

vitral

RECONSTRUIR

EL FUTURO

*Globalización, desarrollo y
democracia en América Latina*

330-28
0-1-2
c.2

José Antonio Ocampo

RECONSTRUIR EL FUTURO

*Globalización, desarrollo
y democracia en América Latina*

José Antonio Ocampo
Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos
y Sociales de las Naciones Unidas,
Ex-Secretario Ejecutivo de la CEPAL



900030187 - BIBLIOTECA CEPAL



GRUPO EDITORIAL NORMA

www.norma.com

*Bogotá Barcelona Buenos Aires Caracas Guatemala Lima México
Panamá Quito San José San Juan San Salvador Santiago de Chile*

330-28

Ocampo, José Antonio

Reconstruir el futuro : globalización, desarrollo y democracia en América Latina / José Antonio Ocampo. — Bogotá : Grupo Editorial Norma-Naciones Unidas, 2004.

220 p. ; 23 cm. — (Colección vitral)

ISBN 958-04-8243-8

1. Globalización - América Latina 2. América Latina - Integración

Económica 3. América Latina - Política económica I. Tít. II. Serie 338.98 cd 19 ed.

AHY3835

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Naciones Unidas, 2004

© Editorial Norma, 2004

Primera edición: octubre de 2004

Reservados los derechos en español para el mundo

Diseño: Camilo Umaña

Fotografía de cubierta: Ramón Giovanni

Armada: Luz Jazmine Güechá S.

Impreso por Cargraphics S.A. - Red de Impresión Digital

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

Impresión, abril de 2005

CC 22331

ISBN 958-04-8243-8

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro sin permiso escrito de la editorial

Este libro se compuso en caracteres Janson Text

CONTENIDO

Prefacio	11
I Luces y sombras de las reformas estructurales latinoamericanas	15
II La globalización y la agenda de desarrollo	81
III Mercado, cohesión social y democracia	151
IV Bibliografía	201

Para Analú,
compañera de mi vida
compañera incomparable de
estos años cepalinos.

PREFACIO

Entre enero de 1998 y agosto de 2003 tuve la oportunidad de dirigir la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, CEPAL. Fueron años difíciles para la región, que se tradujeron en media década perdida en materia de crecimiento económico y en un retroceso en materia de lucha contra la pobreza. Pero también fueron años fascinantes, durante los cuales el discurso económico comenzó a perder el dogmatismo que lo caracterizó durante las últimas décadas y los propios impulsores de las reformas de mercado, entre ellos algunos organismos internacionales, revisaron sus visiones.

La CEPAL me proporcionó un ámbito excepcional para participar en estos debates. La posibilidad de interactuar con jefes de Estado y ministros de los países de la región, así como con diversos organismos multilaterales, fue un gran privilegio. Pero, sobre todo, en la CEPAL tuve la oportunidad de trabajar con un equipo profesional excepcional, gracias al cual nos convertimos en uno de los actores centrales del debate en curso y renovamos el pensamiento cepalino, nutriéndonos al mismo tiempo de antiguas ideas de la institución.

Las principales reflexiones de estos años están recogidas en tres documentos institucionales: *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a); *Globalización y desarrollo* (este último transformado, en su versión definitiva, en dos libros diferentes —CEPAL, 2003a y 2004b—); y *Una década de luces y sombras*:

América Latina y el Caribe en los años noventa (CEPAL, 2001a). A ellos hay que agregar los informes especiales sobre finanzas públicas (CEPAL, 1998c), desarrollo social (CEPAL, 2000b y 2004a), desarrollo sostenible (CEPAL/PNUMA, 2002), reforma financiera internacional y financiamiento del desarrollo (CEPAL, 2002a), los informes institucionales periódicos sobre desarrollo social, evolución macroeconómica, comercio internacional e inversión extranjera, y múltiples documentos de todo tipo. Creo no equivocarme al afirmar que no hay ninguna otra institución donde pueda encontrarse un cúmulo de análisis y propuestas de política sobre la región similar al que contienen los documentos mencionados.

En este libro he querido recoger, en tres ensayos breves, las que considero han sido las principales reflexiones de la CEPAL durante estos años. El primer ensayo es una evaluación del período de reformas de mercado en América Latina. El segundo reúne las principales propuestas sobre las agendas nacionales de desarrollo y su relación con el orden global y regional. Finalmente, el tercero se adentra en la relación entre la agenda económica y la agenda política, y entre ambas y los principios de los derechos humanos consagrados por las Naciones Unidas. Una versión anterior de este ensayo formó parte de la contribución de la CEPAL a la elaboración del informe sobre democracia en América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004). Obviamente, la brevedad obliga a algunas simplificaciones, pero mi objetivo, en estos ensayos, ha sido abordar el panorama general del desarrollo y no los detalles. También he tratado de evitar discusiones técnicas, que el lector podrá en-

contrar en los documentos de la CEPAL ya mencionados, así como en otros ensayos que he escrito durante estos años y que se citan en las referencias.

