

Capítulo 2

Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global

1. Los legados y los desafíos

Los legados, ciertamente mixtos, de la década que termina (véase el capítulo 1), han dado origen a una intensa polémica con respecto a las consecuencias de las reformas económicas, sobre todo en los ámbitos social y político. En el primero, en toda América Latina y el Caribe se escuchan voces de inconformidad con sus resultados y de inseguridad ante el futuro. Ello repercute, como es obvio, en el terreno político, donde se comienza a manifestar, además, el descontento con el propio sistema político, que muestra grandes dificultades para articular las demandas de la ciudadanía y responder a ellas.

En términos estrictos, sin embargo, dichos legados —tanto en sus aspectos positivos como negativos— no pueden atribuirse exclusivamente a los impactos de las reformas, ya que reflejan también efectos asociados al contexto internacional, a otros procesos en marcha en la región, a secuelas no plenamente superadas de la crisis de la deuda y a factores estructurales profundos que se remontan a la historia misma de nuestra región, tales como la alta concentración de la riqueza y el ingreso y la marcada segmentación social que la acompaña.

En el curso de las controversias suscitadas en torno de estos resultados, la terminología del debate se ha vuelto confusa. Se habla mucho de que para superar los problemas que han experimentado las economías de la región se necesita complementar la primera generación de reformas con una segunda y, ahora, para algunos, con una tercera. Las fronteras entre las distintas “generaciones” de reformas se han desdibujado progresivamente. Incluso las primeras, asociadas al llamado Consenso de Washington, se han prestado a distintas interpretaciones (Williamson, 1990 y 1998) y

sobre su contenido existen diferencias en los énfasis y amplias polémicas.¹ La “segunda” generación de reformas ya tiene tantos significados como interpretaciones posibles de lo que es un adecuado “desarrollo institucional”, foco de atención de quienes la propugnan.² La necesidad de mejorar los resultados de los estilos de desarrollo predominantes en términos de equidad puede presentarse como un llamado a una “tercera” generación de reformas, que sitúe la equidad en el centro de la agenda de políticas. Pero ésta no es la manera más apropiada de formular la necesidad de esta reorientación. De hecho, el concepto de “generaciones” de reformas lleva implícita la visión de que se trata de procesos lineales y universales, en los que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables, como cimientos sobre los cuales se construyen los nuevos pisos del edificio. Sin embargo, esta afirmación resulta inapropiada cuando —como es el caso— la fragilidad de algunos de los cimientos da lugar a problemas que luego se trata de resolver en etapas posteriores.

La misma confusión terminológica afecta la idea de que es necesario “consolidar las reformas”. Hay un sustrato mínimo en torno del cual existe un cierto grado de consenso (aunque también voces discordantes): consolidación de los logros en materia macroeconómica, sobre todo con respecto a la reducción del déficit fiscal y la inflación, la apertura a las oportunidades que ofrece la economía internacional, la mayor participación del sector privado en el desarrollo y la necesidad de contar con estados más eficientes. Más allá de ello surgen, en realidad, discrepancias profundas en cuanto al contenido de todos estos términos. De hecho, no hay un solo modelo de manejo macroeconómico que garantice los resultados señalados, ni una única forma de integrarse a la economía internacional, o de combinar los esfuerzos de los sectores público y privado. Estas diferencias se reflejan, por lo demás, en el desarrollo de la región, en la que la diversidad de soluciones a los temas propuestos en este consenso mínimo muchas veces comienza a ser más importante que la supuesta homogeneidad del nuevo “modelo de desarrollo”.³

La CEPAL ciertamente comparte la formulación más general de los elementos de este consenso, es decir, la necesidad de construir sobre los logros en materia de reducción de los déficit fiscales y de la inflación, el fortalecimiento de la inserción en la economía mundial,

la mayor participación del sector privado y la mejoría de la eficiencia del Estado, pero no la idea de que existen soluciones únicas y universales en estos campos. Más aún, considera que en algunos casos las reformas de “primera”, e incluso quizás las de “segunda” generación, son la causa de algunos de los problemas que se enfrentan y que allí será necesario, por lo tanto, “reformular las reformas”. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los esquemas de política social han dejado de lado los principios de universalidad y solidaridad, cuando los modelos de gestión macroeconómica han dado lugar a manejos procíclicos que acentúan los riesgos que encaran los inversionistas, los sistemas financieros nacionales y los sectores sociales más vulnerables, o cuando los resultados de la ausencia de instituciones y mecanismos apropiados para apoyar a los sectores productivos no han sido “neutros”, ya que han discriminado en contra de agentes que, por falta de acceso a capital o a tecnología, no están bien preparados para enfrentar el cambio, de agentes y sectores más dependientes de las complementariedades que les ofrece el entorno y de actividades sujetas a más altos niveles de incertidumbre.

En estos casos, los ajustes de las reformas pueden ser incluso esenciales para que fructifiquen sus objetivos. De hecho, las acciones, públicas y privadas, tendientes a crear y completar mercados mediante el establecimiento de esquemas institucionales específicamente dirigidos a tal fin lejos de ser contrarias al mercado, permiten potenciar sus posibilidades (*market enhancement*). Esto acontece cuando estas acciones permiten que se proporcione información para que los mercados funcionen, ayudan a desarrollar segmentos de la cadena de producción de bienes y servicios que el mercado no crea automáticamente, establecen entidades y empresas especializadas para ofrecer esos bienes y servicios “olvidados” por el mercado, o generan incentivos para que se produzcan bienes y servicios de valor social o ambiental en las cantidades deseables o para que no se produzcan aquellos que originan externalidades negativas. Lo mismo sucede con aquellas acciones cuya finalidad es simular mercados, mediante normas regulatorias que, en ausencia de competencia, permitan reproducir los resultados que de ella se esperan. Correctamente aplicado, este enfoque, que conjuga políticas públicas

1 Véanse, por ejemplo, Stiglitz (1998), French-Davis (1999) y Ocampo (1998b).

2 Véase, por ejemplo, Burki y Perry (1998).

3 La idea de que, más allá de la homogeneidad existen diferentes “capitalismos” ha estado implícita en las críticas al Consenso de Washington. Responde, por lo demás, a la controversia planteada hace unos años por Albert (1992) y al llamado reciente de Rodrik (1999) en el sentido de que el sistema internacional permita el desarrollo de diferentes variedades de capitalismo.

activas con una participación privada en todas las tareas correspondientes, puede ser más “amigable con el mercado” que los enfoques pasivos alternativos que tendieron a predominar durante la primera fase de las reformas.

En este contexto debe entenderse que “políticas públicas” significa acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo y, por lo tanto, no es un sinónimo de políticas estatales. Así, en este documento se reconoce la necesidad de visualizar lo “público” en un sentido amplio, que envuelve múltiples instancias de la sociedad civil. Esta visión de lo público concuerda, además, con la necesidad de abrir espacios de participación a la sociedad civil, de avanzar en la resolución de una crisis de los estados no plenamente superada, de corregir tanto “fallas del mercado” como “fallas del gobierno” y, más en general, de construir y reconstruir instituciones, sin duda una de las tareas más complejas que enfrenta la región.⁴ En este plano es evidente que el efecto conjunto de la crisis de la deuda y la primera fase de las reformas económicas fue, en muchos países, una importante destrucción o debilitamiento de instituciones, especialmente públicas, pero también privadas, sin que se diera un esfuerzo similar por crear nuevas instituciones, aquellas que son funcionales o incluso necesarias para el pleno funcionamiento de los mecanismos de mercado. Una excepción notable fue el establecimiento de instituciones fuertes en el frente macroeconómico, lo que quizás agudizó las asimetrías con respecto a los avances institucionales en el sector social, los servicios de infraestructura, las entidades de desarrollo productivo o los incipientes órganos de promoción del desarrollo sostenible.

Este enfoque resalta, por lo tanto, la importancia de crear una institucionalidad fuerte (es decir, de alcanzar una alta “densidad institucional”), con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía (una alta “densidad democrática”). Además, abre espacios tanto a instituciones estatales o de la sociedad civil a nivel nacional, como a entidades locales y subregionales o regionales, como un reflejo de la profunda reestructuración de los espacios de la acción pública que ha tenido lugar en las últimas décadas: el debilitamiento de los estados nacionales y el fortalecimiento paralelo de la vida local y los ámbitos supranacionales.

Más allá de ello, la CEPAL considera que se requiere reorientar los patrones regionales de desarrollo, en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. No puede ni debe ser otro su objetivo cuando se trata en general —en América Latina más que en el Caribe de habla inglesa— de los países con mayores niveles de desigualdad del mundo. Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que se debe buscar simultáneamente un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ende, competitivo, y un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en el plano ambiental. Por último, pero no por ello menos importante, lo anterior debe ir acompañado de decididos esfuerzos por construir tejidos sociales que permitan gestar sociedades más integradas. Se trata de objetivos más amplios y, sobre todo, prioridades diferentes de las que enmarcaron la fase de estabilización macroeconómica y liberalización de las economías, pero manteniendo, en cualquier caso, los resultados positivos de estos últimos procesos. No son, por supuesto, retos simples, ni exentos de restricciones y conflictos entre sí. Por ello, y porque estamos convencidos de que tal construcción no puede realizarse sino en el marco de sociedades más democráticas, con una ciudadanía fortalecida, las soluciones diferirán según los contextos nacionales. Así, la diversidad debe verse como una virtud y, por el contrario, el deseo de imponer modelos únicos, de validez universal, es quizás su característica menos deseable. Esta diversidad es, además, tanto más importante si se considera que nuestra propia región es heterogénea en tamaños y grados de desarrollo, así como en la fortaleza o debilidad de sus instituciones económicas, políticas y sociales.

Equidad, desarrollo económico y ciudadanía son, por lo tanto, los tres elementos que resumen los complejos retos que enfrenta la región. De ellos trata este informe, cuyas principales conclusiones se resumen en este capítulo. En las secciones siguientes se describen los dos contextos en los cuales tiene lugar el debate: el marco externo, constituido por el proceso de globalización, y el marco ético, configurado por los derechos humanos, en su acepción más amplia, que abarca los derechos económicos, sociales y culturales. Este último debate deriva, como es obvio, hacia los temas relacionados con el carácter integral del desarrollo. En las secciones

4 En este documento el concepto de “instituciones” se utiliza en un sentido más tradicional y amplio que el que se le ha estado dando en la literatura más reciente. Comprende tanto las organizaciones —tales como las empresas, las asociaciones de productores o las entidades estatales— como las políticas, las normas constitucionales, legales y reglamentarias, y factores intangibles tales como las tradiciones y las convenciones.

siguientes se resumen los aportes propuestos en este documento en cuanto a políticas en materia de equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de

sostenibilidad ambiental. El capítulo se cierra con algunas reflexiones sobre ciudadanía, gobernabilidad y cohesión social.

2. El contexto mundial: la globalización

El concepto de globalización tiene significados diversos, pero todos ellos apuntan a la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de alcance mundial sobre aquéllos de carácter nacional o regional. No se trata, por supuesto, de un proceso nuevo, ya que tiene raíces históricas profundas. Los radicales cambios en los espacios y los tiempos que ha generado la revolución de las comunicaciones y la información tienden a darle nuevas dimensiones, que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado.⁵ La modificación de los balances de poder ocasionada por el fin de la guerra fría le confieren también algunas particularidades.

Una de las dimensiones más importantes de este proceso, que suele dejarse de lado en muchas interpretaciones, es la extensión gradual de ideas y valores globales, como los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, la protección del medio ambiente y otros consagrados en las Cumbres Mundiales de las Naciones Unidas. La configuración de esta amplia agenda social y ambiental no ha ido acompañada, sin embargo, de su contrapartida en términos de los flujos de recursos internacionales necesarios para apoyarla, de una institucionalidad mundial que le sea propicia ni tampoco del compromiso de los países signatarios de traducirla efectivamente en políticas nacionales consistentes con sus principios.

