

Capítulo I

La Declaración del Milenio

A. La agenda de desarrollo desde la perspectiva de América Latina y el Caribe

En los albores de este nuevo siglo, la comunidad internacional retomó la agenda de desarrollo con una visión integral a partir de los acuerdos derivados de las conferencias globales sobre temas sociales de las Naciones Unidas celebradas en la década de 1990.¹ En septiembre del 2000, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los cuales 147 estaban representados por Jefes de Estado y de Gobierno, firmaron un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, cuya expresión política quedó reflejada en la Declaración del Milenio. En esta Declaración se establecieron los fundamentos de una agenda de desarrollo basada en valores que enriquecen profundamente las relaciones internacionales para el siglo XXI: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común pero diferenciada.²

Para plasmar en acciones estos valores comunes, la Declaración abarca múltiples temas de interés colectivo.³ Cada sección contiene una serie de objetivos que sintetizan el marco ético-político de una

¹ Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), y Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Hábitat II (1996), entre otras.

² Véase la resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones, Declaración del Milenio.

³ Entre dichos temas figuran la paz, la seguridad, el desarme, la erradicación de la pobreza, la protección del entorno común, los derechos humanos, la democracia y buen gobierno, la protección de las personas vulnerables, la atención a las necesidades especiales de África y el fortalecimiento de las Naciones Unidas (A/RES/55/2).

alianza entre países desarrollados y en desarrollo para colocar a la equidad en el centro de la atención mundial, con el reconocimiento explícito de las asimetrías existentes entre ciudadanos y entre naciones. La agenda multilateral retoma una visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar no solo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales, sobre la base del concepto de que los seres humanos tienen, como tales, los mismos derechos, con independencia de su sexo, el color de su piel, su lengua, la cultura a la que pertenecen y su poder económico y social.⁴

En las secciones III y IV de la Declaración del Milenio, los líderes mundiales señalaron que la tarea fundamental era crear, en los planos nacional y mundial, un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza y plantearon modalidades de solidaridad colectiva para enfrentar las crecientes interdependencias y vulnerabilidades financieras, sociales y ambientales. Un año más tarde, en el quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, el Secretario General presentó una “Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio”, en la que propuso desglosar las secciones III y IV en 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, que pasaron a ser los objetivos de desarrollo del Milenio.⁵ Con el fin de establecer un sistema estable y homogéneo de seguimiento, se fijaron metas cuantitativas y temporales, en el entendido de que la supervisión cuantitativa era más fácil para algunas metas que para otras. En aras de facilitar la supervisión de los progresos de manera periódica, se determinó que 1990 sería el año de referencia para abarcar el decenio del ciclo social de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas.⁶

Cabe mencionar que los primeros siete objetivos incluyen compromisos que deberán ser cumplidos sobre todo por los países en desarrollo, para alcanzar gradualmente una cobertura universal de los niveles mínimos de bienestar. El objetivo 8 es “fomentar una asociación mundial para el desarrollo” y comprende, por un lado, una serie de compromisos contraídos por los países desarrollados para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo y, por otro, algunos elementos para iniciar la ruta de corrección de las asimetrías internacionales en favor de los países en desarrollo. Este objetivo supone, en general, medidas para aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo e impulsar un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, que permita resolver los problemas del endeudamiento excesivo.⁷

La Declaración del Milenio se ha convertido en la carta de navegación del sistema de las Naciones Unidas y para ponerla en práctica los países solicitaron al Secretario General establecer mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas para apoyar a los Estados Miembros, tanto en el ámbito nacional como regional y mundial, con miras a lograr una definición más clara de responsabilidades entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

En cumbres mundiales posteriores a la Declaración, en particular la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo del 2002, y

⁴ El concepto de “desarrollo humano” y el concepto más reciente de Amartya Sen, de “desarrollo como libertad”, son expresiones de esta perspectiva que tiene indudablemente raíces profundas en los debates previos sobre desarrollo. Su principal manifestación es la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos los de derechos económicos, políticos, sociales y culturales, respetando la equidad de género y la diversidad étnica y cultural.

⁵ Véanse Naciones Unidas, “Erradicación de la pobreza y desarrollo: los objetivos de desarrollo del Milenio” y “Protección de nuestro entorno común”, sección III y IV respectivamente del documento *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio* (A/56/326), Nueva York, septiembre del 2001. En ambas secciones se aborda cómo lograr el desarrollo sostenible mediante la erradicación de la pobreza y se recalca la importancia de reducir a la mitad el número de personas que viven con 1 dólar al día o menos. Todo esfuerzo encaminado a conseguir el desarrollo sostenible exige una acción coordinada para reducir la pobreza y encontrar soluciones a los problemas del hambre, la malnutrición y las enfermedades. Para avanzar en este proceso, los países en desarrollo necesitarán el compromiso político y financiero de los Estados más ricos.

⁶ Véase Naciones Unidas (2001). Asimismo, en el documento *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources* (ST/ESA/STAT/SER.F/95), Nueva York, 2003, figura una descripción completa y detalles técnicos sobre los indicadores.

⁷ Las metas propuestas por el Secretario General para el objetivo 8 se refieren a algunas medidas arancelarias más favorables para los productos procedentes de países en desarrollo, a la forma de aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados y al acceso de dichos países a las nuevas tecnologías de comunicación, en particular de telefonía y conexión a Internet.

la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en septiembre del mismo año, se ratificó el compromiso internacional en torno a los objetivos de desarrollo del Milenio, los que se difundieron más ampliamente entre los distintos actores de la sociedad. Se reconoció la urgencia de revitalizar y fortalecer el rol del Estado, con responsabilidades específicas para normar la acción de actores privados y sociales y mejorar su capacidad para intervenir y corregir gradualmente las asimetrías internacionales y nacionales.

Recuadro I.1

¿QUÉ VINCULA MONTERREY CON JOHANNESBURGO?

Primero, un régimen de principios ético-políticos aplicables a ambas cumbres. Por ejemplo, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas brinda el fundamento político para que los países industrializados asuman mayores compromisos que los países en desarrollo. Uno de los logros de ambas cumbres es el reconocimiento de que no es deseable ni ha sido posible una “nivelación del campo de juego” en la esfera del desarrollo. Otro interesante ejemplo se encuentra en el espíritu del enfoque precautorio, que se aplica tanto al ámbito económico como al ambiental. En el primero, por la urgente necesidad de adoptar políticas económicas preventivas durante períodos de abundancia, propiciando mayor información y mejores esquemas de regulación. En el segundo, para evitar efectos inesperados e irreversibles, que aumenten la vulnerabilidad de la trama ecológica o ambiental.

Segundo, la necesidad de establecer nuevos mecanismos de asociatividad entre pares; esto es, el establecimiento de redes. En ambas cumbres se ha reconocido la pertinencia de visualizar la cooperación internacional como la conjunción de redes de instituciones y no solo la intervención a veces bilateral de algunos organismos de carácter mundial. Se trata de reforzar el multilateralismo sobre la base de la consolidación de esquemas institucionales y regulatorios que permitan fortalecer los regímenes internacionales establecidos. La necesidad de revitalizar la cooperación multilateral en materia económica y financiera en Monterrey se explicitó por el retorno de estos temas al seno de las Naciones Unidas, sin dejar de reconocer la ventaja de establecer alianzas con el sector privado, fuentes bilaterales y organizaciones no gubernamentales, como complemento de la multilateralidad y no en su reemplazo. Sin embargo, es importante destacar que el surgimiento de nuevos actores no significa necesariamente la disminución del papel del Estado sino, por el contrario la reafirmación de su responsabilidad en materia regulatoria y de articulación entre los diversos sectores productivos, comunitarios y sociales, en especial en las áreas de educación, seguridad ciudadana y medio ambiente, y en la provisión de bienes públicos de beneficio global.

Tercero, la pertinencia de establecer metas cuantitativas y temporales. En ambas cumbres se ha acordado reforzar los objetivos de desarrollo del Milenio: el Consenso de Monterrey, a partir de mecanismos financieros concretos, y el Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre de Johannesburgo, a partir de compromisos políticos que, aunque no son vinculantes, sirven como punto de referencia para evaluar los avances logrados.

Cuarto, la urgencia de invertir tendencias. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey (México), celebrada en el 2002, fue un gran paso adelante en los esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. En esta conferencia se insistió en la necesidad de frenar la tendencia decreciente de la asistencia oficial para el desarrollo y se asumió el compromiso de reducir la carga de la deuda, sobre todo la correspondiente a los países menos adelantados.

Por su parte, en la Cumbre Mundial de Johannesburgo se planteó que la sostenibilidad ambiental de manera alguna puede considerarse un lujo que puede posponerse. En ella se reafirmó el principio 7 relativo a “las responsabilidades comunes pero diferenciadas”, consagrado en la Declaración de Río emanada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Conforme a este principio, se reconoce explícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional, como consecuencia de las externalidades y los efectos acumulados derivados de su trayectoria de industrialización, y se plantea el fundamento político para que los países industrializados asuman mayores compromisos en el cumplimiento de las metas ambientales acordadas en el ámbito multilateral. Tal reconocimiento explícito contrasta con los principios prevalecientes en los ámbitos económicos de reordenamiento internacional, especialmente el comercial (CEPAL, 2002a).

En efecto, como destaca Ocampo (2004), a partir de la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en los años sesenta, en el primer informe del Secretario General de este organismo se reconoció abiertamente la necesidad de corregir las asimetrías derivadas del sistema económico internacional, al establecer compromisos en materia de flujos de asistencia oficial para el desarrollo y en relación con el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo en el área comercial. Esta visión se ha sustituido por un paradigma alternativo, en el cual el reordenamiento de la economía internacional debe garantizar una uniformidad normativa, es decir, “un campo de juego nivelado” que garantice el funcionamiento de las libres fuerzas del mercado con eficiencia. Este es el centro del debate que se llevó a cabo tanto en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Doha, como en la quinta Conferencia Ministerial, celebrada en Cancún, donde los países en desarrollo expresaron su frustración ante el hecho de que la corrección de las asimetrías internacionales solo se ha manifestado en el reconocimiento de la responsabilidad de los países industrializados hacia los países menos adelantados.

Como señaló el Secretario General en su informe presentado en el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, en apenas cuatro años, los ocho objetivos de desarrollo del Milenio derivados de la Declaración han permeado la cooperación para el desarrollo a escala mundial.⁸ El amplio consenso en cuanto a un conjunto de objetivos de desarrollo, claros, medibles y con plazos precisos, ha generado una acción coordinada sin precedentes, no solo en el sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, sino también en la comunidad de donantes en general y, lo que es más importante, en los propios países en desarrollo.