Son muchísimas las personas con quienes he acumulado una deuda de gratitud. Los reconocimientos a los colegas que colaboraron en la elaboración de los distintos documentos institucionales están incluidos en cada una de las publicaciones. Quisiera, sin embargo, agradecer especialmente a Juan Carlos Ramírez y a Osvaldo Rosales, quienes codirigieron conmigo *Equidad, desarrollo y ciudadanía*; a Juan Martín, quien lo hizo en los otros dos informes institucionales mencionados; y a Reynaldo Bajraj, secretario ejecutivo adjunto, y María Elisa Bernal, quienes fueron una fuente de apoyo constante. También aprendí mucho a lo largo de estos años de las discusiones con Alicia Bárcena sobre desarrollo sostenible; con Ricardo Ffrench-Davis y Manuel Marfán sobre macroeconomía; con Andras Uthoff y Enrique Ganuza sobre la relación entre macroeconomía y desarrollo social; con Rebeca Grynspan sobre desarrollo social; con Ernesto Ottonne sobre ciudadanía; con Jorge Katz sobre desarrollo productivo; y con Ricardo Bielchowsky sobre la relación entre las ideas desarrolladas durante estos años y la historia del pensamiento de la CEPAL.

Dos personas fueron también una fuente de apoyo constante: Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, y Osvaldo Sunkel, uno de los pensadores clásicos de la CEPAL que nos sigue acompañando con una rica producción intelectual. También me he beneficiado a lo largo de muchos años de múltiples discusiones sobre economía, política y derechos ciudadanos con mi

gran amigo colombiano Carlos Vicente de Roux. Las discusiones con Dante Caputo, Eugenio Lahera, Arturo O'Connell y Guillermo O'Donnell durante la elaboración del estudio sobre democracia en América Latina del PNUD también fueron útiles en la elaboración de las ideas que se desarrollan en el tercer ensayo.

Quiero también agradecer a Camilo Tovar y a María Angela Parra, mis asistentes de investigación; a Lenka Arriagada, quien se define, con razón, como mi memoria documental; y a todas mis secretarias de estos años, Isabel Alvear, María Eugenia Johnson, Carolina Ries, Pilar Vial y Maritza Agar.

Y, por supuesto, a Ana Lucía, compañera incomparable de estos años, quien junto a mis hijos tuvo que vivir los costos de este período: el exceso de viajes y de trabajo. A ella está dedicado este libro.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Mayo de 2004

*Luces y sombras de las
reformas estructurales
latinoamericanas*

NINGUNA OTRA REGIÓN DEL MUNDO EN DESARROLLO emprendió las reformas económicas orientadas a ampliar la esfera de acción del mercado en forma tan temprana y con tanto entusiasmo como América Latina. Sin duda, ello se explica, en parte, por la condicionalidad estructural imperante en el apoyo de los organismos financieros internacionales desde los años ochenta, pero el impulso hacia un orden económico más liberal en América Latina se caracterizó por un marcado “sentido de pertenencia”. De hecho, la oleada democratizadora que se inició en la región a mediados de la década de 1980 fue incorporando gradualmente las reformas a favor del libre mercado como parte de su agenda. Además, según lo ha señalado Williamson (1990), el “Consenso de Washington” se basó en gran medida en el debate y en las reformas en marcha en América Latina.

El entusiasmo por las reformas de mercado estuvo relacionado también con el predominio que había adquirido el pensamiento económico ortodoxo hacia mediados de los años ochenta. La necesidad de superar la “década perdida” de los años ochenta fue otra de las fuentes de apoyo. Las reformas se plantearon como alternativa a la industrialización liderada por el Estado¹, una estrategia de desarrollo que, según analistas ortodoxos, había generado estructuras productivas y estatales ineficientes, así como un sesgo en contra de la demanda de mano de obra². A comienzos del siglo XXI,

¹ Por razones que se examinan ampliamente en el capítulo 1 de Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003), la expresión “industrialización liderada por el Estado” capta mucho mejor la estrategia de desarrollo seguida por la región entre los años treinta y setenta que la más comúnmente utilizada de “sustitución de importaciones”.

