiere específicamente a los países latinoamericanos – *América Latina en la primera década del siglo XXI: “efecto China” y crecimiento con inclusión*.

Aquí, el autor establece una tipología de efectos del crecimiento económico chino en los países latinoamericanos.

1) De los exportadores de *commodities* sin base industrial (Chile y Uruguay)

- Crecimiento económico neto impulsado por las exportaciones de *commodities*;

- Mejora en la situación externa y de las reservas; y

- Mejora en la distribución en función de la orientación de los gobiernos.

- Crecimiento económico con especialización primaria del comercio exterior;

2) Exportadores de *commodities* con base industrial (Brasil, Argentina y Colombia)

- Desindustrialización relativa;
- Aumento de la vulnerabilidad externa a medio plazo (déficit en cuenta corriente); y
- La distribución del ingreso es un capítulo parcialmente independiente de la inserción externa y la mejora tiene inicio aún en los años 90.

3) Países no exportadores de *commodities*, con base industrial (México, principalmente)

Pérdida de competitividad externa y de potencial de crecimiento con indicadores de bienestar empeorados.

La crítica teórica más explícita, respecto al enfoque ambiental del crecimiento económico logrado en América Latina y los países del BRIC y a su relación específica con la desigualdad en la distribución de los costos y beneficios de este estilo de crecimiento, se desarrollo en los trabajos:

- Conflictos ambientales, salud y el modelo de desarrollo económico en América Latina* (Marcelo Firpo Porto); y
- Situación del medio ambiente y la salud en América Latina* (Fernando Ferreira Carneiro).

Marcelo Firpo Porto destaca el conflicto ambiental en las experiencias de crecimiento económico basadas en la explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, convertidos a la expansión de las *commodities*, proceso esencialmente asociado al daño ambiental.

- Define el conflicto ambiental en términos de costos sociales invisibles, plagados de daño, riesgo y/o contaminación de recursos naturales, distribuidos con desigualdad e injusticia social.

Especifica daños

Contaminación, degradación del suelo y de las aguas, pérdida de

biodiversidad, generación de nuevos riesgos epidemiológicos y accidentales.

Especifica las fases de la incidencia

- En la producción primaria;
 - En la extracción mineral;
 - En el transporte; y
 - En los residuos (basura).
-
- Critica los enfoques del santuario verde y de la economía verde, que pretenden “solucionar” el conflicto por medio de la valoración de los riesgos ambientales mercantilizados.

Identifica los sectores productivos y los espacios territoriales típicos de promoción de conflictos:

- a. Producción agropecuaria de *commodities* en gran escala;
- b. Extracción mineral;
- c. Producción de energía y grandes obras de infraestructura; y
- d. Conflictos urbanos y “desastres naturales” asociados a la vivienda en espacios naturales muy dañados y bajo el riesgo creciente de accidentes.

Propone acciones específicas para la salud pública:

1. Estudios epidemiológicos y de indicadores sociales, de salud y ambientales;
2. Fomento a las metodologías participativas;
3. Construcción de un mapa de la vulnerabilidad social – programa de educación y formación sobre el tema del tema anterior; y
4. Evaluaciones de riesgo y construcción de escenarios para el licenciamiento ambiental.

Acciones intersectoriales:

1. Defensa de los derechos;

2. Acciones afirmativas de carácter étnico; y
3. Reestructuraciones en el ámbito de las políticas públicas en los sectores urbano, rural, ambiental y de interfaces.

Por último, el trabajo de Fernando Ferreira Carneiro – *Situación del medio ambiente y la salud en América Latina* – problematiza el crecimiento económico de América Latina en la última década, que se caracteriza por: 1) la especialización en el comercio exterior de *commodities*; 2) el aumento significativo en el uso de plaguicidas; 3) la urbanización desequilibrada, bajo el aspecto de riesgos crecientes para la vida de la población urbana sujeta a los accidentes, las contaminaciones y otras vulnerabilidades de los riesgos ambientales; 4) la disminución de la población rural; 5) la aparición de nuevos riesgos climáticos a causa de las crecientes emisiones de dióxido de carbono; 6) la elevación de la huella ecológica (cantidad de recursos naturales necesarias para el consumo humano); y 7) el aumento de la deforestación.

Además de estos 12 artículos, categorizados bajo los enfoques empírico-analítico y crítico-interpretativo, hay el trabajo de Leonardo Rangel – *Seguridad social en América Latina* –, que no se encaja en la tipología propuesta:

- El autor define el sistema de pensiones con el objetivo de “proporcionar un seguro público contra algunas contingencias de la vida, como enfermedad, discapacidad y muerte”;
- Asigna a las variables demográficas específicas – proporción de ancianos en la población y la tasa de dependencia – un papel determinante en las reformas de los sistemas de pensiones, pero no identifica el peso del argumento ideológico-doctrinario en el contexto; y
- Detalla una generación de reformas de las pensiones de cuño neoliberal de los años 80/90 en respuesta a los retos demográficos y del mercado laboral. Sin embargo no menciona otras dos generaciones de reformas y contrarreformas de *welfare state* o de carácter híbrido, en general correctivas de las reformas de los años 80/90 – Argentina, Chile, Bolivia y Brasil (finales de los años 90 y década de los 2000).