Las implicancias del cambio de enfoque de las políticas públicas que se deriva de la Declaración del Milenio, del Consenso de Monterrey y del Plan de Aplicación de las decisiones de Johannesburgo y las contenidas en el reciente informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas son profundas, pues significan, fundamentalmente, que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios.⁹ Se requieren esfuerzos adicionales para que los países en desarrollo puedan cumplir cabalmente con los compromisos establecidos en la Declaración del Milenio y en el Consenso de Monterrey de redistribuir y movilizar más recursos internos, reformar las instituciones para adaptarlas a las prioridades nacionales y adoptar políticas económicas y sociales efectivas que cada país pueda hacer propias y que estimulen el crecimiento económico. Los países desarrollados, por su parte, también deben cumplir sus obligaciones, aumentando y mejorando la asistencia para el desarrollo, concertando una nueva ronda de negociaciones comerciales orientada al desarrollo, ofreciendo un alivio de la deuda más amplio y fomentando la transferencia de tecnología.

En los años noventa se fueron creando las condiciones para que la economía mundial dejara de ser un agregado de economías nacionales vinculadas por flujos de comercio, inversión y financiamiento, para convertirse progresivamente en un conjunto de redes globales de mercados y producción que cruzan las fronteras nacionales, con un elevado protagonismo de actores transnacionales. Sin embargo, estos procesos no estuvieron acompañados por un desarrollo equivalente de la institucionalidad global, cuya agenda estuvo dictada fundamentalmente por los países desarrollados, quedando incompleta y asimétrica desde el punto de vista de los países en desarrollo.

Por un lado, al tiempo que se promueve la libre movilidad de bienes, servicios y capitales, se restringen los movimientos de las personas. Los acuerdos globales de migración son inherentes a la conformación de una agenda internacional contemporánea. Dichos acuerdos deberían reemplazar a los criterios orientados al control de la migración hacia los países desarrollados por otros más afines a la dinámica de sus mercados laborales y a la protección de los derechos de las personas. No obstante, los progresos siguen siendo controvertidos en este campo.

En relación con el comercio internacional, su sostenido crecimiento y el fortalecimiento de las reglas multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como el regionalismo abierto en los términos propuestos por la CEPAL, son elementos propicios para una mejor integración de los países en desarrollo a la economía mundial. Sin embargo, estos procesos favorables se enfrentan a la apertura incompleta de las economías desarrolladas y a la exigencia de que los países en desarrollo se adecuen a la normativa de acuerdos bilaterales y regionales en varias dimensiones asociadas al comercio y a temas extracomerciales, con el consiguiente impacto en la autonomía nacional para formular estrategias de desarrollo.

Como señaló el Secretario General en el informe que presentó en el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General “...el fracaso de las negociaciones en la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Cancún (México) acerca de la ronda de conversaciones sobre comercio de Doha —en la que por primera vez las necesidades e intereses de los países pobres se habían puesto expresamente en el centro de las

⁸ Véase Naciones Unidas (2004a).

⁹ Véase Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005).

deliberaciones sobre comercio— demoró los adelantos durante 10 meses y representó un grave revés para las actividades encaminadas a crear condiciones en que los países en desarrollo pudieran aprovechar su ventaja comparativa, particularmente en ámbitos como la agricultura y los textiles. Como el 31 de julio los 147 gobiernos miembros de la OMC acordaron un nuevo marco, las perspectivas de la ronda de Doha han mejorado considerablemente. En particular, por primera vez los gobiernos miembros de la OMC convinieron en eliminar todo tipo de subvenciones a las exportaciones agrícolas en un plazo determinado y en reducir el apoyo interno a la agricultura, que distorsiona las condiciones del comercio. Según estimaciones del Banco Mundial, si los países desarrollados redujeran los obstáculos al comercio y las subvenciones al sector agrícola aumentaría el bienestar mundial en unos 120.000 millones de dólares. La tarea que hay que acometer consiste en convertir el nuevo marco en un acuerdo definitivo que cumpla esa gran promesa al mundo en desarrollo.” (Naciones Unidas, 2004a, p. 19).

A continuación se presenta un balance de los logros y obstáculos de la historia reciente del proceso de desarrollo de la región, ya que los objetivos de desarrollo del Milenio no son ajenos a este proceso sino que, por el contrario, constituyen una plataforma con metas cuantitativas y temporales, que difícilmente puedan alcanzarse sino en el contexto de un desarrollo integral. Por ello, se hacen en este capítulo algunas reflexiones acerca de cómo enfrentar los desafíos del desarrollo contemporáneo, incluida una serie de recomendaciones para el diseño de una estrategia integral, en la cual los objetivos sociales estén en el centro de las políticas públicas.

B. Una década de logros y obstáculos en América Latina y el Caribe

No cabe duda de que los países de América Latina y el Caribe inician este siglo en medio de evidentes contrastes, emergiendo de una década de luces y sombras (Ocampo y Martín, 2001). El optimismo que reinaba a comienzos de la década de 1990 fue dando paso a un sentimiento de desazón respecto de los resultados del período de reformas, que tuvo a la apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y la creciente liberalización de las corrientes de capitales con el exterior como elementos comunes a todos los países y, con diferencias de un país a otro, comprendió además las privatizaciones y el sistema tributario.

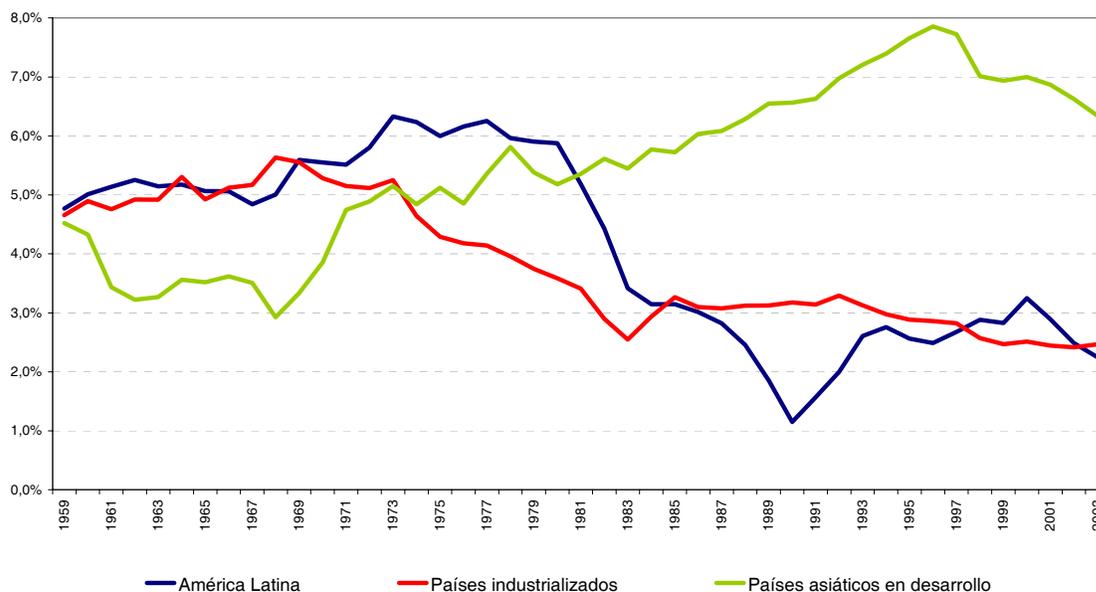
Uno de los hechos destacados del período de reformas fue la generalizada apertura comercial de las economías de la región. Los coeficientes de apertura aumentaron de manera generalizada duplicándose, en promedio, entre los cuatrienios 1980-1983 y 2000-2003 (CEPAL, 2004a). Tanto las exportaciones como las importaciones de América Latina y el Caribe mostraron gran dinamismo. Entre 1991 y 2000 el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa sin precedentes (9,3% anual), superior al promedio mundial y solo inferior a la de China e India. Las dificultades por las que atravesó la economía internacional en 2001-2002 interrumpieron este proceso, aunque se observó una recuperación en el 2003 y el 2004. Por su parte, las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas, en gran parte como consecuencia de la profunda reducción de aranceles, en un contexto bastante generalizado de apreciación de las monedas nacionales.

En términos macroeconómicos, estas transformaciones se tradujeron en un deterioro estructural de la interrelación entre crecimiento y balanza comercial. El déficit comercial se amplió en el período 1990-1998 a niveles similares a los de la década de 1970, pero correspondió a tasas de aumento del PIB casi tres puntos porcentuales inferiores. Esta situación se invirtió en el contexto de una fuerte caída de los ingresos de capitales, con la consecuente disminución del ritmo de actividad económica. La evolución de los años noventa contrasta todavía más desfavorablemente con los resultados de las décadas de 1950 y 1960, caracterizadas por altas tasas de crecimiento y pequeños superávits comerciales. Si bien hay síntomas de que esta situación comienza lentamente a

recuperarse, de la mano de tipos de cambio más competitivos y de un mejor comportamiento de las exportaciones, es necesario lograr tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo para afianzar efectivamente estos progresos.

Es indudable que otro de los hechos económicos destacados del período 1991-2003 ha sido la mayor confianza que inspiran las autoridades responsables de la gestión macroeconómica, dados los importantes logros alcanzados en materia de estabilidad de precios y control del desequilibrio fiscal, dos males endémicos en la región. Sin embargo, la globalización comercial y financiera, la reducción, en algunos casos drástica, del papel del Estado en la vida económica y el mejor comportamiento macroeconómico no redundaron, tal como se auguraba, en altas tasas de crecimiento del producto. En el período 1990-2004, la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de tan solo un 2,7%, es decir, alrededor de la mitad del 5,5% correspondiente al período 1950-1980 (véase el gráfico I.1). Al mismo tiempo, el desempeño de América Latina y el Caribe en los años noventa fue claramente inferior al de otras regiones en desarrollo, especialmente el Asia sudoriental, que se expandió a una tasa promedio del 6%.

Gráfico I.1
CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1959-2003
(Tasas anuales, decenios móviles)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* [en línea] (<http://www.worldbank.org/data/>).

La mayor frustración en relación con la evolución de la economía de América Latina y el Caribe ha sido la persistente divergencia, en términos de producto por habitante, entre la región y el mundo desarrollado, que se registra desde inicios de la década de 1970 y continuó aumentando en los últimos años. La recuperación del crecimiento en el 2003 (1,9%) y en el 2004 (5,7%) constituye un hecho positivo, pero no modifica radicalmente la situación (CEPAL, 2004b). Esta divergencia ha ido acompañada, además, por una acentuación de las disparidades internas en materia de distribución del ingreso y, si se compara con los comienzos de los años ochenta, por el aumento de la pobreza y la indigencia en prácticamente todos los países de la región.