² Véanse, al respecto, los ensayos de distintos autores incluidos en Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003).

resulta cada vez más evidente que las críticas a la industrialización liderada por el Estado fueron simplistas y que se sobrestimaron las expectativas en torno a los efectos previsibles de las reformas de mercado. Se pasaron por alto las ventajas de la experiencia previa en términos de desarrollo productivo y se ignoraron los peligros que involucraba la nueva estrategia, tanto en materia de vulnerabilidad macroeconómica como de destrucción de capacidades productivas ya acumuladas. Tampoco se prestó suficiente atención a planes alternativos de reforma, tales como los presentados en el documento *Transformación productiva con equidad* de la CEPAL (1990) o las advertencias tempranas acerca de los efectos perjudiciales de la volatilidad de los capitales internacionales y de los patrones estructurales desfavorables que parecía estar induciendo la liberalización comercial³.

Con el paso del tiempo, las grandes expectativas han venido cediendo el paso a un importante grado de frustración. El retorno del crecimiento económico en el período 1990-1997, aunque moderado para los patrones históricos de América Latina antes de la crisis de la deuda, dio lugar a evaluaciones positivas de las reformas (véase Edwards, 1995; BID, 1997; y Banco Mundial, 1997), pero la nueva “media década perdida”⁴ que atravesó la región entre 1998 y 2002, y la lentitud de la recuperación que se inició en 2003, puso en entredicho estas evaluaciones. Más de diez años des-

³ Véase, al respecto, CEPAL (1998b). Este informe es una versión revisada de otro publicado originalmente en 1994.

⁴ Aquí utilizaré este término, que acuñó la CEPAL en 2002, aunque debido al pobre desempeño del 2003 quizás sería más apropiado hablar del “sexenio perdido”.

pués de haberse iniciado el proceso de reformas, es evidente que la nueva estrategia de desarrollo ha permitido dinamizar a las exportaciones, atraer inversión extranjera directa (IED) y aumentar la productividad en empresas y en sectores líderes. En la mayoría de los países se logró controlar la inflación y crear una mayor confianza en las autoridades macroeconómicas (incluidos los bancos centrales independientes). La oleada de democratización se reflejó en aumentos del gasto público social y en la introducción de innovaciones en la forma de aplicar la política social, con resultados ambivalentes en este último caso. Paralelamente, se lograron avances graduales en los programas de desarrollo sostenible y en equidad de género, aunque más como resultado de la dinámica agenda internacional que caracteriza ambos procesos, que de las reformas de mercado.

Sin embargo, estas “luces” han estado mezcladas con prominentes “sombras”. En la mayoría de los países, el crecimiento económico –al igual que el nivel de ahorro interno e inversión– ha sido bajo e inestable. La productividad general de las economías ha tenido también un comportamiento insatisfactorio, debido especialmente a la creciente subutilización de la mano de obra. El dualismo que caracteriza los sistemas productivos y los mercados de trabajo de los países de la región se acentuó. De esta manera, la consolidación de empresas “de clase mundial” (muchas de ellas filiales de empresas transnacionales) coincidió con el aumento del desempleo y de la informalidad laboral. Unido a otros factores –sesgos tecnológicos y cambios de la estructura productiva que aumentaron la demanda relativa de mano de obra calificada–, este aumento del dualismo o heterogeneidad estructural repercutió

negativamente en la ya insatisfactoria trayectoria de la distribución del ingreso, debilitando los efectos del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza.

Otros factores influyeron también en los resultados. En especial, las estructuras sociales y de poder características de países con una elevada desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso, los atrasos en el desarrollo institucional y algunos efectos persistentes de la crisis de la deuda de los años ochenta (entre los que se destaca el debilitamiento de las instituciones estatales). Obviamente, las reformas adoptadas en las distintas partes de la región tuvieron matices propios, asociados a diferencias entre los países en términos de tamaño, estructura y grado de desarrollo, ubicación geográfica (en particular, la proximidad o lejanía del mercado estadounidense) y el vigor o precariedad de sus instituciones económicas, políticas y sociales.

Este ensayo presenta una evaluación general del proceso de reformas económicas que se ha llevado a cabo en América Latina. Se basa en investigaciones de vasto alcance realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los últimos años, que nos ofrecen la evaluación más integral disponible acerca del proceso de reformas⁵. Se divide en

⁵ CEPAL (2001a) ofrece la evaluación más general, que puede complementarse con el análisis de la evolución social en CEPAL (2000b, 2001b y 2004a), de cuestiones relacionadas con la integración en la economía mundial en CEPAL (2002a y 2004b), y los modelos de desarrollo sostenible en CEPAL/PNUMA (2002). Los resultados de un proyecto de largo plazo de la CEPAL acerca de los efectos de las reformas estructurales en América Latina y el Caribe, se resumen en Stallings y Peres (2000), Moguillansky y Bielschowsky (2000), Katz (2000), Morley (2000) y Weller (2000).

cuatro partes. La primera examina las características del proceso de reformas. Las partes II y III, que constituyen el núcleo del ensayo, analizan con cierto detalle los efectos de las reformas sobre el comportamiento económico y la evolución social de la región. La última sección brinda algunas enseñanzas para el futuro.