Las consecuencias macroeconómicas y sociales de los diferentes tipos de reforma de las pensiones, a juicio del propio autor, cuando de la exposición oral de los trabajos, merecerían una clarificación mejor y una tipificación más didáctica.

IV – Interpretación del conjunto y comparación de tesis

Desde el punto de vista de los indicadores socioeconómicos de desarrollo, se considera la primera década de los años 2000 como positiva para casi todos los países latinoamericanos. Los datos muestran mejoras en el crecimiento económico, la distribución del ingreso y los indicadores de las capacidades humanas con avance igualmente en las libertades políticas (AL), aunque este aspecto no se haya contemplado en los análisis empírico-analíticos. Estos enfoques tampoco revelan divergencias con respecto al futuro, porque no se especula en este sentido.

Sin embargo, cuando uno pregunta por los factores causales de este movimiento (de mejora de los indicadores), preguntas que son propias del segundo bloque de artículos, se plantean problemas al desarrollo, que aparentemente han sido solucionados, según el análisis estrictamente empírico.

Teniendo en cuenta el tema del desarrollo, que invariablemente se aborda desde la perspectiva del crecimiento económico con mejoras en la igualdad, la exposición de los trabajos de carácter crítico-interpretativo revela divergencias básicas en tres sentidos:

1. El sentido y la continuidad de las mejoras socioeconómicas que se observan en la década probablemente continuarían en un futuro próximo, dado que su principal factor causal – la expansión de la economía china y, con ella, una nueva inserción primario-exportadora de América Latina – se mantendría por al menos otra década, mantenidas las condiciones económicas – términos favorables de intercambio entre *commodities* y productos manufacturados, que permitieron un *boom* latinoamericano y de los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y de la propia China). Esta es la tesis principal de los trabajos de Eduardo Costa

Pinto (UFRJ). El autor también ve riesgos al profundizar esta inserción, pero no ve una manera de superarlos en el corto plazo;

2. Esta tesis aparece fuertemente problematizada en los trabajos de Marcelo Firpo Porto (*Conflictos ambientales, salud y el modelo de desarrollo económico en América Latina*) y de Fernando Ferreira Carneiro (*Situación del medio ambiente y la salud en América Latina*). Al admitirse el efecto China, estos artículos destacan las consecuencias de la inserción primario-exportadora en el sentido de la exacerbación de los daños ambientales, invisibles como costos económicos privados. Además, ponen de relieve las desigualdades inherentes a este modelo de expansión económica: la intensificación del efecto invernadero, el uso excesivo de pesticidas y la pérdida de biodiversidad, con la promoción de riesgos crecientes a la salud. Los autores destacan la necesidad de construcción política de diferentes caminos para el desarrollo, lo que, en teoría, implicaría la articulación de un proyecto contra-hegemónico en interacción con los movimientos sociales más directamente afectados (negativamente) por los conflictos ambientales; y
3. Una tercera tesis, presente en los dos trabajos publicados por Roberto Passos Nogueira (*Capacidades humanas, desarrollo y políticas públicas y Perspectivas críticas sobre la relación entre la salud y el desarrollo, con énfasis en los países BRIC*), hace la crítica teórica del neodesarrollismo latinoamericano, haciendo hincapié en su contradicción con la tesis de desarrollo como libertad, en la perspectiva de las capacidades humanas de Amartya Sen.

Si bien hay contradicciones en estas tres tesis presentadas, hay consenso sobre los riesgos ambientales y costos sociales invisibles asociados al modelo hegemónico – expansión primaria impulsada por el sector externo.

Hay discrepancia cuanto a la durabilidad de este proceso, pero no sobre los riesgos económicos de la especialización de tal modelo. También se diverge sobre los efectos distributivos de tal expansión – en la perspectiva de la igualdad socioeconómica –; y además se diverge sobre la posibilidad del efecto

China provocar una mejora en la dependencia económica externa, sintéticamente representada aquí por el déficit en las transacciones externas.

No hay desacuerdo sobre el hecho de que la profundización del modelo primario-exportador sería fatal para el desarrollo económico y la igualdad social en el mediano plazo. Incluso en el corto plazo, se supone que, una vez interrumpido el flujo y el ritmo de la demanda por *commodities*, habría efectos perversos al crecimiento económico.

La perspectiva de futuro demanda una nueva construcción de economía política que al parecer no es factible en el corto plazo, pero cada vez más se torna visible en función de la crisis externa.

Brasilia, DF, marzo de 2013