Además de magro el crecimiento ha sido volátil; en los años noventa el coeficiente de variación de las tasas de crecimiento del producto en América Latina y el Caribe duplicó con creces el valor correspondiente al mundo desarrollado y a los países asiáticos en desarrollo. De esta forma, si bien la región avanzó considerablemente en el control de la inflación y del déficit fiscal, los vaivenes macroeconómicos de los años noventa generaron una elevada inestabilidad real. Así, se ha podido constatar que la inestabilidad real —es decir, la inestabilidad del crecimiento económico y del empleo— también tiene costos elevados en términos económicos y sociales. Estos costos se manifiestan, entre otros factores, en una gran subutilización de los recursos humanos y de capital, en impactos negativos en la inversión, en falta de respuesta del empleo en las fases expansivas y en una menor cobertura de la seguridad social, derivada de la inestabilidad del empleo y, por ende, de las menores contribuciones. En términos más generales, la incertidumbre ha reducido significativamente el bienestar de los ciudadanos, en particular, de aquellos de menores recursos.

El considerable aumento del dinamismo de las exportaciones, en relación con el débil e inestable crecimiento económico del período 1991-2003, corresponde a una etapa de transición estructural, caracterizada por la liberalización comercial, en un contexto de atrasos cambiarios durante los años noventa. En este proceso de transición, las empresas productivas se enfrentaron a profundos cambios de las reglas del juego y, aunque surgieron nuevas actividades gracias a la mayor apertura, en lo esencial no predominó la creación de una nueva estructura productiva sino más bien la destrucción del segmento más frágil de la base productiva existente.

Por otra parte, la mayor competencia propia de las economías abiertas, al tiempo que creó nuevas oportunidades, incrementó la incertidumbre en el entorno empresarial. Los diversos agentes productivos de las economías de la región enfrentaron en condiciones desiguales los cambios de las reglas del juego. En realidad, el proceso de adaptación ha estado signado por fallas de mercado y, en particular, por fuertes asimetrías de información entre los agentes productivos. Estos fenómenos introdujeron apreciables diferencias en cuanto al conocimiento y a las prácticas de articulación con los mercados externos, al acceso al financiamiento y a los conocimientos tecnológicos necesarios para competir en el nuevo contexto. De allí se han derivado respuestas muy disímiles en el conjunto del aparato productivo, lo que ha acentuado la heterogeneidad estructural de las economías de la región y, sobre todo, ha originado un proceso de masiva exclusión de agentes económicos en el tránsito hacia la modernización productiva.

De tal manera, la región muestra un nivel de heterogeneidad sustancialmente superior al de otras regiones, lo que dificulta la transmisión del aumento de la productividad de algunos sectores y empresas al conjunto del aparato productivo (CEPAL, 2004a). Esta persistente heterogeneidad se traduce en la existencia de tres segmentos productivos (grandes empresas, empresas medianas y pequeñas y microempresas informales) que, como se discute en la siguiente sección, avanzan a velocidades distintas.

La dinámica relativa de estos tres segmentos productivos ha sido socialmente perversa. Por un lado, se tradujo en un notable aumento del desempleo: del 6,9% a comienzos de los años noventa al 10,0% en el 2004. Este aumento del desempleo estuvo acompañado por un ascenso de la informalidad, que implicó que durante la última década el 70% del aumento del empleo haya estado concentrado en los sectores informales, a la vez que más del 63% de los miembros activos del 40% de las familias más pobres de la región trabajan actualmente en el sector informal y dedican la totalidad de sus ingresos laborales a subsistir.

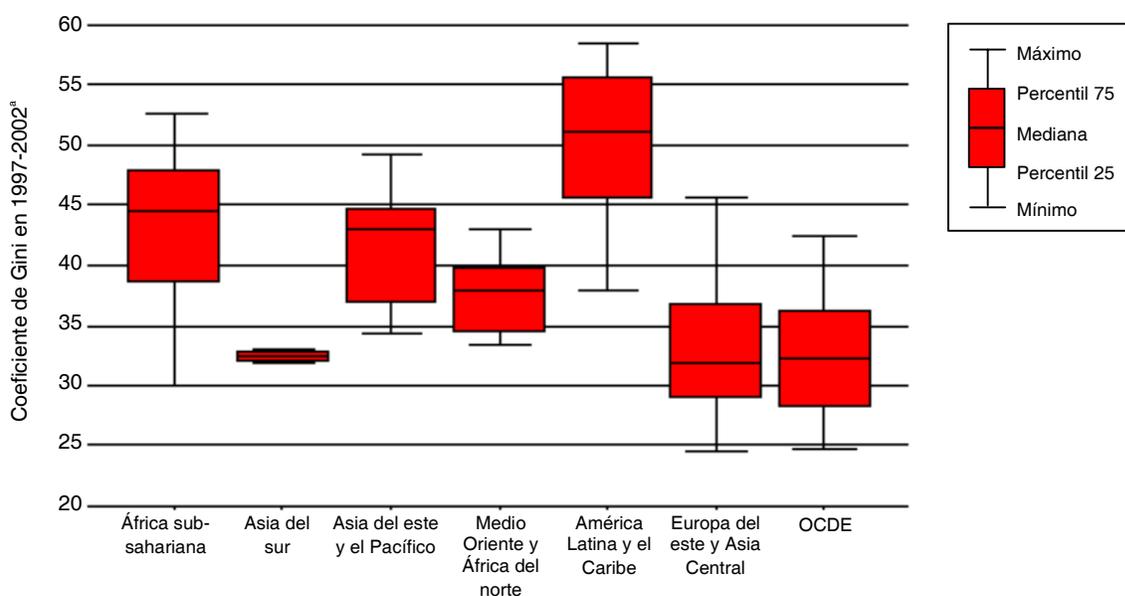
Ante el aumento del desempleo y de la informalidad, se redujo el porcentaje de la población cubierta por la seguridad social. Con la mayor flexibilidad de los mercados de trabajo, relacionada con la apertura y las reformas, cambió la lógica de la protección social asociada al trabajo que había prevalecido hasta comienzos de los años ochenta. Cuando el empleo es insuficiente e incierto y no existen mecanismos de protección adecuados que respeten ciertos estándares mínimos, se produce

un sensible menoscabo de la integración y de la protección social.¹⁰ Más aún, cuando el desempleo se convierte en un fenómeno prolongado o sistemático para ciertos grupos, se debilita seriamente la cohesión social en torno al proyecto colectivo y se socavan los canales democráticos de participación, a lo cual se suma la desprotección de los hogares ante diversos imprevistos (por ejemplo, pérdida de beneficios de salud), además de agravar situaciones de pobreza.

A pesar del esfuerzo realizado por los gobiernos para aumentar el gasto público social, que se elevó del 10,1% al 13,8% del PIB entre 1990 y 2002 e implicó en algunos casos logros significativos en áreas como la salud y la educación, los progresos en materia de reducción de la pobreza y la indigencia se estancaron en los últimos años. Entre 1990 y 1997 la población por debajo de la línea de pobreza pasó del 48,3% al 43,5%, para mantenerse alrededor de estos niveles a lo largo del resto de la década y alcanzar el 42,9% en el 2004 (222 millones de personas). La proporción de la población en situación de pobreza extrema también disminuyó entre 1990 y 1997, al pasar del 22,5% al 19%, pero el avance se estancó desde entonces, hasta alcanzar un 18,6% en el 2004 (96 millones de personas). Junto a la persistencia de los niveles de pobreza e indigencia, la distribución del ingreso en América Latina tampoco ha mostrado resultados alentadores (CEPAL, 2004c).

Si bien esta es una tendencia mundial que afecta a gran parte de los países en desarrollo, América Latina y el Caribe ostenta la lamentable singularidad de ser la región más inequitativa del mundo (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2
REGIONES DEL MUNDO: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, 1997-2002
(Concentración del ingreso per cápita a partir de grupos decílicos)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* [en línea] (<http://www.worldbank.org/data/>).

^a Corresponde al año más reciente disponible dentro del periodo.

¹⁰ En la década de 1990 el porcentaje de asalariados urbanos formalmente afiliados a algún sistema de seguridad social declinó del 50% al 47% en toda América Latina.

Como se desprende de la experiencia de las últimas décadas, la enorme rigidez que caracteriza a la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, factor que indudablemente limita las posibilidades de avanzar hacia la reducción de la pobreza extrema y el cumplimiento de las metas del Milenio.

La inequitativa distribución del ingreso es reflejo de lo que ocurre con la muy desigual distribución de los activos (tierra, capital, educación y tecnología) y con las distintas oportunidades de acceso a ellos. En varios países de Asia que crecieron aceleradamente en los últimos años, el crecimiento estuvo precedido por una sustancial redistribución de ingresos y, en algunos casos, de activos físicos, como así también de un amplio acceso a la educación, lo que no solo contribuyó a explicar la expansión económica de estos países sino también a reducir considerablemente la pobreza. Un elemento clave en este proceso fue el provecho que dichos países lograron sacar de su “bono demográfico”, es decir, la concentración coyuntural de sus poblaciones en las edades económicamente activas, como resultado de las reducciones de fecundidad del pasado. En contraste, en América Latina y el Caribe no solo no se mejoró la distribución de activos sino que el bajo y volátil crecimiento económico contribuyó a agravar la situación de los grupos más vulnerables de la población.

Recuadro I.2 EL CONTEXTO DEMOGRÁFICO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

En el 2005 se estima que 563 millones de personas residen en América Latina y el Caribe, 120 millones más que en 1990, lo que significa que la población creció en promedio un 1,6% anual. Este crecimiento está disminuyendo y, en el período que resta para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, los países deberán enfrentar una menor presión derivada de un crecimiento poblacional más bajo (1,3% anual). Aún así, la población sumará en este período 76 millones de personas más, con lo cual totalizará 640 millones de habitantes en 2015. Este crecimiento promedio esconde grandes diferencias entre los países. El crecimiento esperado entre el 2005 y el 2015 varía desde tasas de crecimiento inferiores al 1% anual en Cuba, Uruguay, Chile y la mayoría de los países del Caribe, en tanto que Guatemala, Paraguay y Honduras exhiben tasas superiores al 2% anual (CEPAL, 2004c).

Entre las transformaciones más importantes que están ocurriendo en la demografía latinoamericana se encuentran los fuertes cambios en la estructura por edades de la población, derivados sobre todo de la rápida disminución de la fecundidad registrada en las últimas tres décadas del siglo XX. En consecuencia, la estructura por edad se va envejeciendo y disminuye el peso relativo de los menores, en tanto aumenta significativamente el peso de las personas mayores. A largo plazo, este grupo etario muestra el mayor crecimiento, alcanzando tasas de hasta un 4% anual en algunos países. Se estima que en América Latina la población de 60 años y más crecerá a un ritmo anual promedio del 3,5% entre el 2005 y el 2015, mientras que la población de 80 años seguirá creciendo a un ritmo del 4% anual. Por el contrario, en la población de edades jóvenes, ya se pueden observar en algunos países tasas de crecimiento negativo. En el 2015 habría casi medio millón de niños de 0 a 4 años de edad menos que en el 2005. En general, la población de 0 a 19 años de edad crecerá solo levemente entre el 2005 y el 2010, con una tasa promedio anual de únicamente un 0,2%.