En el terreno económico, su dimensión más relevante es la globalización incompleta de los mercados (CEPAL, 1996a). Este proceso es el resultado de los cambios tecnológicos mencionados, de la planeación crecientemente global de la producción y el mercado por parte de las grandes empresas transnacionales, de la reestructuración de los procesos productivos (la ruptura de las “cadenas de valor”, que permite hoy realizar en sitios muy diversos fases de procesos antes localizados en un mismo sitio), y de la

interacción de todos estos elementos con los cambios institucionales que los han acompañado. Entre estos últimos se cuentan la apertura comercial y financiera que, en grados muy diversos, han puesto en práctica todos los países, y el fortalecimiento de mecanismos multilaterales de comercio con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que extendió los principios de liberalización del comercio de bienes al de servicios y definió normas internacionales básicas en materia de propiedad intelectual. La apertura de los mercados de capitales, también amplia, no cuenta aún con normativas multilaterales similares. Ha habido igualmente algún grado de internacionalización de los mercados de trabajo de mano de obra calificada, pero la gran excepción a la tendencia a la globalización de los mercados ha sido, sin duda, el mantenimiento de fuertes restricciones nacionales a la libre movilidad de la mano de obra.

En el ámbito tecnológico, como en el del comercio de bienes y servicios, la globalización de los mercados ofrece ciertamente, para los países en desarrollo, oportunidades que permiten hoy diseñar estrategias de crecimiento basadas en las posibilidades que ofrece una mayor integración con la economía mundial. En esta perspectiva, el crecimiento persistente del comercio internacional y el fortalecimiento de las reglas multilaterales y de los mecanismos de solución de controversias, en el marco de la OMC, son elementos propicios. También lo es el regionalismo, si se entiende en los términos positivos en que lo ha propuesto la CEPAL, como regionalismo abierto (CEPAL, 1994a). Estos procesos favorables se enfrentan, sin embargo, a la apertura incompleta de las economías industrializadas, reflejo de no pocas prácticas proteccionistas que continúan predominando en el mundo entero, así como a la sobreoferta de algunos bienes en el comercio internacional, especialmente de materias primas. Los países en desarrollo encaran, además, el reto de adecuar

5 Castells (1996) ofrece, sin duda, una de las visiones más completa de estas tendencias globales.

sus políticas de desarrollo y de establecer los mecanismos institucionales que exige la OMC, tareas que no han resultado fáciles de llevar a cabo y pueden ser incluso más restrictivas de lo que sería conveniente.

La explosión del desarrollo financiero a nivel mundial ha abierto también oportunidades de financiamiento y cobertura de riesgos financieros, pero al mismo tiempo ha vuelto evidentes los inmensos problemas que provoca la asimetría entre las fuerzas dinámicas del mercado y la debilidad de los marcos institucionales que lo regulan.⁶ La coexistencia de la globalización financiera con políticas macroeconómicas nacionales, que aún se diseñan en función de intereses y contextos internos, origina no pocas tensiones para los países en desarrollo, que están sujetos a incertidumbres que generan las políticas macroeconómicas adoptadas por los países industrializados, los cuales no “internalizan” adecuadamente sus efectos sobre el resto del mundo y carecen de mecanismos de coordinación para garantizar su coherencia global. A ello se agregan los problemas propios del mercado financiero, en especial la volatilidad y los fenómenos de “contagio”, que han golpeado duramente a los países latinoamericanos y caribeños en la década de 1990. Estos últimos fenómenos se refieren a la incapacidad del mercado para discriminar apropiadamente entre distintos grupos de prestatarios, lo que conduce, a su vez, a los efectos de “manada” que caracterizan el comportamiento del mercado financiero, tanto durante las bonanzas como, especialmente, durante las crisis.

La inestabilidad financiera es la manifestación más evidente, pero no la única, de la progresiva asimetría entre el dinamismo de los mercados y la ausencia de una gobernabilidad económica adecuada, característica del mundo de hoy. También lo es la fuerte concentración económica que se viene observando en el mundo entero, así como las múltiples tensiones distributivas que genera el proceso de globalización, entre países y al interior de ellos.⁷ Este hecho refleja, entre otros fenómenos, los elevados requisitos de educación y conocimiento que exigen las tecnologías y los mercados globales, lo que hace surgir la amenaza de dejar de lado a aquellos que no estén plenamente preparados y de concentrar aún más, en unos pocos países, grupos sociales y empresas, la disponibilidad de dichas tecnologías y la creación de nuevos conocimientos. Este proceso forma parte de tradicionales y nuevos peligros para la seguridad humana, los que se enfrentan en una situación de debilitamiento de

los sistemas de protección, desde aquellos a nivel familiar hasta los que son de responsabilidad de los estados.

La forma como se ha venido dando esta globalización de los mercados muestra, además, el carácter incompleto y asimétrico de la agenda de políticas que la ha acompañado, reflejo, sin duda, de las disparidades que existen, a su vez, en la organización de los diversos actores internacionales ante los debates en curso. Se observan fuertes impulsos en ciertas direcciones: hacia el libre comercio (con deficiencias en muchas áreas), la libre movilidad de capitales, y la protección jurídica de la propiedad intelectual y la inversión. Pero otros de igual trascendencia están ausentes: la creación de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, la movilidad internacional de la mano de obra, los acuerdos internacionales para garantizar una adecuada tributación del capital o para evitar la evasión de impuestos, la movilización de recursos para compensar a los países y a los sectores sociales que tienden a quedarse rezagados en el proceso de globalización, así como el establecimiento de normas antimonopólicas a nivel mundial y de códigos que regulen la conducta de las empresas transnacionales. En los términos utilizados en los debates financieros de los últimos años, todo ello subraya la necesidad de una nueva “arquitectura” económica internacional, apta para la era de la globalización, basada en una agenda amplia y en un proceso de negociación representativo.

Los problemas internacionales de gobernabilidad abarcan, como es obvio, no sólo los temas económicos, sino también los sociales y ambientales, y reflejan un conflicto más profundo: el contraste entre problemas globales y procesos políticos locales. Esta discrepancia implica, en particular, que no existen mecanismos de toma de decisiones a nivel mundial que permitan que los intereses de los países y de los sectores sociales menos poderosos estén adecuadamente representados en las resoluciones que se adopten. Esta situación no sólo está generando tensiones que son evidentes, sino que significa, a su vez, que los espacios para la ciudadanía y la democracia siguen siendo nacionales y (quizás crecientemente), locales.⁸ De hecho, este es el sentido más importante que aún conserva el concepto de nación en el mundo de hoy. Al mismo tiempo, sin embargo, la globalización acentúa las tensiones que enfrenta la nación entre las demandas de la ciudadanía, acrecentadas por la democracia, y las restricciones a sus márgenes de

6 Sobre este tema, véase Naciones Unidas (1999a), CEPAL (1998a), UNCTAD (1998) y Ocampo (1999a).

7 Véanse, por ejemplo, UNCTAD (1997), PNUD (1999), *Cornia (1999a)* y Rodrik (1997).

acción derivadas de la globalización. Esta tensión se suma a otras que actualmente caracterizan el mundo y alcanzan grados muy altos en nuestra región, especialmente la que existe entre la apertura comunicacional, que ofrece la promesa de una integración “simbólica” al mundo global, y las limitaciones a la integración “material”, es decir, la exclusión de las oportunidades que generan los patrones de desarrollo nacionales e internacional.

En este informe no se analizan los procesos globales como tales, sino en cuanto oportunidades e, igualmente, en cuanto restricciones y fuentes potenciales de riesgo. De esta manera, se examina la forma en que las políticas

públicas nacionales y locales y, en algunos casos, regionales o subregionales, pueden aprovechar mejor tales oportunidades y, al mismo tiempo, enfrentar los riesgos que implica el proceso de globalización.⁹ Se tiene en cuenta también las restricciones que imponen el contexto externo y las normas establecidas en los nuevos acuerdos multilaterales a la efectividad de ciertas políticas. Tales restricciones, sin embargo, no deben tomarse como dato, sino como un llamado a la acción concertada de los gobiernos y los sectores sociales de los países de la región para influir en la tendencia de dichas normas y para adoptar aquellas de carácter regional o subregional que se consideren deseables.

3. El marco ético: derechos humanos y equidad

Pese a los grandes esfuerzos realizados por los países de la región, los resultados de los nuevos “patrones de desarrollo” son insatisfactorios en términos económicos y, aún más, sociales y ambientales. Esta situación va acompañada, para una gran parte de la población, de una escasa titularidad de sus derechos ciudadanos, que en el terreno jurídico y político se manifiesta en una desigualdad fundamental en el acceso a la justicia y una escasa participación en las decisiones políticas, en tanto que en las esferas económica y social se traduce en disparidad de oportunidades, inestabilidad laboral, bajos ingresos, impedimentos a la movilidad social, particularmente para las mujeres, desconocimiento de la diversidad étnica y cultural, e indefensión frente al infortunio. De allí que el principal desafío que enfrenta la región al iniciarse el nuevo siglo es el de construir sociedades más equitativas. Esta es, si se quiere, la vara fundamental con que debe medirse la calidad del desarrollo.

Debe quedar en claro, sin embargo, que la inequidad no es una característica exclusiva de la actual etapa, ya que ha estado presente en la mayoría de los diversos modelos de desarrollo que han predominado en América Latina y, en menor medida, en el Caribe de habla inglesa.

Refleja estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas, que se reproducen intergeneracionalmente por múltiples canales. A las tradicionales estructuras distributivas, marcadamente desiguales, se han agregado en las últimas décadas varios factores: los efectos de los programas de ajuste macroeconómico, especialmente durante la crisis de la deuda, que ocasionaron un deterioro distributivo en algunos países; la agudización de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos como resultado de las reformas, y las crecientes demandas educativas que impone la era de la globalización y el conocimiento, ante las cuales nuestra región muestra evidentes rezagos.

La superación de los grandes problemas de equidad exige concentrar los esfuerzos en romper las estructuras de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, mediante acciones que apunten a los cuatro canales fundamentales que las determinan —el educativo, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico— y a las barreras erigidas por la discriminación según género y etnia, que agravan esta situación. Educación y empleo son, en este contexto, las dos “llaves maestras” de este esfuerzo. El acceso a la educación y, más en general, al conocimiento y la

8 Hay, sin duda, espacios en que emerge una “ciudadanía global”, que se manifiesta en la participación de la sociedad civil en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, en los debates globales sobre el medio ambiente o sobre temas comerciales, como se mostró claramente en el encuentro de la sociedad civil que tuvo lugar en torno de la Reunión Ministerial de Comercio del Área de Libre Comercio de las Américas (Toronto, 1999), y en los hechos conflictivos que rodearon la Conferencia Ministerial de la OMC (Seattle, 1999).

9 En términos de una obra publicada hace una década, mira al desarrollo “desde dentro” (Sunkel, 1991).

información, proporciona la mejor posibilidad de construir ámbitos más equitativos, desde los cuales superar la desigualdad en subsistemas más estratificados, como el mercado de trabajo y la participación en el poder. El empleo es, por su parte, el principal medio de generación de ingresos del grueso de los hogares y, además, un mecanismo de integración social y realización personal.

También es importante actuar sobre los canales patrimoniales que determinan la desigualdad, en particular mediante el fomento del acceso de los hogares más pobres a la vivienda —que junto con el capital humano de sus miembros constituyen sus principales activos— y el de las pequeñas empresas y microempresas, urbanas y rurales, a los mercados de factores de producción —crédito, tecnología, capacitación laboral y gerencial, tierra. En el caso de las rurales, también habría que facilitarles condiciones de infraestructura comparables con las de las empresas urbanas. Es necesario, además, consolidar la reducción de la dependencia demográfica, que todavía es alta en los hogares más pobres de aquellos países más rezagados en el proceso de transición demográfica.

En sociedades altamente desiguales, como las nuestras, es necesario intervenir, en primer término, para garantizar una mayor igualdad de oportunidades, lo que de por sí resulta complejo. En efecto, las personas que están en situación de desventaja no han llegado a ella por obra de una sola carencia, sino de una combinación de ellas. Por lo tanto, un programa que busque remediar sólo alguna de esas insuficiencias (por ejemplo, dando educación pública gratuita) puede no cumplir siquiera su objetivo sectorial, porque las demás carencias impiden a los individuos aprovechar plenamente las oportunidades que se les ofrecen. De allí que igualar las oportunidades requiera integralidad y un tratamiento diferenciado para quienes son distintos o están en situaciones disímiles. Además, la equidad en cuanto a oportunidades no es algo que, logrado una vez, no requiera cuidados posteriores. En efecto, el mérito como factor de movilidad da lugar a ascensos y descensos sociales y, a la larga, genera desigualdad de oportunidades. Por otra parte, en la medida en que la sociedad no ofreció oportunidades adecuadas a un amplio contingente de la población en etapas tempranas de su vida, se produjo una pérdida que es en alto grado irrecuperable, aun si se lograra romper de ahí en adelante los canales de transmisión intergeneracional que afectan a las oportunidades de sus hijos. De allí la necesidad de contar con políticas que compensen la desigualdad de trayectorias y no sólo de oportunidades. Y aún más: la equidad y, por ello, la menor segmentación social según niveles de ingreso,

género, etnia u otro factor, debe ser vista como un objetivo en sí mismo, como la verdadera expresión de los propósitos colectivos que animan a la sociedad, dentro de la cual los esquemas de organización económica (tanto la actividad privada y el mercado como la intervención estatal) son sólo instrumentos para lograr metas sociales más amplias.