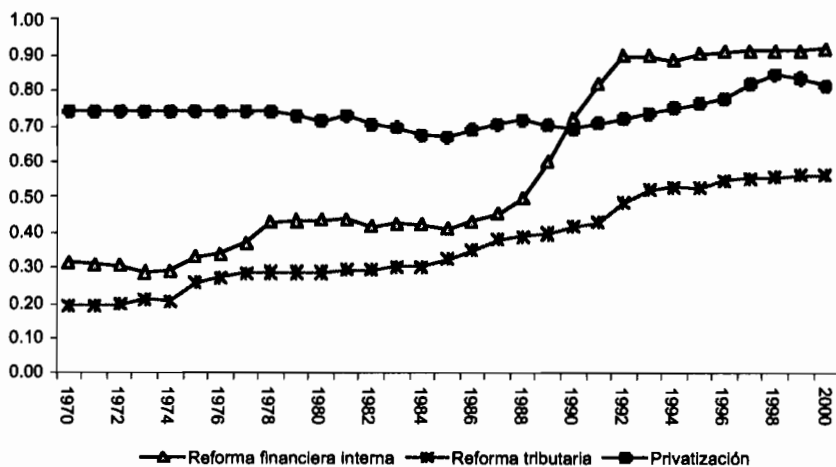
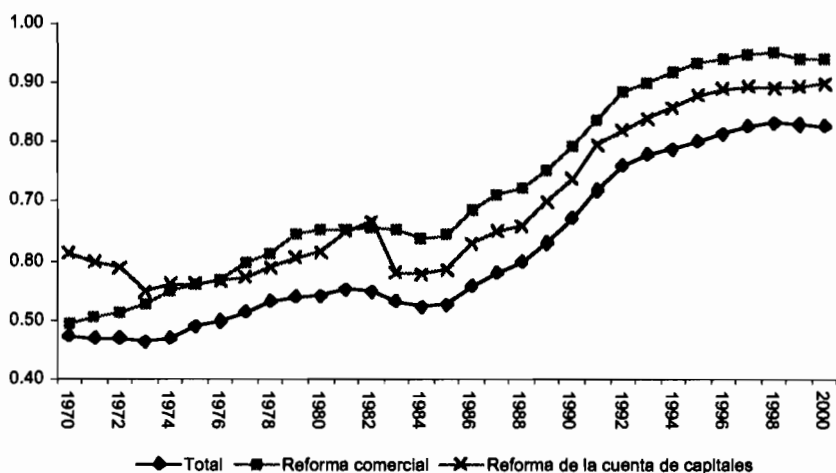
I. EL PROCESO DE REFORMAS

En algunos países de América Latina, en especial los del Cono Sur, la aplicación de reformas estructurales orientadas a abrir las economías a la competencia extranjera y aumentar la participación del sector privado en el desarrollo se inició en los años setenta. La crisis de la deuda generó inicialmente algunos retrocesos, pero el proceso de reformas adquirió un fuerte impulso desde mediados de los años ochenta hasta mediados de los noventa, cuando se extendió a lo largo y ancho de la región. En la segunda mitad de la década de 1990 tendió a estabilizarse, tras haber alcanzado altos niveles de liberalización en la mayoría de los países y no experimentó grandes reveses durante las turbulencias macroeconómicas que se iniciaron en 1998 (gráfico 1.1)⁶.

Sin embargo, los esfuerzos no fueron uniformes. La liberalización avanzó en forma más decidida en las esferas del comercio, los flujos internacionales de capital y los sectores financieros nacionales. En materia

⁶ El gráfico 1.1 presenta la evolución del índice de reformas estructurales de la CEPAL (véase la metodología en Morley, Machado y Pettinato, 1999). El Banco Interamericano de Desarrollo ha establecido un índice alternativo para el período 1985-2000 (véase Lora, 2001).

Gráfico 1.1
INDICE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES



Fuente: CEPAL, División de desarrollo productivo.

tributaria, y en especial en la privatización de activos estatales y en las reformas laborales, los esfuerzos liberalizadores fueron menos profundos⁷. Esto podría parecer contraintuitivo en el caso de las privatizaciones, ya que este proceso se abordó con diligencia en un conjunto amplio de países. Sin embargo, un número importante de empresas grandes, en especial las que operan en los sectores de minería e hidrocarburos, pero también en los de electricidad, agua e incluso telecomunicaciones, continuaron siendo estatales en muchos países. Además, el sector público conservó una participación importante en la banca de desarrollo en varios de ellos.