Sin embargo, a corto y mediano plazos, el mayor crecimiento absoluto de la población se registra en las edades activas. Entre 1990 y 2005, más del 70% del incremento de los 120 millones de personas se dio entre las edades de 20 y 60 años. Esta tendencia de que sean las cohortes mayores (las que nacieron en las décadas con alta fecundidad) las que acusan el mayor crecimiento continuará en las próximas décadas. En los próximos 10 años, la mayor contribución absoluta al crecimiento poblacional se observará en la población de 30 a 69 años, donde se concentrará el 76% del aumento total de la población.

Estos cambios se reflejan, de manera resumida, en la reducción de la relación de dependencia demográfica, lo que significa que en las próximas décadas haya cada vez menos personas dependientes (menores de 15 años y personas de 65 años y más) por cada persona en edad activa (15 a 64 años). Esta relación en América Latina alcanzaría su valor mínimo cerca del año 2025 (cuando habría una persona dependiente por cada dos personas en edad activa), para luego volver a aumentar debido al fuerte crecimiento de la población mayor de 65 años (Cuba, Antillas Neerlandesas, Barbados, Puerto Rico y Trinidad y Tabago serán los primeros países que alcancen el valor mínimo en el 2010, seguidos por Chile y Costa Rica en el 2015; por el contrario, en Guatemala y Paraguay, la relación de dependencia seguirá descendiendo hasta mediados del siglo XXI). Este fenómeno de crecimiento relativo de la población en edad activa se ha denominado el “bono demográfico” o la “ventana demográfica” y representa una oportunidad transitoria y única para las economías de la región de capitalizar los dividendos generados por el descenso de la fecundidad de las décadas anteriores.

El acceso a los activos productivos es una de las condiciones para mejorar la distribución del ingreso. Cuando se trata del capital humano, esta redistribución solo puede hacerse de manera gradual, a lo largo del tiempo, a través de la educación y la salud. En el caso de los activos físicos, el acceso al crédito y a la tecnología resulta esencial para los pequeños y medianos productores rurales y urbanos y, por ende, para invertir la tendencia a la concentración del ingreso y la riqueza. La propiedad de la vivienda aparece como un activo de gran importancia para los pobres, entre otras cosas porque, al carecer de ella, aumenta su vulnerabilidad a los ciclos económicos. Asimismo, en el caso de la tierra, en algunos países es necesario complementar las medidas de apoyo a los mercados de tierras dotando a los pequeños productores de títulos de propiedad o contratos de arriendo y de mediería que normalicen la situación de precariedad en la que se desenvuelven y asegurando su acceso a los demás activos necesarios. En donde sea posible y compatible con el resto de la política, puede pensarse en ciertos procesos de reforma agraria adicionales.¹¹

En síntesis, a pesar de algunos logros, América Latina y el Caribe ha crecido a tasas reducidas y ha sido incapaz de estrechar la desigualdad en la distribución del ingreso. Por lo tanto, la región enfrenta el doble reto de integrarse con más dinamismo a los mercados mundiales y de cerrar, al mismo tiempo, las brechas de equidad, exclusión y deterioro ambiental.

C. La necesidad de una estrategia de desarrollo integral

La búsqueda de mayores niveles de bienestar exige un crecimiento económico alto y estable, pero este no basta cuando los patrones de desarrollo generan tendencias distributivas desfavorables, como ha sido el caso de la región en las últimas décadas. En este contexto, si bien la política social cumple un papel de suma importancia, difícilmente puede corregir estas tendencias adversas. En efecto, los objetivos sociales no se pueden lograr si la agenda de desarrollo no los coloca en el centro de la política económica. De la misma manera, la búsqueda de un mayor bienestar para todos los ciudadanos no debe excluir a las futuras generaciones y requiere, por tanto, que el desarrollo sea sostenible desde el punto de vista ambiental. Es decir, la equidad debe considerarse en su doble aspecto: intrageneracional e intergeneracional.

Es necesario entonces que los derechos humanos, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, constituyan el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo (Ocampo, 2004). Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad de las políticas sociales, económicas y ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo (CEPAL, 2000a).

Esta perspectiva nos debe llevar a repensar la agenda del desarrollo y, en particular, a dejar de lado la visión uniforme y lineal del desarrollo económico, más evidente en las últimas décadas, que propugnaba una agenda única, independiente de las instituciones, de las realidades sociales y económicas y de la historia de desarrollo de cada país y que relegaba al Estado a un papel secundario y subordinado a las decisiones de los mercados, a los que adjudicaba la capacidad de resolver tanto la asignación de los recursos como las cuestiones distributivas.

La experiencia de los últimos años, que no difiere en forma sustancial de la experiencia internacional, es que muchas de las reformas implementadas en la región no se traducen automáticamente en mayor crecimiento si no están acompañadas de la correspondiente institucionalidad. Ejemplo de ello son las privatizaciones implementadas sin una adecuada regulación. Más aún, algunas de las reformas de los años noventa, como la liberalización total de la cuenta de capital, tuvieron, en varios casos, un impacto negativo sobre el crecimiento. No es de extrañar, por lo tanto, que hayan dado mejor resultado las reformas graduales y parciales, estrechamente vinculadas a las realidades propias de cada país y a los marcos institucionales

¹¹ Véase, entre otros, Tejo (2003).

existentes, que aquellas reformas que no pasaron por el filtro de la práctica, la experiencia y la discusión interna.

Por otra parte, el cambio en las políticas e instituciones puede generar cadenas virtuosas o viciosas. Aunque la inserción en la economía mundial no garantiza un proceso de crecimiento sostenido ni un desarrollo social más equitativo, un país cuyo modelo de desarrollo se basa en la fortaleza endógena de sus instituciones y de estructuras regulatorias apropiadas puede beneficiarse de la apertura, en especial cuando está acompañada de externalidades tecnológicas y de aprendizaje.

El descontento a que ha dado lugar el proceso de reformas ha generado un debate positivo que, seguramente, enriquecerá la agenda del desarrollo. Considerando la realidad de la región, la reducción de la inequidad debe ser la vara con la cual se midan los logros de la política de desarrollo.

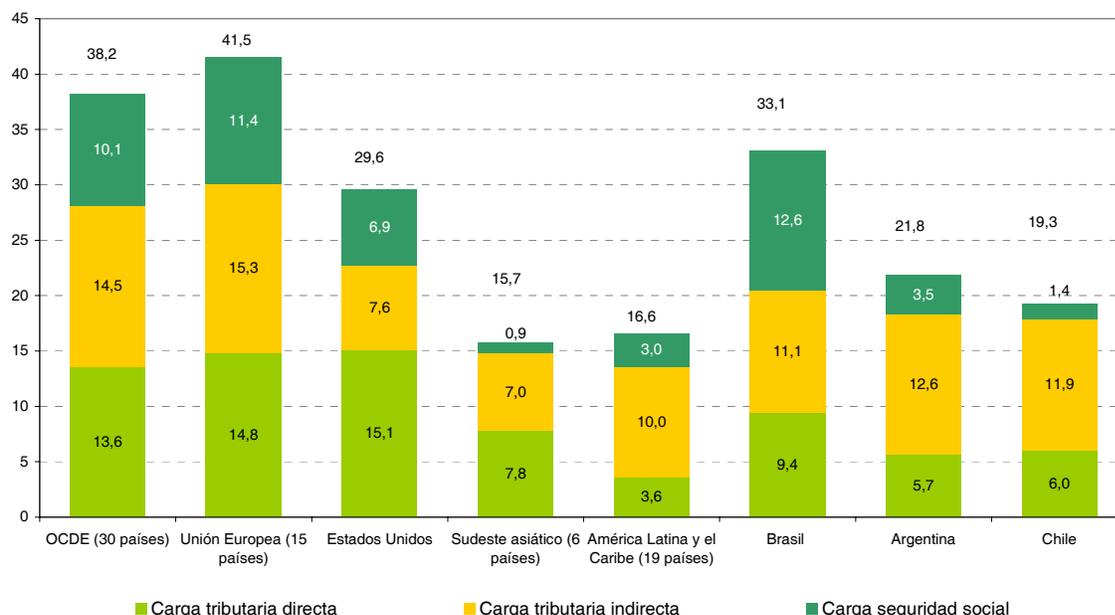
Esta nueva agenda debe partir del reconocimiento de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad. Asimismo, debe tenerse en cuenta que a la vez es preciso ampliar el funcionamiento de los mercados y mejorar la presencia del Estado. De hecho, cada vez gana más adeptos el concepto de que la ampliación de los mercados, sin políticas públicas complementarias, no solo es insuficiente para lograr un crecimiento sostenido y una mejor distribución del ingreso sino que, muchas veces, puede ser contraproducente. Sin embargo, teniendo en cuenta que, además de “fallas del mercado”, también existen “fallas del gobierno”, es imperativo mejorar el funcionamiento del Estado. Además, considerando que a menudo estas fallas obedecen al predominio en el seno del Estado de ciertos intereses económicos y sociales y que hay imperfecciones en los mecanismos de representación y problemas de información que afectan el funcionamiento del Estado y permiten la captación de rentas, es necesario abrir nuevos espacios para la participación de la sociedad civil.

En otras palabras, el siglo XXI comienza para América Latina y el Caribe con un mejor entendimiento de la complementariedad entre mercado y Estado, apreciando mejor las ventajas de una economía mixta. Esto no significa un regreso al Estado productor del pasado, sino a un Estado activo, promotor del proceso de desarrollo económico y, en particular, de la formulación y aplicación de políticas públicas, en distintos ámbitos, para reducir la inequidad y disminuir la pobreza.

1. Elementos para la formulación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo

Restablecer un crecimiento económico elevado y estable requiere, en primer lugar, una macroeconomía sana que mantenga y reafirme los logros de los años noventa, en términos de una baja tasa de inflación y de un déficit fiscal manejable. En particular, se debe encauzar la deuda pública en un sendero sostenible, para lo cual es preciso construir un pacto fiscal de largo plazo (CEPAL, 1998a; ILPES, 2004). Ese pacto fiscal debe alcanzar no solo al compromiso sobre el déficit de las cuentas públicas sino también a la necesidad de asegurar un nivel de recursos suficiente para llevar adelante las políticas sociales y de desarrollo productivo que se discuten más adelante. Si bien los menores niveles de tributación de la región, en relación con los países desarrollados, pueden explicarse parcialmente por el menor grado de desarrollo, es indudable que, en muchos casos, es necesario realizar un mayor esfuerzo en este campo (véase el gráfico I.3).

Gráfico I.3
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA CARGA FISCAL, 1999-2000^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.

^a Las cifras de la OCDE corresponden al gobierno general, al igual que Argentina, Brasil y Chile. El resto se refiere al gobierno central.