Al definir la construcción de sociedades más equitativas como el propósito esencial del desarrollo se coloca en primer plano la vigencia de los derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Resalta, además, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos (véase el capítulo 14). Si bien los derechos civiles y políticos y los DESC pueden regirse por estatutos jurídicos diversos en cuanto a su carácter, exigibilidad y mecanismos de protección, todos ellos forman parte de una visión integral de los derechos fundamentales de las personas. De esta manera, si no se logran avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos, tan difícilmente alcanzados, tienden a perder sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de educación e información. Pobreza y ausencia del ejercicio de la ciudadanía van muchas veces de la mano. Ambos conjuntos de derechos configuran, por lo tanto, un verdadero marco ético para las políticas económicas y sociales y el ordenamiento político.

Dado el avance significativo en materia de derechos civiles y políticos durante la última década y su estrecha relación con la equidad, la región vive un momento oportuno para priorizar el tema de la ciudadanía social. Existen hoy, en América Latina y el Caribe, democracias políticas en proceso de consolidación, como también una cultura democrática que se va extendiendo y que incluye el respeto a los derechos civiles y políticos. De este modo, “no es extraño (...) que la atención tienda a trasladarse hacia las garantías a los derechos de equidad dirigidos a lograr una ciudadanía extendida en la que además del respeto a los derechos civiles y políticos, los ciudadanos puedan gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales” (CEPAL-IIDH, 1997).

Si bien la visión de estos derechos como un todo indivisible aparece como objeto de amplio consenso por parte de la comunidad internacional, su indivisibilidad es mucho más compleja cuando se pasa al plano de su aplicación. Garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales ha resultado tan

intrincado como evitar la violación de los derechos civiles y políticos de las personas y las comunidades. Asegurar el cumplimiento del “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) sobrepasa el dominio ético, cultural, político e institucional de una sociedad y entra de lleno en el terreno económico, ya que se trata de la generación de una masa de recursos suficientes y de su adecuada asignación. Como es evidente, la sola declaración política de reconocimiento de los DESC no permite crear riqueza o repartir lo inexistente. Su instrumentación debe ser compatible, en particular, con el nivel de desarrollo alcanzado y con el Pacto Fiscal imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar en estas áreas, considerando su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable.

El valor de los DESC, estriba así en que implantan un ordenamiento jurídico-institucional, que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones

económicas y políticas que permitan superar las carencias y disminuir las desigualdades. El reconocimiento de los DESC permitirá, en definitiva, garantizar a los ciudadanos de cada uno de los países de la región el logro de un determinado nivel de capacidades que posibilite su acceso, con niveles también determinados de competitividad, a las redes de intercambio de otros bienes, así como su integración a una moderna ciudadanía, para constituirse en actores sociales con posibilidades de autodeterminación, habilitados para representar intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos.

Cabe agregar que en las últimas décadas ha surgido también el concepto de la protección del medio ambiente como un derecho, y así ha sido incorporado en las constituciones de varios países de la región. En este sentido, la idea de justicia ambiental tuvo una evolución significativa durante los años noventa, bajo el criterio de que las políticas y programas ambientales deben compensar diferencias sustantivas en el grado en que los impactos sobre el medio afectan a los distintos grupos sociales, por lo que han llegado incluso a contener elementos retroactivos de compensación por daños atribuibles a contaminantes vertidos en el pasado. En igual sentido, en algunos países se ha establecido el principio de que se debe consultar a las comunidades potencialmente afectadas sobre actividades económicas que puedan repercutir en el medio ambiente en el que viven.

4. El carácter integral del desarrollo

El objetivo central de elevar los niveles de bienestar del conjunto de la población no se logrará sin avances significativos en la consolidación de economías dinámicas y competitivas, capaces de enfrentar los retos de un mundo globalizado. Equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden por sí solos asegurar el logro de objetivos sociales, independientemente de la manera en que se construye la política social. La generación de empleo e ingreso; la estabilidad de ambos; la superación de heterogeneidades productivas heredadas y de reciente creación mediante

políticas que permitan potenciar la contribución de las pequeñas empresas al desarrollo, y la posibilidad de canalizar una mayor proporción de recursos para el mejoramiento del capital humano, la protección social o programas integrales de lucha contra la pobreza, en forma consistente con una sana política fiscal, son algunos de los elementos que conectan el desarrollo económico con el social. En todos estos planos, los patrones de desarrollo económico no son “neutrales” en términos sociales y es posible, por lo tanto, encontrar y promover encadenamientos sociales más eficaces, los que, además, incrementan el impacto de la política social. Al mismo tiempo, el desarrollo social, la reducción de la desigualdad y la eliminación de toda forma de discriminación crean condiciones favorables para el desarrollo económico,

como resultado de la inversión en capital humano y de la construcción de múltiples formas de “capital social”, que favorecen la competitividad sistémica de las economías en un mundo globalizado.

Los temas relativos al desarrollo económico y social se entrecruzan, por otra parte, con aquellos asociados al desarrollo sostenible. Este último plantea, antes de nada, problemas de equidad y, muy especialmente de equidad intergeneracional, en un contexto en el cual los intereses de las generaciones futuras no están adecuadamente representados en las decisiones públicas. Pero también hay aspectos de equidad intrageneracional que no deben pasarse por alto. En efecto, los sectores de menores recursos frecuentemente son los que sufren en mayor medida las consecuencias negativas de la contaminación, ya que carecen de los medios económicos para defenderse de ella; los campesinos pobres deben laborar en los ecosistemas rurales más degradados, y la pobreza misma es, en muchos países, uno de los principales factores que inducen la expansión de la frontera agraria, que genera considerables pérdidas ambientales. El desarrollo sostenible presenta, por otra parte, problemas de eficiencia económica, especialmente porque, a largo plazo, la prevención es muchas veces la forma económicamente más eficiente de preservar el medio ambiente. Muchos daños ambientales son, además, irreparables y constituyen, por lo tanto, pérdidas insustituibles de capital natural.

El ejercicio de la ciudadanía es, además, no sólo un derecho en sí mismo, que contribuye como tal al bienestar de las personas, sino también el medio más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas. De esta manera, contribuye a la configuración de un marco social y político de estabilidad, que favorece el propio desarrollo económico. De hecho, la cohesión social y la estabilidad política son vistas cada vez más, en un mundo globalizado, como una fuente de competitividad internacional.

Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo. En otras palabras, un desarrollo integrado no puede sacrificar a las personas o su hábitat natural en aras del crecimiento económico. Por el contrario, progreso y crecimiento deben traducirse en una satisfacción cada vez más amplia de sus necesidades. Esto significa que el desarrollo no debe apuntar sólo a responder a las crecientes ansias de consumo de las personas, que, por legítimas que sean, no agotan las aspiraciones respecto de la calidad de vida. El desarrollo también debe tener como metas construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua; consolidar un orden político democrático con más participación de las personas en la gestión y las decisiones públicas; difundir el bienestar hacia quienes tienen menos acceso a los beneficios de la modernidad; tomar forma en proyectos colectivos en que los ciudadanos adquieran un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en que viven; y buscar la protección y mejoramiento del hábitat natural para quienes lo habitan hoy y quienes lo harán en el futuro. Este conjunto de procesos virtuosos es la materia que da forma integral al desarrollo.

El concepto de desarrollo integral ha constituido el núcleo de las propuestas de la CEPAL a lo largo de su historia y fue igualmente el punto de partida de aquellas que formulara a comienzos de la década de 1990 (CEPAL, 1990; CEPAL, 1992a, 1992b y 1994b). Cada vez entendemos más la relevancia de este concepto, que por lo demás ha sido expresado desde hace largo tiempo en muchas visiones del desarrollo afines con las que ha propuesto nuestra institución,¹⁰ tales como el concepto de desarrollo humano (PNUD, 1994) o el más reciente del “desarrollo como libertad” (Sen, 1999).

10 Una de las expresiones más tempranas fue la distinción entre crecimiento y desarrollo, que impregnó los debates regionales durante mucho tiempo.

5. Política social universal, solidaria y eficiente

El reconocimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales debe materializarse en la provisión de “bienes de valor social”.¹¹ La utilidad de dichos bienes es tanto individual como colectiva, en tanto permiten la participación de todos los ciudadanos en los beneficios del desarrollo. Por este mismo motivo, su exposición a los mecanismos de mercado requiere de regulación pública (véase el capítulo 3).

El desarrollo y las políticas sociales en América Latina y el Caribe no han llevado a un “Estado de bienestar”, pues no se han alcanzado los niveles esperados de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. Los desafíos del futuro exigen, por lo tanto, una política social más integrada, capaz de conjugar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, articulada con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, y que supere a la vez la centralidad estatal. La integralidad de la política social enfrenta conflictos entre lo deseable y lo posible, entre objetivos sociales y económicos, entre prioridades intertemporales, y entre óptimos sociales y eficiencia microeconómica. Esto hace que la política social sea un asunto esencial y simultáneamente político y económico. Además del compromiso prioritario con los sectores más desfavorecidos, la política social apunta al objetivo más amplio de construir sociedades más cohesionadas y equitativas, así como con mayor confianza colectiva en el futuro.

a) Los principios de la política social

El principio de universalidad implica garantizar que todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad, dentro de las posibilidades que permite el nivel de desarrollo de los países y en el marco de los pactos fiscales establecidos en cada uno de ellos. La universalidad no es incompatible con la opción de adoptar criterios de selectividad que establezcan la prioridad de la población pobre para acceder a los recursos públicos requeridos para disponer de servicios o garantías sociales. La selectividad no es una política social, sino una condición para hacer más

eficaz la universalización, teniendo en cuenta la escasez de los recursos públicos. Es más importante cuando la pobreza está muy concentrada en grupos de población o en espacios geográficos; por el contrario, cuando la pobreza es más generalizada, las políticas de carácter global resultan más idóneas.

La solidaridad implica 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. Así, el acceso de los más pobres se logra a través de la progresividad del gasto público y de la estructura tributaria y, en el caso de las contribuciones obligatorias, de subsidios cruzados entre diferentes estratos de ingresos y grupos de riesgo. Por este motivo, debe preferirse el criterio de equivalencia de carácter colectivo entre contribuciones y beneficios recibidos, o sistemas que combinen la aplicación de este criterio a nivel individual con mecanismos de subsidios cruzados. La eficacia y legitimidad de la solidaridad serán mayores cuanto más universal sea el acceso a las prestaciones.

La eficiencia debe orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar los principios de universalidad y solidaridad, los estándares de calidad, y asimismo la minimización de los costos y la maximización de los resultados. La eficiencia entra en juego en las esferas macroeconómica, social y política, cuando se definen las estructuras y mecanismos de financiamiento y distribución de los recursos, de incentivos, de acceso y transparencia. Para mejorar la eficiencia se debe contar con autoridades especializadas, e independizar las responsabilidades de planeación, regulación, financiamiento y provisión de servicios, cualquiera sea la participación de agentes públicos y privados, con o sin ánimo de lucro. Esto genera una dinámica de competencia de intereses y propicia la evaluación de los resultados de las acciones de los distintos agentes participantes. Para lograr mayor eficiencia en la prestación pública de servicios, es preciso dotar a los prestadores públicos de más autonomía en el uso de recursos y en la gestión administrativa, así como transformar las formas de asignación de modo que

11 El concepto de “bienes de valor social” que aquí se utiliza corresponde en inglés al de “*merit goods*”, que se ha traducido también al español como “bienes meritorios” o “bienes de interés social”.

reflejen el desempeño. La eficiencia demanda una adecuada transparencia y una continua evaluación de resultados.

La aplicación de estos principios en el diseño, financiamiento, provisión y regulación de los servicios sociales, además de indispensable, no está exenta de importantes dilemas, cuyas soluciones no son únicas, particularmente cuando se considera la participación de agentes privados. En la búsqueda de la aplicación simultánea de estos tres principios se debe, por lo tanto, ponderar su relevancia en el marco de las aspiraciones sociales, el desarrollo alcanzado y los propósitos de las reformas. Así, la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad y no puede implantarse en niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser congruentes con las exigencias de la integración social y con la estructura de distribución del ingreso; la eficiencia no puede interpretarse sólo en términos de eficiencia microeconómica sino, finalmente, como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos.