A través de la región se aplicaron distintas estrategias de reforma. Stallings y Peres (2000), quienes analizaron con detalle la experiencia de nueve países de la región, distinguen entre los reformadores “agresivos” y los “cautelosos”, con Argentina, Bolivia, Chile y Perú en el primer grupo, y Brasil, Costa Rica, Colombia, Jamaica y México en el segundo. El primer grupo se caracteriza por haber realizado amplias reformas en un período breve de tiempo, mientras el segundo las realizó en un período de varios años y avanzó a un ritmo desigual en los distintos campos. De acuerdo con esta clasificación, tal vez la mayoría de los países de América Latina debería catalogarse en el segundo grupo. Incluso el primero muestra excepciones importantes en algunos aspectos: por ejemplo, en Chile, el Estado conservó la propiedad de la mayor empresa cuprífera, una empresa petrolera, un importante banco comercial y su banco de desarrollo, y a lo

⁷ Para las reformas laborales, véase Lora (2001), debido a que éstas no se incluyen en el índice de reformas de la CEPAL.

largo de los años noventa intervino activamente para regular los flujos de capitales. En cualquier caso, la velocidad de las reformas fue muy acelerada en casi todos los países, particularmente cuando se compara con el gradualismo de procesos similares en China, India y casi todos los países del sudeste asiático, y con el mantenimiento de mayores niveles de intervención estatal en casi todos ellos, por lo cual el término “cauteloso” resulta inapropiado. Puede decirse, por lo tanto, que en la mayoría de los países latinoamericanos las reformas fueron “aceleradas” y en unos pocos “agresivas”.

La tendencia a mezclar en el análisis las *reformas estructurales*, orientadas a reducir la participación del sector público en la economía y liberalizar los mercados, con las políticas de *estabilización macroeconómica* ha introducido una gran confusión en el debate. Los reformadores más agresivos introdujeron las medidas más importantes de liberalización conjuntamente con planes de estabilización macroeconómica (Chile a mediados de los años setenta, Bolivia a mediados de los ochenta y, Argentina y Perú a comienzos de los noventa), pero este patrón dista mucho de ser general. La necesidad de diferenciar estas dos esferas es esencial, ya que no hay una relación unívoca entre ellas: es posible, en otras palabras, alcanzar la estabilidad macroeconómica en economías con grados limitados de liberalización y, a su vez, las economías liberalizadas pueden mantener importantes desequilibrios macroeconómicos.

En rigor, en varios casos las estrategias macroeconómicas se orientaron en un sentido contrario a los objetivos de las reformas estructurales, ya que generalmente condujeron a una sobrevaluación de la mone-

da que contrarrestó los efectos previstos de las reformas comerciales sobre las exportaciones, y a aumentos de algunos tributos (especialmente indirectos) para mejorar las finanzas públicas. Además, hay evidencia creciente de que, mientras un grado importante de estabilidad macroeconómica es indispensable para el crecimiento económico, el vínculo entre las reformas estructurales y el crecimiento es, en el mejor de los casos, precario (véase, al respecto, Rodríguez y Rodrik, 2001). Esto último no impide reconocer, en todo caso, que algunas *características estructurales* de las economías influyen en el crecimiento económico –por ejemplo, la acumulación de capital humano, el mejoramiento de la infraestructura, la profundidad del desarrollo financiero–, pero todas ellas pueden lograrse con grados muy distintos de participación del sector público. Así pues, tampoco deben confundirse estas *características estructurales* con las *reformas* estructurales orientadas a liberalizar las economías⁸.

II. EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO

1. *El desempeño macroeconómico*

El avance económico más importante de la década de 1990 fue el aumento de la confianza en las

⁸ Esta confusión aparece implícitamente en el, por lo demás, excelente trabajo de Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002), puesto que los autores concluyen que la acumulación de capital humano, la infraestructura del sector público, la apertura real al comercio y la intensidad financiera tienen efectos positivos en el crecimiento. Pero todos estos factores (incluida la apertura, tal como ellos la miden) pueden lograrse con distintos grados de intervención del sector público.