Además de dotar a la política macroeconómica de la capacidad para garantizar la estabilidad nominal, es necesario lograr la reducción de la volatilidad real, que ha sido una de las características más negativas de la región en los años noventa. Tal como se discutió en la sección anterior, la elevada volatilidad del crecimiento no solo desalienta la inversión en capital físico sino también en capital humano y, en particular, en empleos de calidad. Por lo tanto, reducir la volatilidad es fundamental para mejorar el ritmo de crecimiento, pero además es un elemento esencial de una estrategia que tienda a aumentar el empleo y la protección social.

Para disminuir la volatilidad real en un contexto caracterizado por fuertes perturbaciones externas, especialmente de carácter financiero, hay que aumentar el ahorro interno y la “profundidad” de los mercados financieros, de manera de reducir la dependencia del ahorro externo. Sin embargo, también es menester aplicar políticas fiscales contracíclicas, lo cual requiere de la disposición para ahorrar en las fases expansivas. Por un lado, esto implica que las metas fiscales deben fijarse sobre resultados “estructurales”, que surjan de cuentas públicas ajustadas por el ciclo económico y, por otro, que hay que crear fondos de estabilización, que compensen las fuertes oscilaciones de los precios internacionales de las materias primas que exporta la región.

Menor es la capacidad de implementar políticas monetarias contracíclicas en economías abiertas al flujo de capitales. Sin embargo, es posible y necesario aumentar los requerimientos de liquidez y adoptar regulaciones prudenciales más estrictas en las fases expansivas, donde el riesgo no es percibido con claridad por las entidades financieras. Asimismo, uno de los objetivos de la política monetaria debe ser mantener los precios relativos alineados con una estrategia de desarrollo

sustentable en el mediano y largo plazos. Para ello puede ser necesario instrumentar medidas tendientes a regular la movilidad de capitales, sobre todo los de corto plazo.

No obstante, según la experiencia de la región, una macroeconomía sana no basta para garantizar un ritmo de crecimiento alto y estable y mucho menos para aumentar la equidad distributiva. En primer término, es preciso readecuar el diseño y el funcionamiento de las instituciones inherentes al proceso de desarrollo, a fin de que permitan el adecuado funcionamiento de los mercados pero, al mismo tiempo, garanticen la cohesión social. Para cumplir con el primer objetivo se necesitan instituciones que: a) faciliten la creación y el funcionamiento de los mercados (reduciendo los costos de transacción, resguardando y, en caso necesario, extendiendo los derechos de propiedad y desarrollando un sistema jurídico para dirimir la violación de esos derechos); b) favorezcan la competencia, facilitando el acceso a la información en mercados imperfectos (como los mercados financieros y de tecnología) y estableciendo reglas claras de funcionamiento de los monopolios, y c) reduzcan la volatilidad macroeconómica nominal exógena e internamente inducida (bancos centrales independientes, límite al endeudamiento público) y real (política fiscal anticíclica). Para asegurar el segundo objetivo, se necesitan instituciones que garanticen la provisión adecuada de bienes de valor social y redistribuyan ingresos y activos de acuerdo con niveles que la sociedad considera deseable (Ocampo, 2004 y Rodrik, 2004), tal como se discute en mayor detalle en la próxima sección.

Por otro lado, se requiere diseñar una estrategia de políticas públicas tendiente a: a) impulsar la inversión, en especial aquella relacionada con la dotación de infraestructura y el cuidado del medio ambiente; b) mejorar el patrón de inserción externa de los países de la región, y c) poner en marcha políticas productivas que incentiven la innovación y aceleren el crecimiento de la productividad y del empleo.

a) Impulsar la inversión

La incertidumbre creada por la volatilidad real que caracterizó a las economías de la región en los años noventa dificulta las decisiones de ahorro e inversión y, por ende, la capacidad de incrementar la productividad, afectando el ritmo de acumulación de los distintos tipos de capital. Por otra parte, la insuficiencia del ahorro interno planteó la necesidad de recurrir a fuentes externas para financiar la inversión, lo cual, dada la inestabilidad de los flujos de capital externos, ha sido una fuente adicional de volatilidad y vulnerabilidad.

La necesidad de reducir la volatilidad macroeconómica hace aconsejable recurrir más al ahorro interno para financiar la inversión y el crecimiento. Por otro lado, para enfrentar con éxito el desafío de ingresar en un sendero de crecimiento sostenido es imprescindible aumentar la inversión en capital físico y humano. La dotación y calidad de los servicios de infraestructura, así como la expansión y sustentabilidad de los recursos naturales, particularmente los energéticos, así como la conservación de los sistemas naturales y el medio ambiente, tienen un impacto significativo sobre el desarrollo productivo.

Las dificultades con que ha tropezado la inversión pública en infraestructura durante los años noventa han sido parcialmente compensadas por una mayor participación privada. Los procesos de privatización, iniciados en los países de la región hacia finales de los años ochenta, fueron el primer impulso significativo para la incorporación de capital privado en el sector de infraestructura. Aunque las diversas formas de asociación público-privada surgidas en los últimos años también han ayudado a promover la incorporación privada en el financiamiento, construcción y gestión de estos servicios, el panorama futuro augura un importante papel para el sector público, tanto en el mejoramiento de la estructura regulatoria como en el financiamiento de la inversión, sobre todo en los sectores de electricidad, transporte, agua y saneamiento. Entre otros elementos, ello requiere la introducción de mayor flexibilidad en el manejo de las metas fiscales, diferenciando en las cuentas públicas el tratamiento de la inversión en infraestructura del gasto corriente, de manera de eliminar,

o al menos reducir, el sesgo antiinversión presente en el manejo actual de la contabilidad fiscal (CEPAL, 2004a, Martner y Tromben, 2005).

Sin embargo, la dinámica y la persistencia del crecimiento económico también están ligadas a la evolución del capital natural. En la actualidad la actividad productiva basada en una inadecuada explotación de los recursos naturales está disminuyendo el patrimonio natural de varios países de la región, generando problemas de sostenibilidad en el mediano y largo plazos. Para frenar esta situación, la inversión debe preservar y expandir, entre otros factores productivos, la base de recursos naturales de la economía, así como la capacidad de los ecosistemas naturales para apoyar actividades productivas y la prestación de servicios ambientales. La riqueza del patrimonio natural de la región, en términos de biodiversidad y recursos naturales, ofrece una amplia y fructífera gama de recursos renovables y no renovables, cuya gestión y aprovechamiento económico deben ser parte de la estrategia de inserción internacional y de desarrollo nacional. Con tal objeto, es preciso mejorar la capacidad negociadora de la región en los foros internacionales, lograr una mayor coordinación entre las políticas medioambientales y el resto de las políticas económicas y aplicar instrumentos ambientales y fiscales para prevenir el deterioro ambiental y aprovechar las oportunidades de inversión abiertas por una mayor conciencia ambiental tanto en el sector productivo como en la sociedad civil.

b) Mejorar la inserción externa

La orientación exportadora de los países de la región y las prácticas proteccionistas de los países desarrollados han convertido a las estrategias destinadas a facilitar el acceso a los mercados en el eje del sistema de incentivos a las exportaciones. Pero el acceso a mercados no resuelve los problemas institucionales ni genera, en sí mismo, el desarrollo productivo indispensable para crecer. La necesidad de sostener un elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones y, al mismo tiempo, aumentar su impacto en el crecimiento económico pone de manifiesto la relevancia de una estrategia de políticas públicas tendiente a mejorar el patrón de inserción externa de la región e impulsar un aumento de la competitividad y la productividad del aparato productivo.

Es importante dar señales nítidas sobre la conveniencia de invertir e innovar para expandir y mejorar la capacidad exportadora, y de reestructurar y racionalizar los sectores productores de rubros que compiten con las importaciones. Para esto es esencial mantener un tipo de cambio competitivo y relativamente estable, que se mueva en torno a sus determinantes de largo plazo, con relativa independencia de las condiciones económicas coyunturales y de la manera más aislada posible respecto de los movimientos de capitales de corto plazo, aunque sin introducir rigidez extrema que ponga el peso de los ajustes, cuando estos resultan inevitables, en variables reales de la economía.

Además, los países de la región deben tener una política activa de promoción de las exportaciones, a fin de contrarrestar el sesgo antiexportador remanente en la estructura arancelaria, aprovechar las externalidades positivas que genera la actividad exportadora, compensar las falencias de los mercados de capitales para el financiamiento de las exportaciones y explotar adecuadamente las economías de escala y las oportunidades de aprendizaje relacionadas con esta actividad.

El diseño del sistema de incentivos debería tener en cuenta la necesidad de priorizar el fomento de la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados, actividades que deben ser consideradas verdaderas innovaciones. Asimismo, es imprescindible que las políticas de fomento a las exportaciones se encaren como estrategias de mediano y largo plazos, asegurando la continuidad de las políticas, independientemente de los cambios en los equipos de gobierno que las instrumenten.

Por otra parte, los países de América Latina y el Caribe están participando activamente en diversas negociaciones internacionales, cuyo resultado determinará las características del mercado internacional para el desarrollo exportador de la región en las próximas décadas. Ello impone

establecer una diplomacia comercial activa, que atienda las distintas negociaciones y, en especial, que avance en el plano multilateral.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, además de la discusión sobre los subsidios a la producción agrícola en los países desarrollados, hay temas de especial importancia que estarán sobre la mesa de negociaciones, entre los que cabe citar: la reducción de las crestas arancelarias, que contribuyen a la exagerada especialización productiva; la eliminación del escalonamiento arancelario, que desincentiva la agregación de valor a través de la industrialización, particularmente en el sector agrícola, y el logro de un acuerdo razonable en torno a las preocupaciones no comerciales, que brinde seguridad jurídica en el comercio internacional y permita que los países exportadores tengan reglas claras en cuanto a las especificaciones que deberán cumplir para acceder a los mercados de los países desarrollados.

c) Poner en marcha políticas productivas que incentiven la innovación y aceleren el crecimiento de la productividad y del empleo

Para lograr la adecuada inserción externa es preciso hacer un esfuerzo con miras a cerrar las brechas de productividad interna y externa (OIT, 2004). Sin embargo, esto impone la necesidad de aumentar la inversión en capital humano, tecnología, infraestructura y maquinaria y equipo. Al mismo tiempo, se requiere aplicar políticas tendientes a impulsar el desarrollo productivo. De especial relevancia, en este sentido, son las políticas orientadas a favorecer el surgimiento de nuevas empresas, entre las que cabe destacar el apoyo financiero a través de capital de riesgo a aquellas actividades con un alto contenido de innovación.

La necesidad de que los países de la región cuenten con una adecuada oferta de políticas productivas se asienta en la experiencia, que ha demostrado que el mercado no da todas las respuestas necesarias, sobre todo frente a problemas de información y coordinación entre los agentes económicos.