La política social se puede construir con una diversidad de combinaciones entre lo público y lo privado. Independientemente del grado y tipo de la participación privada, el Estado mantiene responsabilidades indelegables con el fin de garantizar los derechos, mejorar las condiciones de información y de competencia en los mercados regulados, evitar problemas de selección de riesgos por parte de oferentes y usuarios, asegurar la protección de estos últimos y el arbitraje ante eventuales conflictos de responsabilidades. En sistemas mixtos, la regulación no debe establecer diferencias entre los agentes públicos y privados.

La transformación de los sistemas de aseguramiento y provisión de servicios sociales, así como la libertad de los usuarios para elegir entre diferentes proveedores, han promovido un cambio en la asignación de subsidios. Un sistema puro de subsidios a la demanda exige la existencia de una adecuada oferta de servicios de calidad para todos los grupos sociales, homogeneidad de los servicios ofrecidos y niveles satisfactorios de información a los beneficiarios, incluso sobre la calidad de los servicios que se les proporcionan, condiciones que sólo en muy pocos casos cumplen los servicios sociales. Esto significa que el Estado tiene también una responsabilidad con respecto a la oferta de dichos servicios, ya sea garantizándola directamente, cuando el sector privado no la proporciona (por ejemplo, a ciertos grupos sociales o en algunas localidades) o asignando subsidios a la oferta, pública o privada, sobre la base de

la demanda (es decir, en función de los grupos sociales que se desea amparar). La prestación directa de servicios por parte del Estado puede resultar también deseable, en tanto represente un referente necesario con respecto a la prestación privada, impida que se establezcan posiciones monopólicas, evite escaladas de costos y promueva una mayor simetría en la información a los beneficiarios.

La primera responsabilidad de la política social son los sectores pobres de la población. Las políticas y los programas para superar la pobreza deben guiarse por los criterios de integralidad, oportunidad, eficiencia, densidad y viabilidad operativa. La experiencia enseña que los programas más eficaces son aquellos de carácter integral/multidimensional, de larga duración, dirigidos a grupos que se encuentran en condiciones estructurales de pobreza, sin dejar de lado aquellos cuyo propósito es enfrentar problemas temporales, producto de condiciones económicas o naturales transitorias.

Los programas de corte estructural deben centrarse en la ruptura de los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza, en especial por medio del mejoramiento de las condiciones educativas de los hogares, así como de la oferta de capacitación para quienes ya han abandonado el sistema escolar. El logro de estos objetivos es, además, la base para mejorar las condiciones laborales, en conjunto con programas que den acceso a otros factores de producción (capital, tecnología, conocimiento gerencial) y que promuevan diferentes formas de asociación entre quienes operan como microempresarios. Aunque se debe dar prioridad a interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, no tiene que perderse de vista la responsabilidad social respecto de personas con carencias estructurales que envejecen, o quienes se enfrentan a condiciones coyunturales críticas, asociadas a crisis económicas o desastres naturales.

b) Las dos llaves maestras: educación y empleo

Sin perder de vista el carácter integral de la política social misma, ni las dimensiones patrimoniales, demográficas, étnicas y de género de la desigualdad, en las actuales condiciones de la región los retos que plantea el desarrollo integral tienen dos puntales fundamentales, dos llaves maestras: educación y empleo.

La educación es una llave maestra para incidir simultáneamente sobre la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Es crucial, en primer término, para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Su efecto en este ámbito es amplio: mejora el ambiente educacional de los hogares futuros y, con

ello, el rendimiento educativo de las próximas generaciones; mejora las condiciones de salud del hogar, y permite una mayor movilidad socio-ocupacional ascendente a quienes egresan del sistema educativo, proporcionándoles, además, herramientas esenciales de la vida moderna que eviten la marginalidad sociocultural (véase el capítulo 4).

El sistema educativo de la región ha alcanzado niveles de cobertura en la educación primaria ya elevados (con déficit en algunos países); existe, por el contrario un gran rezago, incluso en aumento, en la educación secundaria y superior, en comparación con los países industrializados o los países asiáticos de rápida industrialización. La altísima tasa de repetición de los estudiantes provenientes de hogares de menores ingresos, desde los primeros grados, impide que avancen dentro del sistema. El acceso a una educación de calidad sigue estando, además, muy segmentado según estratos socioeconómicos. En muchos países existen, asimismo, marcadas diferencias interregionales, tanto en cobertura como en calidad, con un rezago considerable de la educación rural.

El doble desafío que se plantea es, por lo tanto, avanzar hacia una mayor continuidad educativa dentro del sistema educacional y mejorar sustancialmente la calidad de la oferta educativa. Las políticas orientadas a lograr estos propósitos deben establecer esquemas diversos, que combinen acciones orientadas a los ambientes familiares y comunitarios en que se forman los niños antes de llegar a la escuela —entre ellas un aumento de la cobertura de la educación preescolar—, con otras encaminadas a mejorar los contenidos y modelos de aprendizaje dentro del propio sistema, así como a ampliar las oportunidades de inserción laboral una vez terminado el ciclo educativo.

A mayor promedio de escolaridad del conjunto de la sociedad, mayores son las exigencias educativas y de capacitación para acceder al empleo y para lograr los mismos niveles de ingreso. Esta “devaluación educativa” ha tendido a agudizarse con las demandas de competitividad que caracterizan el mundo de hoy. Los estudios de la CEPAL indican que se requieren 11 ó 12 años de educación, es decir, educación secundaria completa, para tener una alta probabilidad de no caer en la pobreza. Este debe ser, por lo tanto, el objetivo de cobertura universal al cual los países de la región deben aproximarse en forma gradual, si bien con la mayor rapidez posible, y de acuerdo con su grado de desarrollo. En una era caracterizada por el constante cambio, además del contenido académico tradicional, el propósito esencial de esta educación debe ser el desarrollo de habilidades para “aprender a aprender”.

Requiere también enseñar a manejar los nuevos instrumentos que ofrecen las comunicaciones, la información y la industria cultural.

En un mundo en el que los crecientes desafíos de la competitividad son un rasgo dominante, mejorar la calidad y pertinencia de la educación tanto secundaria como terciaria es particularmente importante. Dado que la mayor parte de la población joven que ingresa al mercado laboral es absorbida por empresas pequeñas y medianas, también es necesario transmitir destrezas, ya sea a través del sistema educacional o de programas de capacitación, que sirvan para elevar la productividad de las PYMEs. En el caso de la educación superior, es preciso, además, garantizar una participación dinámica del estamento universitario en los sistemas nacionales de innovación y estrechar los vínculos con el sector empresarial. Asimismo, se deben superar los dualismos existentes en los sistemas educacionales y crear interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y regreso permanentes entre el sistema productivo y el educacional.

La consolidación de la democracia como sistema político plantea, por otra parte, el reto de construir una cultura ciudadana con vocación democrática. La educación debe reforzar, por ello, valores como los derechos humanos, la democracia, la solidaridad y cohesión social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, la sostenibilidad ambiental y la afirmación de memorias y proyectos históricos. Importa, pues, educar con un estilo que induzca a los sujetos a actuar con mayor autonomía en el uso del conocimiento, a estar más dispuestos a participar en debates y trabajos de grupo, y a tomar mayor conciencia respecto de sus deberes y derechos.

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son a largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán en ausencia de una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí está, sin duda, el principal “talón de Aquiles” de las reformas. La generación de empleos permanentes, que cuenten con una adecuada protección social, debe convertirse, así, en el foco central de preocupación del “diálogo social” al más alto nivel y de la política macroeconómica. Esto ha de hacerse, además, con un gran pragmatismo, explorando soluciones alternativas a los problemas de demanda laboral, adecuación de la oferta de mano de obra a la demanda, diseño de marcos de relaciones laborales que potencien los intereses comunes, establecimiento de mecanismos para hacer frente a los riesgos que conlleva el ciclo económico y superación de las inequidades en el acceso al mercado de trabajo.

En cuanto a la primera de estas materias, no hay soluciones simples. El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo para que aumente la demanda de mano de obra. De allí que sea primordial crear un entorno macroeconómico que promueva niveles de inversión y de crecimiento adecuados y evitar distorsiones de los precios relativos que afecten a la demanda laboral, especialmente aquellas que genera la sobrevaluación cambiaria. Sin embargo, como lo ilustra la experiencia de muchos países, dentro y fuera de la región, el crecimiento no siempre se traduce en una buena evolución de la demanda de mano de obra. Por este motivo, se debe favorecer aquellas políticas que ayuden a lograr una mayor coincidencia entre las estructuras de demanda y oferta de trabajo, y que apoyen aquellas actividades y empresas que contribuyen a generar más empleo. La realización de esfuerzos ambiciosos en materia de capacitación laboral, incluyendo programas de aprendices, merece una atención mucho mayor por parte de los gobiernos de la región. A este respecto, se requiere una interacción estrecha entre los centros de formación y el sector productivo, así como de unos y otro con el sistema educacional. La mejor organización de la información en los mercados laborales cumple igual papel.

Flexibilizar la contratación laboral no es ciertamente una solución mágica a los problemas de demanda laboral y, ante todo, resulta excesivo esperar que pueda contrarrestar los efectos que tiene sobre la generación de empleo una política macroeconómica cuyo resultado es un crecimiento económico inestable o insuficiente. En estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se indica, además, que esta opción, por sí sola, puede traducirse en un deterioro acelerado de la calidad del empleo (Tokman y Martínez, 1999). La existencia de rigideces marcadas en algunos subsegmentos del mercado de trabajo hace conveniente, en cualquier caso, negociar mayores espacios de flexibilidad en la contratación, que faciliten los ajustes en un contexto caracterizado por constantes cambios tecnológicos y necesidades de reestructuración de los sectores productivos y del Estado. En estos casos, sin embargo, esos mayores espacios deben acompañarse de la institución de mecanismos adecuados de protección social.¹² Además hay que promover, a nivel microeconómico, acuerdos entre empresarios y trabajadores que contemplen formas alternativas de flexibilidad, propicias a una mayor adaptabilidad de las

empresas y sus trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico. Por otra parte, la mayor uniformidad de los regímenes prestacionales facilita la movilidad laboral, así como la puesta en práctica de modalidades de educación y capacitación laboral que enseñen habilidades polivalentes.

El diálogo social debe fomentar, por su parte, el establecimiento de un marco de relaciones laborales equitativo y eficiente, que potencie intereses comunes y permita dar soluciones justas y transparentes a los conflictos, y que genere un ambiente propicio al crecimiento del empleo. En tal sentido, resulta crucial adoptar medidas que favorezcan la sindicalización y la creación de mecanismos apropiados de negociación colectiva, pero en un entorno que auspicie la competitividad de acuerdo con las cambiantes condiciones tecnológicas y productivas. Las políticas de salario mínimo deben compensar las asimetrías en la capacidad de negociación salarial, especialmente en el caso de los grupos menos organizados, pero es preciso reducir sus posibles efectos negativos sobre la demanda laboral y procurar que no incentiven la informalidad.

Además, es necesario que el Estado desarrolle mecanismos que contrarresten la desprotección resultante de episodios de desempleo, combinando, para distintos grupos de trabajadores, sistemas obligatorios y solidarios de seguro de desempleo, programas especiales de empleo de emergencia y de capacitación, y sistemas que garanticen niveles mínimos de protección social (continuidad del acceso a los servicios de salud y permanencia de los hijos en el sistema escolar, cobertura de las cotizaciones previsionales de los desempleados y seguros para el pago de sus deudas de vivienda). Asimismo, se debería intentar amparar a los crónicamente desempleados (desempleo estructural), mediante programas especiales de capacitación o, alternativamente, subsidios temporales a las empresas que los ocupen, durante el lapso en que dichos trabajadores adquieren experiencia y así construyen un capital humano mínimo.