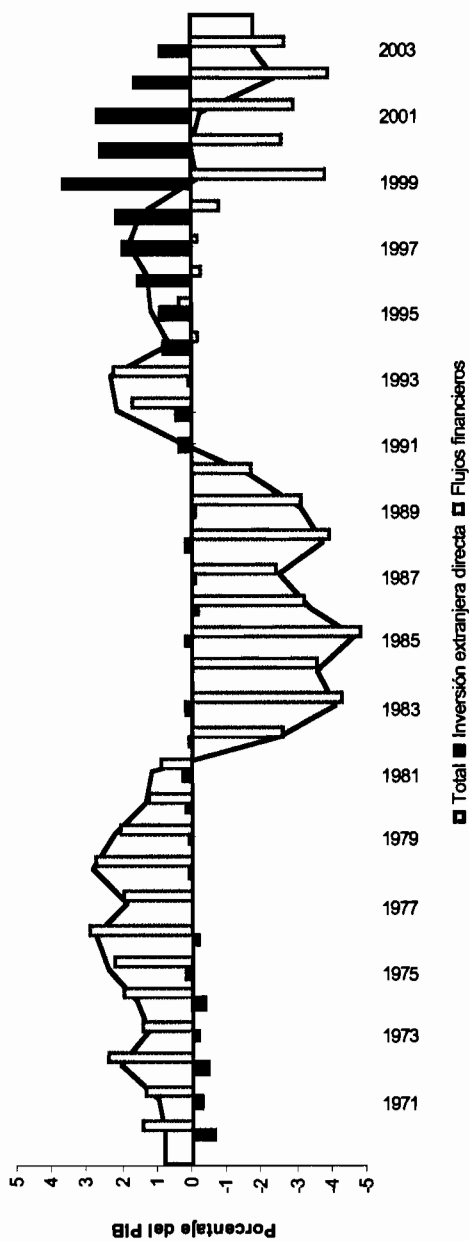
autoridades macroeconómicas que se generó gracias a la disminución de las tasas de inflación y, en menor medida, al mejoramiento de la situación fiscal. En promedio, los déficit fiscales del gobierno central se redujeron apreciablemente en la segunda mitad de los años ochenta, fluctuaron entre 1% y 2% del PIB durante la mayor parte de los años noventa, pero a partir de 1999 se elevaron nuevamente, a niveles promedio cercanos a 3%. Estos resultados no son inconsistentes con el incremento del gasto público (de un promedio simple de 17,4% del PIB en 1990 a 21,1% en 2001), ya que los ingresos del gobierno aumentaron al mismo tiempo. En esta materia, los avances han sido dispares a lo largo de la región, como lo indican las crisis fiscales que han experimentado algunos países en los últimos años y los elevados niveles de endeudamiento público que siguen caracterizando a un número considerable de ellos. El avance en la lucha contra la inflación ha sido más uniforme y perdurable. En América Latina, la inflación media se redujo de manera sostenida hasta 2001, cuando la mayoría de los países alcanzó niveles de inflación de un dígito. Los retrocesos experimentados en 2002, cuando la inflación media se elevó por primera vez en una década, se centraron en un número reducido de países, particularmente aquellos que experimentaron las crisis más agudas (Argentina, Uruguay y Venezuela) y se revirtieron en 2003. Si se tienen en cuenta los grandes desequilibrios fiscales que habían caracterizado a las economías latinoamericanas a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, la larga trayectoria inflacionaria de varias de ellas, en especial de algunas economías sudamericanas, y la hiperinflación que afectó a cinco de ellas en los años ochenta y comienzos de los noventa (Argen-

tina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú), estos logros en materia fiscal y de estabilización de precios son, sin duda, notables.

Sin embargo, la expectativa de que el progreso logrado en materia fiscal y en la lucha contra la inflación se reflejaría en el acceso estable a flujos externos de capital, altas tasas de inversión y un crecimiento económico vigoroso no se materializó. A comienzos de la década de 1990 se restableció el acceso a los mercados internacionales de capitales. Como lo indica el gráfico 1.2, durante estos años las transferencias netas de recursos a través de la cuenta de capitales —la diferencia entre las entradas netas de capitales y los pagos al exterior por intereses y utilidades de las empresas extranjeras—, que habían sido negativas desde la crisis de la deuda, se tornaron nuevamente positivas.

En los primeros años de la década, los flujos financieros desempeñaron un papel decisivo en este proceso, gracias al desarrollo de un mercado dinámico para los bonos latinoamericanos, como consecuencia de las transformaciones de los mercados de capitales de los países industrializados en los años ochenta, del incentivo a la exportación de capitales generado a comienzos de los noventa por las bajas tasas de interés en los Estados Unidos, y del Plan Brady de 1989, que creó un mercado secundario para títulos de deuda latinoamericanos. En el segundo lustro de la década de 1990, la inversión extranjera directa (IED) se convirtió en la principal fuente de flujos netos de recursos. La crisis asiática generó un quiebre adverso en las transferencias netas a través de los flujos financieros, que retornaron, de hecho, a montos negativos similares a los de la década perdida de los años ochenta. La IED sirvió de factor compensatorio hasta 2001, pero la fuer-

Gráfico 1.2
TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS



Fuente: CEPAL, basado en las Estadísticas Financieras Internacionales del FMI.

te caída que registró dicha inversión en 2002 generó una transferencia neta de recursos fuertemente negativa por primera vez en más de diez años.