De manera algo esquemática y pasando por alto las diferencias de un país a otro, podría decirse que la economía de la región funciona en tres velocidades, de acuerdo con la modalidad de inserción legal y el tamaño de las empresas. Así, hay un primer grupo de empresas informales que, por su estructura y capacidad, presentan la productividad relativa más baja y operan en un contexto que les ofrece pocas oportunidades de aprendizaje y crecimiento. El segundo grupo está integrado por empresas formales pequeñas y medianas, que tienen dificultades para acceder a los recursos (especialmente financieros) necesarios para desarrollar su capacidad competitiva. El tercer grupo (grandes empresas, nacionales y extranjeras) tiene en general un nivel de productividad cercano a los estándares internacionales, pero las empresas que lo integran están escasamente relacionadas con el resto del aparato productivo local y, en algunos casos, muestran una baja capacidad para generar innovaciones.

Así pues, ante la ausencia de una verdadera igualdad de oportunidades, que se deriva de la existencia de esta heterogeneidad, es preciso adoptar políticas públicas activas que apunten a “nivelar el campo de juego”, mediante iniciativas dirigidas a eliminar o disminuir los obstáculos que afectan, de manera diferente, a los distintos tipos de empresas (CEPAL, 2004a). En este sentido, cabe destacar que “nivelar el campo de juego” no significa, como se suele pretender, establecer reglas de partida iguales para todos. La falta de políticas públicas condena a la mayoría de las empresas pequeñas y medianas a no tener acceso a ciertos activos y mercados en condiciones similares a las grandes (por ejemplo, al financiamiento, a la tecnología, a los mercados externos y a la capacitación). Es importante dejar claro que “nivelar el campo de juego” implica la adopción de políticas públicas que permitan similares oportunidades a las empresas, independientemente de su tamaño o de alguna otra característica.

A fin de responder a la variedad de necesidades y demandas que se derivan de esta heterogeneidad productiva, se requiere una estructura de apoyo e incentivos diferenciada y

articulada en torno a tres grandes lineamientos de política: inclusión, modernización y densificación. La inclusión apunta, en lo esencial, a trasladar el mayor número posible de pequeñas unidades productivas del sector informal al sector formal de la economía. Las políticas que conforman esta estrategia son de cobertura amplia, pero se adaptan a las circunstancias de cada país y a sus contextos específicos.

Entre estas políticas destacan la simplificación de normas y trámites administrativos, la reducción de la carga tributaria y la adopción de modalidades de declaración más simples, la ampliación del acceso al crédito para pequeñas inversiones y, sobre todo, para capital de trabajo, y los programas de formación básica en gestión y tecnología. La incorporación al sector formal permitiría a las unidades productivas beneficiadas acceder a otros instrumentos y políticas públicas y, por lo tanto, posibilitaría la ejecución de nuevas actividades y brindaría cierta protección social a sus trabajadores.

La estrategia de modernización se basa fundamentalmente en políticas horizontales, combinadas con medidas selectivas dirigidas a conglomerados productivos o cadenas de producción específicas. El apoyo a la modernización productiva comprende políticas horizontales destinadas a mejorar el acceso a la información, al crédito, a la tecnología y a los sistemas de comercialización. El respaldo a las exportaciones puede proporcionarse mediante servicios de orientación sobre los mercados externos y de apoyo, prestados por los organismos públicos especializados en asociación con las cámaras empresariales del sector privado.

Las políticas selectivas están dirigidas a promover el desarrollo de articulaciones de pequeñas y medianas empresas (“asociatividad”), fomentar sus vínculos con empresas de mayor tamaño y fortalecer estructuras productivas locales o cadenas de producción específicas. Ambos grupos de políticas se están aplicando en varios países, pero convendría introducir mejoras en su formulación con la participación de los posibles beneficiarios, prever mecanismos de seguimiento y evaluación y, sobre todo, ampliar su cobertura.

La tercera de las líneas de acción mencionadas, cuyos alcances están adecuadamente representados por el concepto de “densificación”, apunta a incorporar más conocimiento en el tejido productivo nacional, así como a establecer una malla más articulada de relaciones productivas, tecnológicas, empresariales y laborales. En principio, las políticas generales y el buen funcionamiento de las instituciones propias de una economía de mercado bastarían para que las grandes empresas, más vinculadas al mercado internacional, operen en condiciones razonables. No obstante, hay aquí un campo para las políticas públicas orientadas a fortalecer los encadenamientos de la base exportadora; fomentar la cooperación público-privada en áreas específicas del sistema de innovación, a fin de concretar las ventajas competitivas potenciales; atraer inversiones extranjeras de mejor calidad en materia de vínculos productivos y capacidades tecnológicas; apoyar la expansión e internacionalización de las empresas nacionales y fortalecer la infraestructura de servicios a fin de eliminar los cuellos de botella del desarrollo productivo.

De manera general, es necesario introducir un cambio de enfoque en la instrumentación de las políticas, que podría resumirse en la necesidad de pasar de “facilitar el acceso” a “promover la articulación”. La visión tradicional en relación con las políticas productivas ponía el acento casi exclusivamente en la oferta de instrumentos y, procurando contrarrestar las fallas de mercado, apuntaba a facilitar y promover el acceso a cuestiones diversas, tales como crédito, información, difusión e innovación tecnológica o capacitación, entre otras. Esta estrategia se agotaba, en general, en esfuerzos aislados con escaso impacto en el tejido productivo.

Superar estas deficiencias requiere hacer hincapié en la articulación, no solo entre la oferta y la demanda de instrumentos de apoyo, sino también de los diferentes estamentos del sector público que forman parte de la primera y de las empresas beneficiarias que componen la segunda. El diseño de una estrategia de desarrollo productivo que capte adecuadamente las diferencias existentes en el

tejido productivo es necesario para maximizar la capacidad de crecimiento de las economías de la región y, además, para permitir una distribución más equitativa de los frutos de ese crecimiento.

2. Las sinergias entre crecimiento y equidad

Hasta aquí se ha discutido cómo la mejora de las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo puede ayudar a obtener mayores tasas de crecimiento. Ello debiera sentar las bases para impulsar el empleo y contribuir a la disminución de la pobreza. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, si bien el crecimiento económico es indispensable para lograr la reducción de la pobreza, no basta para lograr una distribución más justa del ingreso y de los activos y combatir eficazmente la exclusión social. Es por ello que en el diseño de la estrategia de desarrollo se debe poner énfasis en aquellas políticas económicas imprescindibles para mejorar la equidad. En ese contexto, debe tomarse en cuenta la inclusión de la “restricción social” al determinar el nivel de los recursos públicos necesarios (pacto fiscal), la necesidad de políticas que reduzcan la volatilidad real de la economía, dado el impacto negativo que esta tiene sobre el empleo y la protección social. Además, la puesta en marcha de una política de desarrollo productivo debe partir del reconocimiento de la heterogeneidad estructural de la región.

Al atender de manera diferenciada la problemática de las distintas unidades productivas, otorgando especial importancia al desarrollo de las empresas de menor tamaño relativo, de uso más intensivo del factor trabajo, esta estrategia puede contribuir a alcanzar un objetivo clave en el camino hacia el logro de una mayor equidad, a saber, el aumento del empleo decente, en el marco de una legislación laboral que evite la discriminación y las formas de trabajo inaceptables y permita acceder a los beneficios de la seguridad social (OIT, 2004). En un entorno productivo competitivo, que estimule un proceso sostenible de creación de puestos de trabajo, las políticas laborales deben contribuir implementando programas de capacitación que favorezcan la adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado laboral, fomentando el diálogo social tendiente a la autorregulación de las relaciones laborales y atendiendo de manera especial la situación de los trabajadores excluidos de los sectores más modernos y dinámicos, como los informales y los desocupados.

Como surge de los párrafos previos, los determinantes del progreso social pertenecen en gran medida al ámbito de la política económica, de modo que será imposible avanzar en el logro de los objetivos sociales si estos no ocupan un lugar fundamental en tal política. El crecimiento económico es necesario para generar un volumen adecuado de empleos de calidad. Pensar que se puede garantizar dicho resultado en ausencia de este requisito de crecimiento, ya sea mediante la flexibilización de los mercados de trabajo o, en el enfoque opuesto, mediante una mayor protección jurídica de los empleos, puede resultar contraproducente. En efecto, la historia regional señala que la flexibilización laboral en condiciones de lento dinamismo económico puede crear algunos empleos adicionales, pero a costa de la precarización de un contingente mucho mayor de puestos de trabajo y sin que esta flexibilización dé lugar a un fuerte impulso al crecimiento. A su vez, la excesiva protección jurídica se convierte, en un contexto de lento crecimiento económico, en un mecanismo de fuerte segmentación social, sin que esto tenga como contrapartida ningún efecto favorable sobre la producción. Una política laboral activa, orientada a garantizar más y mejores empleos con una adecuada protección social, pero además consciente de la mayor adaptabilidad necesaria de los trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico, requiere promover un diálogo social en distintos niveles que permita construir intereses comunes entre trabajadores y empresarios.

Algo similar puede decirse acerca de la relación entre la eficacia de las políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño relativo y el entorno macroeconómico en el que estas llevan adelante su actividad.

Por lo tanto, es preciso facilitar la “visibilidad” de los efectos sociales de las políticas económicas. Esto exige, entre otras cosas, un examen periódico por parte de las autoridades macroeconómicas de los efectos esperados de sus políticas sobre el empleo y los ingresos de los sectores más pobres; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto y de reforma tributaria incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto público y de los tributos, y la obligación de las entidades públicas encargadas de la política tecnológica, industrial o agropecuaria de analizar regularmente a quién benefician sus programas. Este debería ser el punto de partida hacia el diseño de sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el diseño mismo de la política económica, es decir de la política fiscal, tecnológica o productiva.

Lograr una mayor equidad es importante para conseguir un mayor impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza, ya que superar cierto umbral de ingresos es central para aumentar el capital humano y reducir la vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos, ingredientes imprescindibles para permitir que amplios sectores de la población se incorporen a los beneficios del crecimiento económico. Pero, además, como señalan Lustig, Arias y Rigoloni (2002) y Birdsall y Szekely (2003), la causalidad es doble, ya que cuanto más se reducen la pobreza y la desigualdad, mayor es la tasa de crecimiento. Esto se comprueba sobre todo en los países de menor desarrollo relativo, donde el inadecuado funcionamiento de los mercados dificulta el acceso de los sectores de menores ingresos a ciertos activos y, en particular, al conocimiento. De esta forma, el aumento del bienestar de todos los ciudadanos no solo es imprescindible en una estrategia destinada al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales sino que la mejora en la equidad también contribuye a fortalecer el crecimiento.

Por lo tanto, el desarrollo social debe concebirse como el resultado de la interacción de tres elementos básicos: a) una política macroeconómica tendiente a alcanzar un crecimiento sostenido que genere un volumen adecuado de empleos de calidad; b) una estrategia de desarrollo productivo orientada a disminuir la heterogeneidad estructural y a cerrar las brechas de productividad entre diferentes actividades y agentes productivos; c) una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión.

Dado que las políticas sociales deben ser el otro elemento clave en la búsqueda de una mayor equidad, en la próxima sección se analiza cuáles deben ser las características de esas políticas sociales y los atributos de las instituciones responsables.