Por último, hay que procurar que todas las personas tengan un acceso equitativo al mercado de trabajo, lo que supone atacar las segmentaciones e inequidades que impiden a ciertos grupos incorporarse adecuadamente a la actividad económica. En el caso de las mujeres de bajos ingresos, cabe aplicar políticas que permitan armonizar las tareas familiares con el mundo del trabajo,

12 Los niveles de protección social correspondientes deben incluir derechos laborales, como el previsional de pensión y salud, un sistema de compensación por desempleo, y el acceso a sistemas de capacitación que favorezcan la reinserción laboral.

que impliquen mayor responsabilidad de los varones en las tareas reproductivas y ofrezcan más y mejores alternativas institucionales para las labores de cuidado. En relación con los jóvenes, son vitales los programas orientados a elevar su calificación y a evitar su ingreso prematuro al mercado de trabajo. En grupos que sufren una crítica exclusión, como los pueblos indígenas, deben llevarse adelante programas educativos interculturales bilingües, acordes con su cultura, y actividades específicas de capacitación productiva.

c) Equidad ante los riesgos de enfermedad y vejez: la reforma de los sistemas de seguridad social

Las reformas de los sistemas de seguridad social han estado orientadas a lograr mayor transparencia y equilibrios financieros, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos e incorporar nuevos mecanismos para ampliar la cobertura de dichos sistemas y adaptarlos a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica de la población. Con estos propósitos, se han modificado las reglas de contribución y beneficios, y de participación de agentes públicos y privados. Como parte de este proceso, se han separado claramente las funciones de regulación, financiamiento y provisión de los servicios. Una revisión de la experiencia regional indica que no hay un modelo único: se han adoptado varios diseños en que se combina la participación pública y privada, con diferencias importantes en las formas de conciliar eficiencia y solidaridad (véase el capítulo 6).

Las reformas en el ámbito de la salud han incorporado distintas modalidades de competencia y administración privada, pero con diferencias fundamentales en las combinaciones de seguros públicos solidarios y seguros privados de riesgo ligados a las cotizaciones individuales, así como en la estructura de financiamiento, acceso y beneficios. Los tres modelos básicos que han surgido se pueden resumir en: i) un sistema con participación privada, que introduce criterios de equivalencia a nivel individual, sin principios de solidaridad económica; ii) un sistema con participación privada pero con principios de equivalencia aplicados a nivel colectivo, que permiten introducir criterios plenos de solidaridad, y iii) un sistema público universal reorganizado, que introduce cuasimercados para mejorar su eficiencia (separación de funciones, contratos de prestación de servicios, competencia entre prestadores públicos, evaluación y presupuestación prospectivas basadas en el desempeño). Un elemento común de las reformas es la introducción de la competencia en la prestación de servicios (entre

entidades públicas y privadas en los dos primeros modelos, y entre entidades públicas en el último), independiente de la competencia en la actividad aseguradora misma, que sólo caracteriza a los modelos con participación privada.

La experiencia indica que el primero de estos sistemas incentiva el “descrime del mercado” por parte de los agentes privados, por lo que el aseguramiento de los riesgos y la oferta de servicios de salud para los grupos de población de menores ingresos y mayores riesgos (asociados muy especialmente al envejecimiento) siguen concentrados en el sector público, incrementando las presiones sobre el gasto gubernamental. Estos problemas se solucionan parcialmente en el segundo sistema. En todos, el sector público continúa teniendo una presencia considerable. De ahí la importancia decisiva que tiene mejorar la gestión de la prestación pública de servicios, que es el objetivo central del tercer esquema. En su conjunto, las reformas han mostrado logros en materia de eficiencia en la prestación de servicios y mejor gestión de los recursos públicos, aunque con serios problemas en términos de solidaridad en el primer esquema. La regulación es todavía un campo de desarrollo incipiente.

En los sistemas de pensiones, el cambio fundamental ha sido la introducción de sistemas de capitalización individual—que establecen principios de equivalencia plena entre aportes y beneficios a nivel individual— y las modificaciones de las tasas de cotización y de reemplazo y de la edad de retiro, incluyendo la eliminación de jubilaciones a temprana edad, con el propósito de mejorar el balance financiero del sistema y, por ende, su sostenibilidad fiscal. Los modelos seguidos se pueden agrupar en tres tipos, que difieren en la forma de conciliar equivalencia y solidaridad, de combinar entidades públicas y privadas y en la libertad de los afiliados para elegir entre sistemas. El modelo puro de capitalización individual o sustitutivo del sistema de reparto privilegia el criterio de equivalencia a nivel individual. El Estado mantiene la obligación de pagar a los pensionados antiguos y ofrece una garantía de pensión mínima, con cargo a recursos fiscales generales, que constituye el único elemento de solidaridad. En el modelo paralelo o dual, coexisten el nuevo modelo de capitalización individual y el anterior reformado, con libertad del asegurado para elegir entre ambos sistemas. En el modelo mixto coexisten ambos modelos en forma complementaria: un sistema público, que reconoce una pensión básica, y el de capitalización individual, que otorga una pensión complementaria.

La capitalización individual, administrada por empresas privadas y con libertad de elección, evita el

riesgo del uso político del ahorro, pero traslada la totalidad del riesgo financiero al afiliado. En los modelos paralelos, la diferencia de incentivos condiciona los beneficios que pudiera tener la libertad de elección, sesgando las decisiones en favor de alguna de las alternativas, lo que maximiza el riesgo fiscal cuando no existe límite a la movilidad. En los modelos mixtos está explícita la decisión de combinar ambos riesgos. Por otra parte, los dos últimos modelos limitan el espacio para la capitalización, pero alivian la presión fiscal. De hecho, la transición hacia modelos de capitalización individual deja explícita la deuda previsional —o, más precisamente, el contrato intergeneracional que establecía el régimen previsional anterior. Así pues, la constitución de las reservas para los trabajadores tiene como contrapartida el pago explícito de dicha deuda, a cargo del Estado, lo que puede resultar altamente costoso en términos fiscales y de equidad si para ello deben reducirse otros gastos sociales durante las tres primeras décadas de la transición.

La implantación de las reformas es demasiado reciente para anticipar conclusiones definitivas, dado que no se han pagado las pensiones de una generación completa. Los elementos de inquietud se originan en la insuficiente ampliación de la cobertura, especialmente para los trabajadores de menores ingresos; en los altos costos fiscales de la transición; en su escaso impacto sobre el ahorro nacional, en contra de las fuertes expectativas en tal sentido; en los altos costos administrativos del sistema, y en la ampliación de la brecha entre las expectativas y las realidades previsionales, que mantienen un persistente debate político sobre la estructura de beneficios.

En general, las reformas de la seguridad social han permitido una mayor presencia del sector privado en su gestión, la libertad de elección de los afiliados y, por ende, la competencia entre las entidades prestadoras de servicios. La reforma de los sistemas públicos correspondientes es esencial, ya que en todos ellos el Estado mantiene una presencia considerable. En conjunto, todos estos elementos pueden redundar en una mayor eficiencia. Ha habido también mejoras en la estructura institucional, mayor transparencia del gasto público y mayor viabilidad fiscal en el caso de los sistemas previsionales. Sin embargo, los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son todavía incipientes, y las mejoras en la gestión han encontrado limitaciones en las características de los respectivos mercados. Aún más importante, el marcado énfasis en el criterio de equivalencia al nivel individual implica serios conflictos con el principio de solidaridad, desplazando la función solidaria de los propios sistemas

de seguridad social hacia el presupuesto público, por lo cual las reformas no han reducido la presión fiscal. Por este motivo, resultan más convenientes aquellos sistemas que mantienen un destacado componente de solidaridad interno en el propio sistema contributivo —ya sea previsional o especialmente de salud—, que debe servir al mismo tiempo para que los recursos tributarios puedan destinarse en mayor medida a la ampliación de la cobertura de los sistemas, hasta lograr su universalidad.

d) Equidad y gasto público

El gasto público social es el principal instrumento a través del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso. En efecto, hay claros indicios de que el gasto tiene un significativo impacto en la distribución secundaria del ingreso. A largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en algunos factores estructurales que afectan la distribución primaria del ingreso. Dicho impacto dependerá de la magnitud del gasto social, su distribución y financiamiento, así como de la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes (véase el capítulo 7).

En relación con la magnitud del gasto, se observan grandes disparidades en la prioridad que los países de la región otorgan al gasto en capital humano (educación y salud); de allí la necesidad de aumentar los esfuerzos de varios países para superar los rezagos en este campo. Tales esfuerzos deben recaer, en primera instancia, sobre la reasignación de recursos públicos hacia el gasto social, priorizando las múltiples demandas que éste enfrenta. No obstante, esto puede resultar insuficiente, dados los bajos volúmenes de ingresos públicos, ya que los niveles de tributación de varios países de la región, sobre todo de América Latina, se encuentran por debajo de los estándares internacionales. Por lo tanto, en estos países existe la posibilidad de aumentar el gasto público en el largo plazo ampliando la base tributaria. En cualquier caso, la prioridad otorgada al gasto social debe ser consistente con una sana política fiscal.

En términos sectoriales, las asignaciones más progresivas —es decir, aquellas cuyos beneficios se concentran proporcionalmente más en los hogares de más bajos ingresos— son las de la educación primaria y secundaria y la salud y la nutrición; las menos progresivas son las correspondientes a la seguridad social y la educación universitaria; los programas de vivienda social se encuentran en una situación intermedia. Como se señaló en un documento anterior de la CEPAL (CEPAL, 1998b), el impacto distributivo

neto dependerá también de la forma en que se financie el gasto público. En esta materia, es motivo de preocupación la excesiva concentración de la base tributaria de América Latina en los impuestos indirectos, cuya incidencia distributiva tiende a ser regresiva, hecho que no ocurre en el Caribe de habla inglesa.

Es importante resaltar también el carácter procíclico del gasto social, que resulta contradictorio con las mayores necesidades sociales que se generan durante los períodos de crisis. Por otra parte, los niveles de eficiencia del gasto social pueden aumentar todavía en forma considerable en la región. Los dos instrumentos que se han utilizado con mayor frecuencia son la introducción de cuasimercados en la prestación de servicios sociales y la descentralización. El primero ofrece posibilidades muy interesantes, que han comenzado a aprovecharse en varios países. El segundo también tiene ventajas, pero ha tropezado con diversos problemas, relacionados con la falta de claridad en la definición de las funciones de los distintos niveles de gobierno, la excesiva dependencia del financiamiento del gobierno central, la falta de flexibilidad en la asignación de personal, la inadecuada descentralización hacia las entidades prestadoras de

servicios y, en algunos casos, la tendencia a aumentar las diferencias regionales.

La conjunción de las demandas que genera la transición demográfica con los niveles alcanzados en materia de cobertura de servicios, ambos altamente correlacionados con el nivel de ingreso por habitante, indica que en los próximos años la región registrará tendencias dispares entre dos grupos de países. Los de menores ingresos enfrentarán los problemas tradicionales de ampliación de las coberturas de los servicios básicos. Los de mayores ingresos pueden aspirar a coberturas universales en varios servicios, aunque con problemas marginales crecientes en algunos de ellos (la ampliación de la cobertura de la seguridad social), por lo cual podrán concentrar mayor atención relativa en la calidad de dichos servicios, al tiempo que encararán retos mucho mayores vinculados al envejecimiento de la población, tanto en términos de demanda de ingresos para la población de edad como de los cambios correspondientes en los patrones de demanda de los servicios de salud. Los países de ingreso medio se hallarán en una situación intermedia. Asimismo, la presión sobre el mercado de trabajo será mayor en los países de ingreso medio y bajo.

6. Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible

La visión que ha predominado durante el proceso de reformas ha sido que el retorno y posterior mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos internos, conjuntamente con la apertura externa y la reestructuración del sector público, garantizarían un crecimiento económico estable y dinámico. Esto no ha acontecido en la mayor parte de los países de la región. El avance significativo en términos de estabilidad de precios y reducción de los déficit fiscales no ha estado acompañado de una estabilidad del ritmo de crecimiento económico y se han agregado nuevos focos de inestabilidad, especialmente la mayor frecuencia de crisis financieras internas. Aun incorporando la recuperación esperada en el año 2000, el ritmo de crecimiento económico regional, que asciende al 3.3% anual, resulta bajo, no sólo en relación con lo deseable para reducir la brecha que nos separa de los países más

desarrollados, sino también con la propia historia regional antes de la crisis de la deuda. En términos de estructura productiva, el resultado ha sido una mayor heterogeneidad de los agentes productivos y una mayor concentración económica. Además, estos procesos no han sido neutros en términos sociales, porque los agentes estaban y están desigualmente preparados para el cambio.

a) Una macroeconomía más estable

Uno de los logros más importantes de la última década es, sin duda, la mayor credibilidad de las autoridades macroeconómicas. Esta confianza es un activo, un “capital público” nada despreciable. Las ganancias significativas en materia de reducción de la inflación y control del déficit fiscal deben mantenerse.