En la segunda mitad de la década de 1980, el crecimiento repuntó sólo en unas pocas economías latinoamericanas (cuadro 1.1). Así, el crecimiento económico sólo se inició en forma general a comienzos de los años noventa y, según algunos analistas (véase, por ejemplo, BID, 1997), fue un resultado positivo de las reformas en marcha. Una explicación alternativa más adecuada, que concuerda con la evidencia que se presenta más adelante, lo asocia, por el contrario, con la reanudación de los ingresos netos de capital a comienzos de la década de 1990. Sin duda alguna, ambos procesos se relacionan: los flujos de capital facilitaron las reformas estructurales y las políticas de estabilización basadas en la contención del tipo de cambio y, a su vez, el auge del financiamiento externo se vio facilitado por las reformas (la liberalización de los movimientos de capitales, así como el estímulo a la IED generado por las privatizaciones). Sin embargo, la fuerte desaceleración del crecimiento que se produjo temporalmente en 1995 y, en forma más prolongada, entre 1998 y 2003, refleja el papel crítico que han desempeñado los flujos de capital y, en especial, los *flujos financieros*, como determinantes de las variaciones del crecimiento económico de América Latina en décadas recientes. Así, aunque el comercio internacional y algunos factores internos también han influido, el principal determinante del ciclo económico de América Latina en décadas recientes —el auge de la segunda mitad de los setenta, la década perdida de los ochenta, la recuperación generalizada del crecimiento económico en 1990-1997 y la nueva “media

CUADRO 1.1				
FASES RECIENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1986-2003				
(promedio geométrico del crecimiento del PIB)				
	1986-1990	1991-1994	1995-1997	1998-2003
Argentina	-0.3	8.0	3.4	-1.6
Bolivia	2.2	4.0	4.7	2.4
Brasil	1.8	2.8	3.2	1.4
Chile	6.3	7.5	7.6	2.5
Colombia	4.7	3.9	3.4	0.9
Costa Rica	4.4	5.5	3.4	4.6
Cuba	0.3	-10.4	5.0	3.1
Ecuador	1.3	3.6	3.0	1.1
El Salvador	2.1	5.6	4.1	2.5
Guatemala	2.9	4.2	4.1	3.2
Haití	0.0	-7.9	6.0	1.2
Honduras	3.3	3.4	4.1	2.4
México	1.8	3.5	1.9	2.8
Nicaragua	-3.5	1.0	5.0	3.9
Panamá	-0.8	6.4	3.1	2.5
Paraguay	3.9	2.8	2.6	0.2
Perú	-1.8	4.9	5.9	2.1
República Dominicana	2.6	4.1	6.5	4.6
Uruguay	3.6	5.6	2.6	-2.4
Venezuela	2.3	3.2	4.3	-3.0
Promedio ponderado	1.7	4.1	3.3	1.3
Promedio simple	1.9	3.1	4.2	1.7

Fuente: CEPAL, basado en la base de datos del Anuario Estadístico.

década perdida” de 1998-2002⁹— ha sido, sin duda, la volatilidad de la cuenta de capitales (véase, al respecto, el recuadro 1.1).

La política macroeconómica ha sido en parte responsable de la sensibilidad del crecimiento económico

⁹ O, de acuerdo con lo señalado en la nota 4, el “sexenio perdido” de 1998-2003.

RECUADRO 1.1

La fuerte incidencia de los flujos de capital sobre el ciclo económico de América Latina en las últimas décadas se puede corroborar con estimaciones econométricas simples. Al final de este recuadro se presentan estimaciones de los factores determinantes del crecimiento económico de América Latina desde mediados de los años setenta, período que se caracterizó por una severa inestabilidad de la cuenta de capitales. Un modelo de panel muy sencillo, basado en gran medida en variables externas, explica casi dos tercios de la varianza del crecimiento económico, cuando se tienen en cuenta factores específicos que afectan el comportamiento de los distintos países (efectos fijos).

Los factores que más influyeron en el crecimiento durante este período fueron los flujos financieros y el incremento de las importaciones de los países industrializados, pero los efectos del primero de estos factores fueron dos veces más fuertes que los del segundo cuando se tienen en cuenta las varianzas de las variables correspondientes. De acuerdo con estos resultados, las variaciones de los términos de intercambio y la inversión extranjera directa no tuvieron efectos significativos sobre el crecimiento económico. Por otra parte, niveles elevados de inflación (más del 40% al año) afectaron adversamente el crecimiento, pero los niveles moderados de inflación —y, en consecuencia, su disminución a niveles de un dígito— no tuvieron efectos significativos sobre esta variable.

La trayectoria del proceso de reformas estructurales, medido por el índice de la CEPAL, tampoco tuvo efectos significativos sobre el crecimiento, como lo indica la variabilidad de los coeficientes estimados y su escasa significancia estadística. Este resultado concuerda con otros análisis de los efectos de las reformas estructurales sobre el crecimiento económico, tal como se analiza más adelante.