3. La arquitectura de las instituciones sociales para la equidad: características y atributos

En la última década se ha observado una mejora de la institucionalidad de la política económica (bancos centrales independientes, límites al déficit fiscal y creación de fondos anticíclicos). Si bien es mucho lo que todavía resta por avanzar en este campo, en particular para reducir la volatilidad real y extender estos logros a toda la región, no hay duda de que esta institucionalidad ha contribuido a mejorar el comportamiento macroeconómico de los países de América Latina y el Caribe. Diversos factores intervienen en la mayor credibilidad de las instituciones depositarias del manejo macroeconómico: definiciones de competencias y mandatos consensuados políticamente y normas legales concomitantes, incorporación de personal técnico competente, recursos económicos necesarios para la gestión, entre otros. Sin embargo, es innegable que un elemento sobre el cual se ha basado este capital es el establecimiento de objetivos claros instituidos como mandatos que deben cumplir las instituciones en cuestión. La claridad de los objetivos y el buen manejo de los recursos son dos atributos de naturaleza política que han fortalecido a las instituciones.

La voluntad política necesaria para la creación de estas instituciones y la experiencia que de ella surge debe transferirse a la construcción de instituciones sociales organizadas sobre tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia.

El principio de universalidad implica garantizar a todos los ciudadanos, precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios fundamentales que se consideran necesarios para que participen plenamente en la sociedad en que viven, según el nivel de desarrollo de esta. El principio de solidaridad supone una participación en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales que sea diferenciada, según las capacidades económicas o los niveles de riesgo de las personas. A estos principios, que deben orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales para asegurar la universalidad y la solidaridad, debe agregarse la eficiencia, para lograr la maximización de los resultados dados los recursos existentes. La organización de instituciones eficientes, a su vez, requiere una gestión transparente y una continua evaluación de los resultados.

Por lo tanto, es preciso superar tanto los esquemas segmentados de protección característicos del pasado como la visión compensatoria de la política social que ha venido extendiéndose en las dos últimas décadas. En ambos casos se han dejado de lado los principios de universalidad y solidaridad, esencia misma de una buena política social. En efecto, la profundización de un sistema dual de servicios sociales en los cuales, junto con la provisión de servicios de calidad para sectores privilegiados de la población, se prestan servicios deficientes a los sectores excluidos, se está convirtiendo en uno de los principales mecanismos de reproducción de la desigualdad social en nuestra región (CEPAL, 2004a).

Los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia no tienen un correlato sencillo en la práctica y, a la hora de tomar decisiones concretas, suele entenderse erróneamente que la focalización es por fuerza una negación de la universalidad, aunque si se aplica correctamente resulta un instrumento eficaz para lograr la universalización de un derecho. Debido a sus características, las políticas sociales tienen grandes exigencias en términos de la calidad institucional que requieren para tener éxito. Ello obedece al hecho de que son altamente redistributivas, suelen cruzar límites jurisdiccionales y demandan la movilización en todo el territorio, involucrando a varios actores políticos, en distintas etapas del proceso de instrumentación, atienden a un problema con características multidimensionales y tienen un fuerte componente temporal. Esta es una diferencia importante respecto de las instituciones encargadas de la gestión macroeconómica, donde existe una correspondencia más estrecha entre objetivos e instrumentos.

Siendo así, corresponde preguntarse si no es posible, acaso, señalar un conjunto de atributos comunes, que podrían ser tomados en cuenta a la hora de reflexionar sobre la construcción de instituciones sociales: vigencia temporal de largo plazo, eficiencia-transparencia, articulación institucional, participación ciudadana, versatilidad territorial, participación privada en la provisión, exigibilidad de los derechos (Machinea, 2004a). Las instituciones que cumplan con estos atributos serán, casi siempre, instituciones de orden intermedio, que obviamente serán más eficaces en la medida que interactúen con instituciones de orden superior y en el marco de una estabilidad político-económica que contribuya a la consolidación de las instituciones clave de la política social. Muchos de esos atributos son comunes al diseño de las políticas en otros ámbitos, ya sea el propio de la política económica como el de la política de sostenibilidad ambiental, pero algunos de ellos son particularmente relevantes en el campo social.

Un primer atributo es la **vigencia de programas explícitamente acordados y que permanezcan en el tiempo**. La intervención sobre lo social, especialmente cuando se atiende a factores de tipo estructural y no coyuntural, requiere sostenibilidad para consolidarse y rendir los resultados esperados. El problema en este punto radica en que la “razón política”, sobre todo la vinculada con la competencia electoral, reclama resultados rápidos y visibles que muchas veces la

política social no puede dar (como es el caso de la educación, cuyos resultados se hacen visibles en el largo plazo). Entonces, la única manera de mantener políticas sociales de impacto diferido (pero estructural o exhaustivo) es no someterlas a esa razón política. Por el contrario, tienen que ser políticas de Estado.

Tal como ya se señaló, para esto se requiere un pacto fiscal y un acuerdo político y social; en el primer caso porque sin un monto mínimo de recursos es casi imposible atender las demandas sociales y, en el segundo, porque sin un acuerdo social y político es difícil mantener ciertas políticas explícitamente definidas en el mediano y largo plazos. Se trata, pues, partiendo del pacto fiscal y de un acuerdo político social, de “blindar” aquella parte del gasto social que se considere más importante. Esta definición cumple con un doble propósito. Por un lado, la prioridad recibe el acuerdo político explícito en el ámbito parlamentario y, por otro lado, se aseguran los recursos fiscales para el financiamiento de los programas incluidos, lo que permite su continuidad.

El segundo atributo es que **las instituciones deberían atender el requisito de gestión eficaz**. La gestión de programas sociales, sobre todo los de carácter focalizado y orientado a grupos de riesgo, tiene particularidades que la distinguen de la administración de programas en otras áreas de la política pública. El modelo gerencial debe adecuarse para llegar a las poblaciones carenciadas ya que, de lo contrario, el esfuerzo no alcanzará a los más necesitados.

Para ello se requieren dos ingredientes. Primero, el desarrollo de capacidad técnica permanente en los organismos sociales, procurando la continuidad de los actores clave, como los responsables de los programas sociales. Segundo, es preciso institucionalizar la transparencia de la información, tanto para el diseño de los programas como para la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas y, muy especialmente, para que los sectores a los que se pretende llegar con el programa tengan conocimiento de los medios con que cuentan para mejorar su situación. Esta es la mejor manera de terminar con la corrupción y el clientelismo político. Es necesario, entonces, crear instituciones cuyo atributo sea la constitución de cuerpos técnicos permanentes encargados de los programas y donde el acceso a la información relevante sea exigible por la sociedad.

El tercer atributo es la **capacidad para articular instituciones de la política social**. Esta necesidad surge de las características multidimensionales de los temas sociales. El concepto es claro, aunque su aplicación es difícil, pero en la medida que existen actores múltiples, que la intervención tiende a ser cada vez más comprensiva y que los programas específicos tienen propósitos relacionados, resulta clave la articulación. A ella se asocian beneficios netos, ya que se evitan superposiciones y se reducen costos. Es necesario avanzar hacia la integración de cierto conjunto de programas.

¿Pueden hacerse sugerencias específicas o recomendarse modelos particulares para realizar esta coordinación? De partida la respuesta es negativa: las soluciones son particulares y deben ser concebidas para cada realidad social y política.

No obstante, la necesidad de coordinación es real y ha alentado diversas soluciones: gabinetes sociales, donde se articulan diversos ministerios y autoridades sectoriales; consejos de políticas sociales, o también la conformación de una autoridad social. Se suele sostener que dicha autoridad social contribuiría a mejorar la coherencia intertemporal e intersectorial. La cuestión es quiénes integran ese gabinete social, qué capacidad técnica deberían tener y cuál debería ser su verdadero poder. Al respecto, cabe mencionar que, más allá de que las modalidades específicas de esta coordinación dependen de las características políticas de funcionamiento de los gabinetes de cada país, debería haber una secretaría técnica que informe, proponga y a su vez incorpore directivas del gabinete social. De esa manera la asignación del presupuesto para los temas sociales estará mejor coordinada. De lo contrario, el Ministerio de Hacienda podría convertirse de hecho, como a veces sucede, en esa autoridad social, al priorizar ciertos pedidos sobre otros.

El cuarto atributo es el de **participación y reclamo** —empoderamiento, según suele decirse con frecuencia, o simplemente “voz” para usar el conocido término de Hirschman. Es fundamental fortalecer y estimular la participación de la población en la asignación de recursos y en la definición de prioridades y programas. Una capacidad importante que debe desarrollarse en la región con el fin de potenciar la participación ciudadana es acercar el trabajo del gobierno a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales, armando redes de colaboración que incorporen a los diferentes actores sociales y aprovechen los voluntariados. Este es un camino que puede contribuir a vigorizar la democracia con un contenido real y no supone el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales. Al contrario, debería reforzar su vigencia. Frente a la mala gestión, la corrupción o el abuso, es necesario incentivar la participación, tanto en el nivel local como nacional. Además, la participación de la sociedad civil puede ser decisiva para ayudar a mantener la continuidad de ciertas políticas sociales ante el cambio de los gobiernos, es decir, puede ser la “voz” de los objetivos de largo plazo.

El quinto atributo es que **las instituciones deben concebirse tomando en cuenta las dimensiones de población y territorio**. El enfoque de población implica el análisis sistemático de los condicionantes demográficos para la prestación del conjunto de servicios ofrecidos en el ámbito de áreas geográficas pequeñas, para optimizar la oferta y localización de los servicios en términos del provecho que una población con determinadas características demográficas, sociales y económicas puede sacar de ellos y no en términos de la conveniencia operativa de los proveedores. Por un lado, esta perspectiva ha llevado a la definición —o intentos de definición— de los llamados centros proveedores de servicios en países como México y más recientemente Nicaragua. Por otro lado, existen diversos intentos poco sistematizados en la región para llegar a una mejor adecuación de la oferta de servicios a las necesidades de la población, a través del uso de diferentes tipos de análisis de información georreferenciada y bases de datos censales desagregadas.

En la dimensión espacial es donde las políticas públicas, sobre todo aquellas que convergen sobre los procesos de descentralización, cumplen un papel central. Esto también ayuda a que la gente se haga oír, al estar cerca de los beneficiarios para que estos puedan exigir y controlar, reconociendo las distintas realidades regionales, contribuyendo, en suma, a profundizar los mecanismos democráticos de participación. Sin embargo, los eventuales problemas que pueden surgir no son despreciables y pueden comprender cuestiones tales como el aumento del clientelismo político, la pérdida de eficiencia por la escasez de personal calificado, el aumento de la inequidad en ausencia de mecanismos de compensación, entre otros. Por lo tanto, es necesario avanzar hacia la descentralización, pero prestando la debida atención a la velocidad y la secuencia. La descentralización debe ser gradual, ya que hay que capacitar, compensar, regular, generar incentivos para un buen comportamiento y evaluar, para lo que la información es esencial. En particular, antes de descentralizar es esencial conocer la capacidad institucional del gobierno que va a recibir la nueva función. La descentralización, en suma, debe responder a la lógica de las políticas sociales, evitando que la racionalidad del proceso se desnaturalice frente a las urgencias fiscales y de ajuste macroeconómico.