Esto resalta la importancia de desarrollar y consolidar “pactos fiscales” viables.¹³ Sin embargo, el estilo macroeconómico que ha venido predominando ha tendido a sostener al mismo tiempo la inestabilidad macroeconómica, si ésta se define en términos de las variables reales —es decir, inestabilidad del ritmo de crecimiento económico y del empleo. Este hecho se ha tornado particularmente importante en un contexto externo caracterizado por la volatilidad de los flujos de capitales. Este contraste revela los problemas de utilizar la definición restringida de estabilidad macroeconómica, que ha conquistado gradualmente los debates económicos, y la conveniencia de ampliar el uso de este concepto, para captar las múltiples acepciones del término y, por ende, incorporar claramente en el debate la importancia de las variables reales como objetivos del manejo macroeconómico (véase el capítulo 8).

Vistos en estos términos, algunos de los patrones de manejo macroeconómico que se han venido difundiendo en la región son claramente procíclicos. De hecho, la tendencia a adoptar metas fiscales invariables con el ciclo económico transmite al gasto público la inestabilidad de los ingresos tributarios. Las políticas monetarias y cambiarias han tendido a transmitir los ciclos del financiamiento externo al crédito interno y al tipo de cambio. Este tipo de manejo macroeconómico no sólo se traduce en fuertes ciclos de crecimiento sino también en mayores riesgos de los sistemas financieros nacionales. Los costos de esta inestabilidad de las variables económicas reales son elevados: aumentan la incertidumbre que enfrentan los agentes económicos y los inclinan, por lo tanto, hacia estrategias microeconómicas defensivas, que tienden a reducir las inversiones en capital fijo, con efectos adversos sobre la generación de empleo y el crecimiento económico; reducen el horizonte temporal, lo que se refleja también en los sistemas financieros, que en estas condiciones son renuentes a facilitar recursos de largo plazo; aumentan los riesgos financieros que, si se traducen en crisis, tienen elevados costos fiscales y cuasifiscales; generan durante las crisis pérdidas en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso, que son muchas veces abruptas y cuya recuperación, en cambio, tarda o es incompleta.¹⁴

Los elevados costos de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales, especialmente las que tienen un alto impacto social. Ello implica que es necesario extender el horizonte temporal de la política macroeconómica, en dos sentidos diferentes. En primer lugar, el horizonte del manejo macroeconómico de corto plazo debe extenderse al conjunto del ciclo económico, formulando políticas anticíclicas activas. En segundo lugar, el crecimiento de largo plazo debe incorporarse como objetivo explícito de las políticas.

El manejo de la política macroeconómica con políticas anticíclicas activas no es fácil, ya que la globalización impone límites objetivos a la autonomía nacional en esta materia y eleva los costos de la pérdida de credibilidad cuando la política macroeconómica es mal administrada. Por este motivo, quizá sea preciso que dicho manejo vaya acompañado de nuevas instituciones e instrumentos de política que contribuyan a darle credibilidad, entre ellos los fondos de estabilización fiscal, y un mayor equilibrio de poderes en el manejo de la política macroeconómica, como el que pueden representar bancos centrales autónomos con responsabilidad política. Sin embargo, en contextos de fuerte cambio estructural y conmociones periódicas provenientes del exterior, los instrumentos no pueden actuar como “pilotos automáticos” y deben depender, por lo tanto, del buen juicio de las autoridades, basado en su propio aprendizaje. Además, las autoridades deben otorgar especial atención al manejo de las bonanzas y, en particular, a evitar auges económicos insostenibles, que incuban crisis económicas y costosas crisis de los sistemas financieros nacionales. El manejo adecuado de los auges es, pues, la mejor política de prevención de crisis. Los márgenes de acción son obviamente más restringidos en las economías más pequeñas y pueden exigir apoyo multilateral para que este tipo de manejo sea posible.¹⁵

La experiencia de los países en desarrollo indica que, para hacer frente a la volatilidad de la cuenta de capitales, es preciso aplicar una combinación de tres tipos de políticas. El peso relativo de los distintos

13 De acuerdo con un documento anterior de la CEPAL (1998b), cinco elementos fundamentales de dichos “pactos” son: la consolidación de los avances en materia de ajuste fiscal; la transparencia del gasto público; la necesidad de aumentar su productividad; la importancia que debe otorgarse a la equidad en su asignación, y la contribución de los arreglos fiscales al fortalecimiento de una institucionalidad democrática.

14 Hay pérdidas irreparables de capital humano: niños que abandonan la escuela para nunca regresar, personas que pierden experiencia y relaciones laborales como resultado de períodos prolongados de desempleo o subempleo. Hay también pérdidas patrimoniales de alto contenido social: pequeños productores que pierden su patrimonio y nunca lo recuperan, familias que pierden su vivienda.

15 Los temas específicos de las economías más pequeñas se examinan en el capítulo 11.

instrumentos variará de acuerdo con las características estructurales y la tradición macroeconómica de cada país. En primer término, se requiere una gestión macroeconómica consistente y flexible. Esta gestión debe estar orientada a impedir que los agentes públicos o privados acumulen deudas insostenibles por su magnitud y evitar, asimismo, desequilibrios de los precios más importantes, sobre todo del tipo de cambio y de los precios de los activos nacionales (financieros y bienes raíces). En la esfera fiscal, la atención debe centrarse en la sostenibilidad de los coeficientes de endeudamiento público a lo largo del ciclo económico, lo que exige en las épocas de bonanza un fortalecimiento fiscal que otorgue la libertad necesaria para mitigar las restricciones fiscales en la fase descendente posterior.¹⁶ Por otra parte, en términos monetarios y cambiarios, las políticas deben estar dirigidas a prevenir que los auges coyunturales se traduzcan en aumentos excesivamente rápidos del crédito y en revaluaciones insostenibles del tipo de cambio. La efectividad de estas medidas será mayor si están acompañadas de regulaciones sobre la entrada de capitales. Además, durante las crisis, la experiencia de las economías de Asia y América Latina en los últimos años demuestra que es contraproducente hacer excesivo hincapié en las tasas de interés como mecanismo de estabilización, frenando los ajustes del tipo de cambio.¹⁷

El segundo elemento es la adopción de normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros. Estas normas cumplen un papel trascendental para impedir la asunción de riesgos excesivos de los sistemas financieros y deben tomar en cuenta, además de los riesgos microeconómicos, los riesgos macroeconómicos característicos de los países en desarrollo, especialmente aquellos asociados a variaciones de la tasa de interés y del tipo de cambio. Por este motivo, la regulación prudencial debe reforzarse durante los períodos de euforia, para tener en cuenta los crecientes riesgos a los que se exponen los intermediarios financieros.

El tercer elemento es una “política de pasivos”, destinada a inducir un perfil temporal adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa. Las regulaciones sobre la entrada de capitales cumplen un papel fundamental en este sentido. Otorgan, además, márgenes de acción a las autoridades macroeconómicas para adoptar políticas monetarias restrictivas durante los

auges y evitar revaluaciones insostenibles del tipo de cambio. Los encajes o impuestos a la entrada de capitales son el instrumento más interesante al respecto, aunque aquellos países sin tradición regulatoria fuerte pueden preferir instrumentos más simples (como la prohibición de cierto tipo de endeudamiento externo durante los auges). Los instrumentos permanentes de regulación, cuyo grado de rigor se acentúe o se reduzca a lo largo del ciclo, son preferibles a alternar entre la libre entrada de capitales y los controles cuantitativos en las épocas de crisis. De hecho este último sistema puede ser absolutamente ineficaz si se aplica en forma improvisada durante las crisis, por lo que puede conducir a una evasión o elusión masiva de los controles. Una alternativa al uso de la regulación sobre la entrada de capitales es una combinación de instrumentos de regulación prudencial de los intermediarios financieros, que generen incentivos para prevenir el endeudamiento excesivo, sobre todo de corto plazo, durante los períodos de auge, y mecanismos tributarios que desincentiven el endeudamiento externo por parte de agentes no financieros. La flexibilidad del tipo de cambio desalienta los flujos de corto plazo y, en este sentido, actúa también parcialmente como “política de pasivos”, pero su efecto es limitado en este ámbito, dada la escasa probabilidad de mitigar los ciclos de financiamiento de mediano plazo.

Como se ha señalado, las políticas macroeconómicas deben, además, incorporar como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo que, desde el punto de vista agregado, descansa fundamentalmente sobre el trípode compuesto por sistemas fiscales sólidos, tasas de interés reales moderadas y tipos de cambio competitivos. En efecto, esta combinación permite evitar desequilibrios entre los sectores transables y no transables y minimizar los sobresaltos que provocan incertidumbre, factor que afecta a las decisiones de inversión.

Por lo demás, estas consideraciones indican que, en las circunstancias actuales, el régimen cambiario es objeto de dos demandas contradictorias, que no son fáciles de conciliar: por una parte, sus objetivos de largo plazo reclaman competitividad e incentivos estables a la especialización internacional; por otra, los de corto plazo exigen flexibilidad para que la política cambiaria contribuya a acomodar choques externos fuertes. Los regímenes extremos, de convertibilidad (dolarización) o

16 Los instrumentos anticíclicos más adecuados son los fondos de estabilización de ingresos públicos —tanto tributarios como de ingresos provenientes de materias primas, cuando proceda— y las redes de protección social, que aumentan coyunturalmente los gastos durante las crisis, sobre la base de ingresos que se ahorran durante los auges, y que pueden provenir de los fondos de estabilización mencionados.

17 Véase un análisis del caso latinoamericano y caribeño en CEPAL (1999a).

flexibilidad total, resuelven este dilema renunciando a uno u otro objetivo. Por este motivo, dichos extremos no son los más aconsejables. Debido a sus deficiencias, lo más conveniente son regímenes intermedios, de “flexibilidad administrada”, que buscan conciliar ambos objetivos. Los regímenes correspondientes incluyen la flotación sucia, las bandas cambiarias y la paridad móvil (*crawling peg*).

b) Macroeconomía y política de desarrollo productivo para el crecimiento

El crecimiento económico es el resultado conjunto de diversas dinámicas: la acumulación de capital, la acumulación de conocimientos aplicados a la producción (y adquiridos por la vía de su creación o de su aprendizaje), el cambio estructural y el desarrollo institucional. Además, es el producto de la interacción entre las dinámicas macroeconómicas, las dinámicas microeconómicas y aquéllas que afectan a los sectores productivos, los mercados de factores y las instituciones en las cuales se enmarcan, que aquí denominamos mesoeconómicas. La combinación de las dinámicas en el frente macroeconómico y en el del desarrollo productivo es esencial para promover impulsos sostenibles al crecimiento, es decir, nuevos patrones de acumulación de capital y no meramente recuperaciones cíclicas (véase el capítulo 9).

Desde el punto de vista agregado, un crecimiento del ingreso por habitante de 4–5% anual sería deseable para reducir la brecha con los países desarrollados a ritmo adecuado. De acuerdo con la especificidad demográfica de los distintos países, ello exigiría crecimientos del PIB de 5.5–6.5%, tasas de inversión promedio del 26–28% del PIB y, para evitar las vulnerabilidades asociadas a elevados montos de ahorro externo, tasas de ahorro nacional del 23–25%, es decir, entre cuatro y seis puntos porcentuales más altas que las alcanzadas en promedio en la región en la década que termina.¹⁸ Por otra parte, para prevenir niveles de endeudamiento externo que generen vulnerabilidad frente a quiebres en el mercado internacional de capitales, se requieren ritmos elevados de expansión de las exportaciones reales, entre 10% y 12%, superiores al dinámico crecimiento que experimentaron en la década de 1990.

Un elemento esencial de este esfuerzo de elevación de la inversión productiva es la reorientación de los recursos

financieros hacia el largo plazo. Ello supone, en primer término, el establecimiento de un razonable grado de estabilidad de los principales precios macroeconómicos (tasa de interés, tipo de cambio e inflación), así como la presencia de regulaciones e instituciones apropiadas, e instrumentos rentables, líquidos y de un nivel de riesgo aceptable, que cuenten con una adecuada protección contra la inflación. La creación de este segmento de mercado es, por lo tanto, una responsabilidad central de la política pública, que exige esfuerzos en diferentes frentes: mecanismos atractivos de ahorro institucional; fondos de capital de riesgo y de garantía; instrumentos que permitan canalizar los recursos de estas y otras instituciones hacia el financiamiento de largo plazo; mercados secundarios de títulos de deuda de largo plazo, que le otorguen liquidez y, por ende, agentes que actúen como “creadores” de dicho mercado (bancos de inversión u otros intermediarios financieros que operen sistemáticamente en él). Ninguna de estas características surge espontáneamente de la acción del mercado, sino como resultado deliberado de políticas públicas, en estrecha relación con el sector privado.

Tal como hemos señalado, el desempeño de las economías en términos de crecimiento económico está asociado tanto a fenómenos de carácter macroeconómico y al desarrollo financiero como a la evolución de las estructuras productivas y de las instituciones en las cuales se enmarcan. Por ello, es necesario complementar una buena macroeconomía, que logre reducir la volatilidad de las variables reales, con un conjunto completo de políticas activas dirigidas a fortalecer la estructura productiva (véase el capítulo 10). En el marco de las tendencias que ha venido experimentando el aparato productivo latinoamericano, estas políticas son de tres tipos.

La primera abarca el resguardo de la competencia y la regulación pública de estructuras de mercado no competitivas. Incluye, en primer término, la formulación de una política antimonopolio (*antitrust*) activa, orientada a impedir prácticas anticompetitivas por parte de agentes que tengan poder de mercado, reducir barreras a la entrada en mercados relevantes y, en general, servir de instrumento activo de promoción de la competencia y defensa del consumidor. Comprende, además, la realización de un amplio conjunto de actividades regulatorias, incluyendo aquéllas dirigidas a los sectores sociales y al sector financiero, así como a los servicios públicos y a las actividades con significativas

18 En el caso del ahorro, esto exige, en particular, elevar el ahorro público y empresarial. Este último ha sido clave en todas las experiencias de rápido crecimiento económico. Por su parte, el ahorro de los hogares es mucho más sensible a mecanismos de ahorro forzoso, especialmente previsional, pero también a ahorros previos asociados al crédito de vivienda, fondos de cesantía, etc.

externalidades ambientales (sobre estos últimos temas, véanse los capítulos 12 y 13).

La segunda incluye la corrección de las fallas que caracterizan a los mercados de factores, como el acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados, tierra. Aparte de los temas relativos a la creación de un mercado financiero de largo plazo, el tema esencial que plantea este informe es el acceso de las pequeñas y medianas empresas, urbanas y rurales, a dichos mercados, que garantice su participación dinámica en el desarrollo de tramas productivas competitivas. Estas últimas deben estar basadas en el acceso a la tecnología y al crédito, a la capacitación laboral y gerencial y a canales adecuados de información y, en las zonas rurales, también en el acceso de los pequeños productores a la tierra y un conjunto más amplio de medidas de desarrollo rural, que permita a la población de menores ingresos acceder a servicios sociales básicos y a niveles mínimos de infraestructura (es decir, una nivelación de oportunidades con los productores urbanos). Las mejores prácticas en cuanto a políticas orientadas a apoyar a las pequeñas empresas indican que éstas deben constar de cuatro elementos: la creación de empresas o entidades que ofrezcan servicios especializados para ellas, teniendo en cuenta, además, su heterogeneidad; el fomento a todas las formas de asociación de pequeños empresarios; el carácter local de la infraestructura y tejido institucional que se establezcan para apoyarlos, y la participación activa de los empresarios en todos estos esfuerzos. Estas políticas son particularmente importantes en las economías más pequeñas donde, de hecho, el tejido productivo está representado básicamente por tales firmas.

La tercera área abarca aquellas políticas dirigidas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas. En tal sentido, la dinámica de las estructuras productivas puede visualizarse en torno a la interacción entre dos fuerzas básicas: i) las innovaciones, entendidas en un sentido amplio, como un conjunto de actividades nuevas que generan cambios en los sectores productivos (introducción de nuevos bienes y servicios, métodos de producción o comercialización, nuevas fuentes de materias primas o estructuras de mercado) y ii) las complementariedades entre empresas y sectores productivos vinculadas a la existencia de redes de oferentes de bienes y servicios de diverso grado de especialización, de canales de comercialización establecidos y de instituciones que sirven como medio

de información y coordinación entre los agentes. La existencia de estas complementariedades determina, por la vía de las externalidades que generan entre sí los distintos agentes económicos, la competitividad sistémica de los sectores productivos.

Dada la debilidad del crecimiento económico, es necesario rescatar las estrategias de desarrollo productivo como elemento esencial de la política de desarrollo económico. En este informe las denominamos estrategias de cambio estructural, resaltando que su objetivo principal es facilitar el relevo dinámico de actividades productivas. Según sus determinantes fundamentales, tales estrategias incluyen el fomento de actividades innovadoras, especialmente tecnológicas y exportadoras, y el desarrollo de sinergias y complementariedades estratégicas que permitan profundizar (densificar) el tejido productivo y promover la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco; como contrapartida, es preciso facilitar la reestructuración ordenada de las actividades que tienden a ser desplazadas, para propiciar la transferencia de recursos hacia nuevos sectores.

La puesta en marcha de esta estrategia de política incluye tres elementos básicos. El primero es las políticas de promoción de la transferencia, desarrollo e investigación tecnológica, que incluyan la mayor canalización de recursos, públicos y privados, a estas actividades, y el fomento a la interacción entre los agentes de los sistemas nacionales de innovación.¹⁹ Los instrumentos de esta política son conocidos —subvenciones públicas, incentivos tributarios, capital semilla para la creación de nuevas empresas de base tecnológica, parques tecnológicos, incubadoras de empresas, etc.— y forman parte ya del escenario regional, pero su alcance es todavía limitado. El segundo es las políticas para impulsar la conquista de nuevos mercados externos, la diversificación de la oferta exportadora y el desarrollo de encadenamientos internos de las actividades exportadoras; estas últimas se han tornado cada vez más importantes, dada la notable destrucción de cadenas productivas ocurrida en los últimos años. Dichas políticas deben incluir el fomento a la integración regional, cuyos efectos favorables sobre la estructura productiva han sido ampliamente analizados. El tercer componente es propiciar la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco, especialmente el fomento a la formación de conglomerados productivos (*clusters*). Algunas de las actividades específicas que requieren atención en este frente son la promoción de

19 Estos agentes son los gobiernos nacionales, provinciales (estadales) y locales, los laboratorios o institutos públicos y privados de ciencia y tecnología, las universidades, las empresas productoras de bienes y servicios, y las organizaciones de productores.

conglomerados de empresas tecnológicas o actividades productivas con contenido tecnológico y de complejos productivos contruidos en torno a los sectores de recursos naturales donde existen fuertes ventajas comparativas y, en las economías más pequeñas, complejos que permitan aprovechar mejor las oportunidades que brindan sus ventajas comparativas naturales (incluyendo el turismo), actividades dinámicas de ensamble y actividades de mayor valor agregado que contribuyan a superar las desventajas que implica el menor tamaño.²⁰

Tales estrategias y las políticas que se adopten a partir de ellas deben ser consistentes con el nuevo contexto externo e interno, cumpliendo con cuatro consideraciones básicas. En primer término, el énfasis debe recaer fundamentalmente sobre la articulación de las economías de la región a la economía mundial y, por ende, sobre el desarrollo exportador, pero incluyendo tanto el establecimiento de cadenas y complejos productivos subregionales y regionales, en el marco de procesos de integración, como la generación de actividades complementarias con las exportadoras, que permitan elevar el valor agregado de las exportaciones de bienes y servicios y su capacidad para arrastrar otras actividades productivas. En segundo lugar, debe existir un adecuado equilibrio entre la iniciativa individual de los agentes, decisiva para alcanzar un proceso dinámico de innovaciones, y el desarrollo de sistemas de coordinación e incentivos públicos, vinculados al desempeño. Tercero, las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales; al contrario, es conveniente combinar de variadas maneras la participación pública y privada, para que cada país opte a partir de su propio sendero evolutivo. Por último, como hemos señalado, dichas políticas deben contar con un entorno macroeconómico y financiero funcional a la inversión productiva.

La fragilidad de las estructuras productivas que ha seguido acumulando nuestra región es en gran medida atribuible al descuido e incluso al abierto rechazo de parte importante de esta agenda de políticas. La destrucción de instituciones diseñadas para hacer frente a muchos de estos problemas no ha estado acompañada de esfuerzos igualmente activos para crear las instituciones apropiadas para el nuevo contexto. El hecho de que no son

incompatibles sino incluso necesarias para el buen desarrollo de los mercados se constata en el mundo industrializado, donde en todos estos frentes existen instituciones fuertes. Las instituciones correspondientes pueden ser nacionales o locales o enmarcarse en procesos de integración cada vez más profundos.²¹

El carácter integrador, en términos sociales, del patrón de desarrollo productivo dependerá de su capacidad para generar empleos productivos, superar los problemas que enfrentan las microempresas, y las empresas pequeñas y medianas en su acceso a factores de producción y a canales apropiados de comercialización, y lograr una nivelación de oportunidades para los pequeños productores rurales. Un patrón de desarrollo productivo integrador tiene efectos benéficos sobre la distribución del ingreso por dos vías diferentes: la mejora de las oportunidades laborales y de la distribución patrimonial que resulta del acceso de los pequeños productores al capital, a la tierra y al conocimiento. Permite, además, aprovechar plenamente los beneficios de una política social más activa, especialmente los esfuerzos por acrecentar el capital humano.

c) Consolidación de los espacios para el desarrollo sostenible

La región debe incorporar efectivamente la agenda del desarrollo sostenible, cuya penetración en las políticas públicas y en las preocupaciones ciudadanas no se ha traducido todavía en la contención de los procesos de deterioro ambiental ni en la elaboración de concepciones que valoren tal sostenibilidad no como un costo sino como una oportunidad. En consecuencia, se advierte una cierta fragilidad e inestabilidad de las instituciones abocadas al desarrollo sostenible, que cuentan con escasos recursos para hacer frente a sus grandes responsabilidades. El trípode de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía comprende, por lo tanto, la dimensión de sostenibilidad, intrínseca a un desarrollo integral (véase el capítulo 13).

Entre los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobada en la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992,

20 Este tema se analiza con detenimiento en el capítulo 11. Como allí se señala, la alta calidad del capital humano puede ser, en última instancia, el factor más importante para romper las desventajas asociadas al menor tamaño de las economías. Algunos adelantos tecnológicos pueden también estar contribuyendo a superarlas.

21 Entre las nuevas actividades que pueden abordar *los procesos de integración* se encuentran, de acuerdo con el análisis de este documento: la coordinación de políticas macroeconómicas, particularmente en economías pequeñas; sistemas únicos de regulación de la competencia, de los servicios públicos y, quizás, de los sectores financieros; apoyo a conglomerados sectoriales fronterizos, y redes tecnológicas comunes. A ellos se podría agregar el establecimiento de regímenes mínimos o comunes de protección social, la incorporación de la agenda de desarrollo sostenible en los procesos de integración y la creación de redes comunes de infraestructura.

conviene resaltar cuatro. El primero, “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, establece implícitamente la deuda ambiental de los países desarrollados y, por ello, su mayor responsabilidad relativa en el avance en la agenda internacional correspondiente. El segundo, el “principio precautorio”, señala que la falta de certeza científica absoluta en caso de peligro de daño grave o irreversible para el medio ambiente no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza. El tercero, “quien contamina paga”, dispone claramente cómo deben distribuirse los costos de la protección ambiental. El cuarto, el “derecho a saber”, establece el derecho de las comunidades a contar con información precisa sobre los riesgos ambientales que enfrentan.

La aplicación cabal de la agenda de desarrollo sostenible está estrechamente relacionada con el patrón de inversión de una sociedad y, por ende, con la trayectoria de su acervo de capital en un sentido amplio: humano, natural y físico. Esto significa mucho más que la simple conservación de la base de capital natural. En esencia, está asociada al éxito en la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen métodos de producción limpia. Se vincula, por lo tanto, con la innovación tecnológica, la capacitación y sistemas de gestión que incorporen claramente la dimensión de sostenibilidad.

El hecho de que los patrones de apertura comercial hayan profundizado en muchos países las modalidades de especialización basadas en recursos naturales y en industrias ambientalmente sensibles representa un gran desafío en este campo. No cabe la menor duda de que los países de la región deberán ir ajustándose en estos y otros sectores a la penetración de normas ambientales en el comercio internacional. La región debe adoptar una política proactiva al respecto, proponiendo maneras de contribuir a los objetivos globales en materia de desarrollo sostenible.