El sexto atributo tiene que ver con **la necesidad de encarar el desafío regulatorio que demanda la mayor combinación público-privada en la prestación y financiamiento de los servicios**. Esto es particularmente importante en sectores como la salud y la previsión social, donde se presentan considerables complejidades de medición de calidad y de acceso a los distintos tipos de prestaciones y servicios.

Las materias en las cuales se deben desarrollar las normas y actividades reguladoras comprenden cinco puntos:

- Prevenir y sancionar prácticas de exclusión o discriminación, y garantizar la posibilidad de elección dentro de los marcos establecidos.

- Establecer las normas de calidad y contenidos de los servicios, tales como el uso de protocolos de atención clínica y los contenidos curriculares de la educación escolar.
- Promover la eficiencia en la gestión, mediante el establecimiento de parámetros y estándares de costos y rendimientos, así como reglas para fijar tarifas.
- Asegurar condiciones de competencia y organización del mercado que eviten prácticas indeseables, como la competencia desleal o monopolística y el establecimiento de barreras de entrada, así como de modalidades de las empresas de integración vertical u horizontal no deseables.
- Asegurar y promover la producción, disponibilidad y acceso a información veraz y oportuna sobre los recursos, metas e impacto de los diversos servicios sociales.

Además, la organización de la regulación debe contar con instancias que permitan arbitrar los conflictos entre los proveedores y la población usuaria. Para asegurar la independencia del esquema, la regulación debe estar a cargo de entes especializados que, en algunos casos, pueden ser autónomos, sin perjuicio de la responsabilidad pública global.

El séptimo atributo tiene que ver con **la exigibilidad de los derechos económicos y sociales**. La construcción de la agenda social se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad como ciudadano y, por tanto, como depositario de derechos. A tal efecto, es necesario crear instituciones que se ocupen de atender dichos derechos y donde los ciudadanos hagan valer, de manera compatible con el interés colectivo, sus derechos sociales, entre ellos los establecidos en los objetivos de desarrollo del Milenio: educación, salud y alimentación.

La región entra al nuevo milenio con una deficiencia considerable en la construcción de ciudadanía. Pese a los esfuerzos realizados, la materialización de los derechos civiles y sociales de una parte significativa de la población aún está lejos de concretarse (CEPAL, 2000a). La desigualdad y el descontento que esta situación provoca han dado origen a un debate positivo, que seguramente enriquecerá la agenda del desarrollo (CEPAL, 2000a). La etapa histórica que atraviesa la región demanda creatividad, originalidad y osadía al encarar los desafíos regionales y globales. Esto implica que cada país se enfrenta al reto de diseñar su propia estrategia, que debe nutrirse de la historia nacional y regional, con sus aciertos y sus errores. Es decir, partir del reconocimiento de la realidad y de las potencialidades de cada país y advertir que las políticas de desarrollo en economías abiertas implican un desafío distinto de las aplicadas durante el período de sustitución de importaciones o del período del Consenso de Washington. Las lecciones aprendidas en los últimos 30 años obligan a tomar en cuenta tanto las restricciones presupuestarias relacionadas con las demandas sociales como las capacidades institucionales de formulación de política económica y, al mismo tiempo, a considerar que la aplicación de políticas públicas y el logro de ciertos objetivos trascienden el impulso estatal y exigen la interacción con el sector privado y la sociedad civil. En este esfuerzo que se presenta, resulta de primordial importancia vincular el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio con una visión regional, para construir una agenda ciudadana con reglas claras que impulsen la evaluación periódica y participativa, a partir de una base de información amplia y transparente.

Las sociedades desiguales son un campo fértil para la fragilidad democrática y favorecen experimentos populistas, que poco contribuyen a lograr los objetivos de igualdad social. Los efectos de los acontecimientos económicos y sociales en la estabilidad política de las incipientes democracias de la región merecen una considerable atención, como parte de los esfuerzos de las Naciones Unidas en el campo de la prevención de conflictos. Esto requiere una agenda coherente de la organización en el nivel regional y el reexamen de la cooperación interinstitucional, lo que supone instituciones más fuertes, organizadas en una red regional, que medie entre los niveles mundial y nacional (Machinea, 2004b).

4. La agenda regional y la agenda global

El carácter transnacional de las fuerzas económicas protagonistas del proceso de globalización se ha reflejado en una reestructuración de las cadenas productivas, cuya lógica de funcionamiento es hoy más global que regional o nacional. Esta reestructuración ha generado un marcado dinamismo de los flujos financieros, de la inversión directa y del comercio internacional, produciendo una fuerte tensión entre esas fuerzas y el carácter nacional de los Estados y los procesos democráticos, tendiendo, en muchos casos, a desarticular las estructuras económicas. Asimismo, las organizaciones internacionales, tanto las creadas hace ya más de medio siglo como las más recientes, han evolucionado a la par de los profundos cambios económicos, políticos y sociales que han caracterizado la fase más reciente de la globalización, atendiendo fundamentalmente los intereses de los países desarrollados. Existe, al respecto, una demanda de acción pública democrática en el ámbito internacional y, si bien los países de la región tienen una influencia limitada en la configuración de esa agenda global pueden desarrollarse mecanismos que mejoren la calidad de la inserción y la influencia de la región en el ámbito internacional.¹²

En el escenario global se impone una acción común destinada a fortalecer el sistema de las Naciones Unidas a través de una reforma integral que aumente su capacidad de acción. Entre otras tareas es necesario mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación de las cumbres mundiales y en particular de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Para ello, se requiere avanzar al interior de los países, a fin de instrumentar, de forma efectiva, los compromisos adoptados internacionalmente.

También es imprescindible lograr progresos en el sistema multilateral de comercio, crecientemente puesto a prueba por acuerdos regionales y bilaterales, no siempre compatibles con los acuerdos multilaterales, y que tienen el riesgo de debilitar la voluntad política de lograr avances multilaterales en relación con la eliminación de las restricciones y subsidios que reducen el acceso de los países en desarrollo a los mercados del mundo desarrollado. La tarea debe extenderse hacia el cumplimiento de los acuerdos en el ámbito de la sostenibilidad ambiental y la creación de una institucionalidad adecuada para manejar los problemas vinculados con las migraciones internacionales y lograr, en el ámbito de la cooperación internacional, acuerdos en materia tributaria que reduzcan la evasión y eviten “guerras fiscales” que erosionan la capacidad de mantener una adecuada capacidad de recaudación en el nivel nacional. Por último, cabe mencionar las debilidades que sigue mostrando el sistema multilateral en relación con el movimiento de capitales. En este campo, es fundamental encontrar mecanismos que amortigüen el efecto de la volatilidad de los mercados financieros internacionales, que mantengan la capacidad de las autoridades nacionales de regular los flujos de capitales y favorezcan la creación de una institucionalidad que ayude a evitar, y cuando sea necesario resolver, las situaciones de sobreendeudamiento.

En el campo regional es preciso dar nueva fuerza y contenido a los intentos de integración que vienen caracterizando a América Latina y el Caribe desde hace décadas. La integración regional sigue siendo un instrumento eficaz para ampliar mercados y lograr economías de escala, a la vez que crea oportunidades para diversificar las exportaciones y reduce el riesgo de la dependencia de unos pocos productos sujetos a fluctuaciones de precios.

Con el objeto de impulsar la integración subregional, la región debe dejar de lado un largo período de acuerdos incumplidos, para lo que se requieren acciones concretas que cambien la sensación de escasos avances, y aún retrocesos, que ha predominado en los últimos años. Las propuestas debieran estar dirigidas a promover acciones en distintos frentes, tales como: a) el fortalecimiento y la profundización de los acuerdos subregionales, para lo que se requiere una mayor voluntad política expresada en medidas concretas en el campo de la liberalización comercial y financiera, en la adopción de normas y regulaciones comunes, en la mayor movilidad de personas,

¹² Informe de la reunión del grupo de expertos de alto nivel convocado por el Grupo de Río, 2004.

en la puesta en marcha de ciertos mecanismos de coordinación en la esfera macroeconómica y en la creación de una institucionalidad regional a la cual los gobiernos nacionales, para propósitos bien definidos y consensuados, vayan cediendo gradualmente cuotas de soberanía nacional claramente limitadas; b) el desarrollo de una infraestructura regional que favorezca el proceso de integración, con especial énfasis en el campo energético y vial, para lo cual se requiere el financiamiento de los bancos regionales y la existencia de regulaciones similares en los distintos países; c) la ampliación de los mecanismos de apoyo a los países en crisis, para lo que se requiere profundizar los mecanismos regionales de financiamiento, que han tenido un desarrollo considerable en la región, de una manera complementaria con los organismos multilaterales de crédito;¹³ d) el establecimiento de mecanismos de cohesión social, que gradualmente generen conciencia de la importancia de un desarrollo armónico al interior de las subregiones; e) el desarrollo de estrategias productivas comunes, en áreas tales como la innovación, la industria cultural, la investigación agropecuaria o el turismo; f) la proyección de la singularidad de la región en cuanto a sus recursos naturales y a su biodiversidad, y el establecimiento de mecanismos de manejo sostenible de los ecosistemas compartidos, tales como el Mar Caribe, el Corredor Biológico Mesoamericano, el Corredor Biológico Andino, el Amazónico, la Cuenca del Plata y el Austral.¹⁴

Por último, vale la pena mencionar que la agenda regional y la agenda global son claramente complementarias, pero se requiere sin duda la voluntad política de los gobiernos para unir las. La agenda regional es esencial no solo para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, sino también para fortalecer una posición común en la discusión de las nuevas reglas internacionales que ayude a construir una globalización más equilibrada. Sin intereses económicos comunes en los distintos aspectos que se han mencionado será más difícil consensuar posiciones comunes en el mundo globalizado, que son imprescindibles para dar un nuevo impulso al sistema multilateral, tal como ocurre con los objetivos de desarrollo del Milenio.

¹³ En este campo, América Latina y el Caribe tiene activos importantes, ya que cuenta con una amplia red de bancos multilaterales de desarrollo, integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Por otra parte, la experiencia acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas permite pensar en la posibilidad de ampliar, con recursos regionales, la provisión de financiamiento excepcional a los países en crisis, ya sea a través de una expansión significativa de los miembros y recursos del Fondo o mediante acuerdos de apoyo mutuo (concretamente canjes cambiarios) entre los bancos centrales (CEPAL, 2002a, cap. 4).

¹⁴ Informe de la reunión del grupo de expertos de alto nivel convocado por el Grupo de Río, 2004.