Los países de la región tienen, por su parte, oportunidades inéditas para diversificar sus ventajas comparativas en función de la agenda ambiental internacional. Tres áreas son particularmente importantes. La primera es el reconocimiento del potencial que ofrece la región para mitigar y reducir las emisiones de carbono dentro de los arreglos internacionales orientados a valorar y establecer mecanismos concretos para comercializar los servicios ambientales globales (en especial los que se derivan del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). La segunda es el reconocimiento de que la región es rica en biodiversidad, lo que plantea el reto de captar los

beneficios económicos derivados del uso de este recurso, tanto en términos de conocimiento científico y desarrollo tecnológico como de su utilización comercial. La tercera es la oportunidad de canalizar las nuevas preferencias de los consumidores, especialmente la demanda de turismo, hacia modalidades sostenibles de dicho servicio, incluyendo algunas con rico contenido ambiental (ecoturismo).

Emprender el rumbo hacia el desarrollo sostenible requiere una adecuada valoración económica y social de los recursos naturales, de los procesos ecológicos y de los servicios ambientales, e implica la asignación, por parte de los mercados, de precios que incorporen correctamente las externalidades positivas o negativas en materia ambiental, así como una distribución equitativa de los costos y beneficios correspondientes. En esta materia, es esencial tener en cuenta los temas de vulnerabilidad ambiental, que se han hecho evidentes en la secuencia de graves desastres naturales que han afectado a la región y demuestran la necesidad de adoptar una posición más preventiva en este campo.

Esto exige, en primer término, fortalecer las instituciones ambientales, de carácter nacional tanto como local y subregional, en este último caso como parte del activo proceso de incorporación del medio ambiente en las distintas agendas de integración subregional, que ya se ha iniciado. La experiencia indica que los instrumentos de regulación directa (de índole reactiva, como la reducción de la contaminación, y preventiva, como el ordenamiento ecológico del territorio y las evaluaciones de impacto ambiental) son complementarios de los nuevos instrumentos económicos (impuestos y subsidios “verdes”, es decir, establecidos en función de sus externalidades negativas o positivas). Un tema que amerita particular atención es la activa promoción de una agenda de investigación, desarrollo y transferencia de tecnologías limpias, que involucre sobre todo a la pequeña y mediana empresa. Dada la penuria de recursos que enfrenta el sector en casi todos los países de la región, debe considerarse la posibilidad de entregarle con destinación específica recursos fiscales provenientes de los impuestos verdes o de un pequeño impuesto al patrimonio. La puesta en marcha de todos estos instrumentos exige una amplia participación del sector privado, a través de consejos empresariales especializados en el tema, de centros de producción limpia y de uso cada vez más amplio de los mecanismos voluntarios de certificación ambiental (especialmente ISO 14000, al cual ya se han incorporado más de 300 empresas en la región).

Por último, es esencial lograr una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que pase de la denuncia a la responsabilidad compartida. Esta

nueva civilidad, complementada con un Estado que se ocupe de los aspectos de valoración ambiental que no puede rectificar el mercado, y con un mercado moderno,

con capacidad de innovación tecnológica y orientado hacia la producción limpia, debe constituir la base de un nuevo pacto social en torno al desarrollo sostenible.

7. Ciudadanía y sociedad

La ciudadanía, concebida como la titularidad de derechos, suele visualizarse en términos de exigibilidad y no de participación. En este sentido, se entiende que el ciudadano recibe de parte del Estado el apoyo que le permite ejercer derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y reclama al Estado por la falta de éstos o la coacción que le impide gozar plenamente de su libertad. Sin desmerecer la vigencia de este concepto de ciudadanía, es importante incorporar la tradición republicana, según la cual el ejercicio ciudadano se centra en el compromiso activo de las personas con el destino de la sociedad. Para construir sociedades más participativas y solidarias, no basta un Estado garante de derechos; es igualmente necesario contar con actores sociales que se preocupen por los diversos aspectos del desarrollo y por la ampliación de espacios deliberativos en los que se pueda concertar acuerdos y tomar decisiones que incidan en la vida de la comunidad. Más ciudadanía significa, en este sentido, más sociedad: una comunidad de personas que no se restringen a sus actividades privadas, sino que además concurren en el espacio y el debate públicos para participar en proyectos y en decisiones compartidas.

Según este concepto, el ciudadano no es sólo receptor de prestaciones que responden a la titularidad de derechos; también se interesa por los asuntos públicos y participa en múltiples instancias comunitarias y sociales. En procura de su bienestar, forma parte de proyectos colectivos y de iniciativas en que otros ciudadanos también concurren y se involucra en la gestión de satisfactores y en las redes de apoyo mutuo. Es ciudadano al ejercer el legítimo derecho de presentar sus demandas y también como beneficiario de la acción pública del Estado; pero lo es también al interesarse en los problemas locales, regionales, nacionales y, ahora,

globales, y al fortalecer las redes sociales que integra (véase el capítulo 14).

Desde esta perspectiva integral, la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y los individuos. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir y promover la participación en la política y brindar, en la medida que el desarrollo lo permita, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Los segundos deben ejercer su capacidad de presión para que el Estado cumpla los compromisos recién indicados, pero a la vez deben contribuir con su participación en el ámbito público, haciendo aportes para enriquecerlo.

En esta visión general, la promoción de la ciudadanía significa, en primer término, el desarrollo de la ciudadanía civil, entendida básicamente como el respeto a la autonomía de las personas. En segundo lugar, significa el desarrollo de la ciudadanía política, es decir, la extensión de la gama de agentes de la sociedad que participan en los procesos deliberantes y decisorios. Es, en tercer lugar, la promoción de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los límites de las posibilidades de cada sociedad. En las sociedades de información de hoy, es también, la capacidad de los ciudadanos de disponer de los conocimientos y bienes necesarios para participar como actores en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático, y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización. Finalmente, en el sentido más republicano, es la promoción de la capacidad de los Estados y los sistemas políticos de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social²² que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando. En este sentido, implica ampliar el espacio público frente a la fuerza centrífuga

22 El capital social se entiende como el conjunto de recursos sociales y culturales de un grupo humano, imprescindible para la concreción de ciertos beneficios para el grupo que no se darían sin ello. Se nutre de valores culturales de reciprocidad y respeto por normas, así como de relaciones sociales de parentesco, y se plasma en instituciones sociales de cooperación y de manejo de recursos comunes.

que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, es decir, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto del sistema, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de bienes públicos y bienes de valor social.

Un elemento esencial de este proceso es el desarrollo de modalidades de búsqueda de acuerdos y de solución de conflictos, es decir de procesos políticos que garanticen una apropiada gobernabilidad de la sociedad. Esta última debe entenderse, por lo tanto como el proceso a través del cual se armonizan intereses conflictivos o divergentes, lo que da paso a acciones cooperativas. El desarrollo de una gobernabilidad adecuada depende tanto de la existencia de grandes acuerdos políticos y sociales, en torno a un conjunto de objetivos y a modalidades preestablecidas de resolución de conflictos, como de formas institucionalizadas de ejercer el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo. Visto en términos positivos, es más un requisito para el adecuado ejercicio de la democracia y, por ende, una contribución a éste, que una de sus limitaciones.

La gobernabilidad económica y social en democracia ²³ está asociada, en primer lugar, a la capacidad para lograr acuerdos de largo plazo entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la estrategia de desarrollo y a la secuencia de políticas e innovaciones institucionales que son necesarias de acuerdo a las distintas realidades nacionales. Llegar a acuerdos de este tipo es posible, como lo prueban múltiples experiencias nacionales en distintos períodos de desarrollo, pero requiere un aprendizaje social, una maduración democrática para superar situaciones de confrontación interna, cuando éstas son severas. Al dar voz a los agentes, los mecanismos de participación necesarios para llegar a estos acuerdos promueven el interés en el sistema, aumentan el grado de aprovechamiento de los beneficios que éste genera y fomentan el desarrollo del capital social, entendido como la capacidad de cooperación existente en una sociedad. Para que estos mecanismos puedan funcionar en forma apropiada es necesario, sin embargo, aprender a compatibilizar la demanda creciente de acciones rápidas del Estado que requiere el mundo de hoy con los procesos más lentos que exige la participación democrática.

Los acuerdos sobre la agenda pública deben ir acompañados del desarrollo de reglas del juego claras, transparentes y equilibradas. El establecimiento de reglas e instituciones que creen un marco transparente y predecible para las acciones públicas es necesario para promover acciones públicas responsables y combatir la corrupción. Ello exige, como contrapartida, el desarrollo de sistemas de información sobre reglas, prácticas y decisiones gubernamentales, y una justicia pronta y eficaz. Para ser legítimas, además de claras y transparentes, las reglas deben ser equilibradas desde el punto de vista de los sectores sociales. Si alguno de ellos, en particular los sectores más débiles, percibe desequilibrios persistentes, ello erosionará uno de los fundamentos de la gobernabilidad.

Una adecuada gobernabilidad socioeconómica exige asimismo acciones gubernamentales de alta calidad, y mecanismos apropiados de evaluación de la gestión pública y de rendición de cuentas. La calidad de la gestión pública es esencial para mantener su legitimidad frente a una ciudadanía cada vez más exigente y menos propensa a tolerar procedimientos administrativos y poco transparentes, que crean oportunidades de corrupción y despilfarro. El desarrollo de una buena gestión pública y una adecuada rendición de cuentas está asociada al establecimiento de mecanismos institucionales para determinar los objetivos específicos de cada área de la gestión pública, los estándares que debe cumplir y los indicadores que deben ser utilizados para evaluarla.

Por otra parte, cabe anotar que el fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. La explosión de violencia en muchos países es tal vez la manifestación más evidente de este fenómeno. La sensación de debilitamiento de las redes de protección social tradicionales —la familia, la comunidad, la iglesia— se ha sumado a la sensación de debilitamiento de las propias redes de protección social del Estado. Esta pérdida de capital social, y no sólo los problemas de corrupción y de ineficacia de la seguridad y la justicia, están, sin duda, relacionados con el cuestionamiento de la legitimidad política que afecta crecientemente a los sistemas democráticos de la región.

23 Para un desarrollo detallado de los temas que siguen, véase Lahera y Cabezas (2000) y, sobre sus dimensiones fiscales, CEPAL (1998d).

Este hecho destaca la importancia de fomentar los lazos de solidaridad, desde el Estado o desde la propia sociedad civil. Significa, como hemos señalado en este documento, que “lo público” debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como “lo estatal”. Se trata, en otras palabras, de alcanzar una participación más activa de todos los sectores sociales en las instituciones políticas democráticas, pero también de desarrollar múltiples mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos, y que permitan, ante todo, afianzar una cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos.

Uno de los interrogantes básicos que se plantean en torno a este tema es: ¿en qué sentido el nuevo estilo de desarrollo alienta o desalienta este proceso?, ¿en qué medida, en otras palabras, la penetración de las reglas de mercado y la creciente penetración del concepto del esfuerzo individual, como guía básica del ordenamiento

social, pueden terminar por erosionar el capital social que el propio modelo económico (y, obviamente, cualquier ordenamiento social) requiere?²⁴ Esta es, sin duda, la disyuntiva más paradójica que enfrentan nuestras sociedades hoy, una de las “paradojas de la modernización”, como se señalara en un trabajo reciente.²⁵ En ella subyace una gran controversia, posiblemente la más importante de comienzos del nuevo siglo: aquélla que opone una visión de los elementos del desarrollo humano —la educación, la salud, el trabajo— como derechos, consagrados por lo demás como tales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la concepción de quienes los visualizan como bienes o mercancías que cada individuo debe adquirir con el fruto de su esfuerzo. ¿Hasta dónde llega el mundo de las mercancías y dónde comienza el de los derechos? ¿Hasta dónde, en otras palabras, llega el mundo de los consumidores y dónde comienza el de los ciudadanos? Sin duda, este es uno de los dilemas esenciales que deben dirimir actualmente las sociedades de nuestra región y del mundo entero.

24 La clásica obra de Polanyi (1957) sigue siendo la referencia obligada para este tipo de análisis. Una de las contribuciones recientes más interesantes a este debate ha sido la de Soros (1998).

25 Véase, al respecto, el reciente informe del PNUD (1998). En este informe se constata que, aparte de los problemas de distribución desigual de los indicadores de desarrollo o seguridad humana, existe “una importante brecha o asintonía entre los logros objetivos y la percepción subjetiva de seguridad de las personas”, así como “un posible déficit de los mecanismos específicos por medio de los cuales la sociedad chilena ha pretendido asegurar la integración social” (p. 21) Estas reflexiones, referidas al país que ha tenido mayor éxito con las reformas económicas, no dejan de ser relevantes.