FACTORES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DEL PIB

	Coefficiente (estadístico-t)	Coefficiente (estadístico-t)	Coefficiente (estadístico-t)	Coefficiente (estadístico-t)	Mediana (desviación)	
Constante	0.0219 (1.06)	0.0223 (2.21)	Efectos fijos	Efectos fijos	0.0290 (-0.0270)	a/ a/
Inflación (log)						
Valor límite 40%	-0.0110 (-0.47)		0.0195 (0.74)		0.1864 (0.1094)	
Valor superior a 40%	-0.0114 (-2.48)	-0.0110 (-2.63)	-0.0127 (-2.52)	-0.0097 (-2.02)	0.1668 (0.5011)	
Transferencias netas de recursos (% del PIB)						
Inversión extranjera directa	-0.5963 (-1.54)		-0.7972 (-1.89)		0.0054 (0.0103)	
Flujos financieros	0.5932 (5.70)	0.6321 (6.28)	0.5940 (6.03)	0.6379 (6.69)	-0.0051 (0.0247)	
Términos de intercambio (índice)	-0.0083 (-0.88)		0.0005 (0.04)		1.0306 (0.2369)	

FACTORES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DEL PIB (CONT.)					
	Coefficiente (estadístico-t)	Coefficiente (estadístico-t)	Coefficiente (estadístico-t)	Coefficiente (estadístico-t)	Mediana (desviación)
Crecimiento promedio de importaciones de los países desarrollados	0.1217 (2.87)	0.1099 (2.61)	0.1250 (3.15)	0.1089 (2.75)	0.0343 (0.0558)
Índice de las reformas					
Valor Inicial	0.0427 (1.66)	0.1022 (0.90)	0.0741 (2.46)	0.0210 (1.41)	0.6294 (0.1508)
Variación anual absoluta	0.0982 (0.81)	0.0183 (1.25)	0.1189 (1.00)	0.1080 (1.00)	0.0128 (0.0201)
R ²	0.5228	0.5013	0.6598	0.6330	
a/ Desviación mediana y estándar de la variable dependiente. Nota: Estimaciones del panel para todos los países de América Latina correspondientes a los periodos 1976-1980, 1981-1985, 1986-1990, 1991-1995, 1995-1997 y 1998-2002, a partir de datos de la CEPAL.					

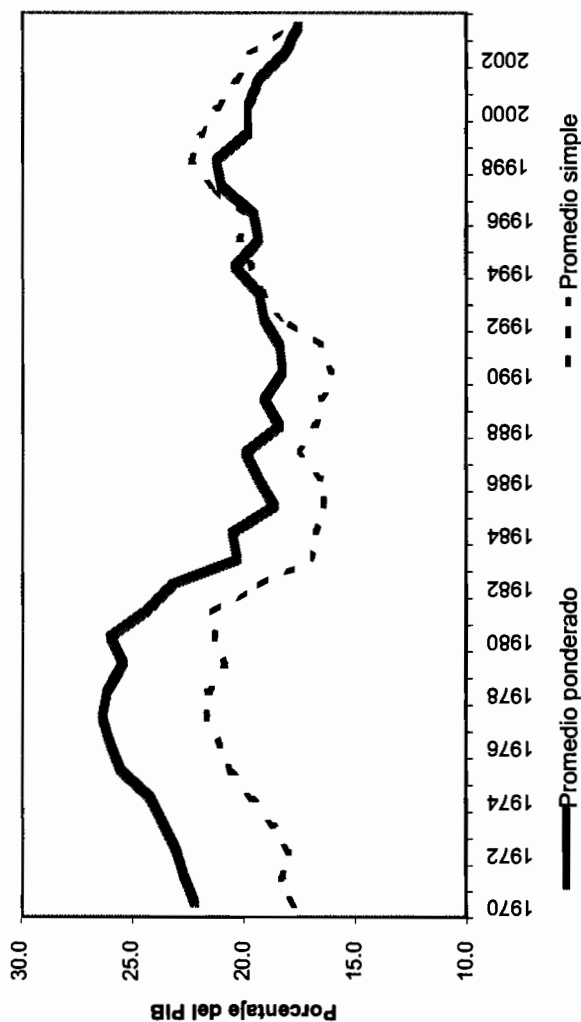
a los flujos de capital, de la propensión a crisis financieras internas y de algunos rasgos del proceso de reestructuración productiva. Esto refleja las tensiones entre la política macroeconómica y los objetivos de las reformas. En particular, los fuertes ajustes que enfrentaron los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente (transables), así como el riesgo financiero asociado a los ataques especulativos contra el tipo de cambio, estuvieron estrechamente relacionados con la sobrevaluación de las monedas que ha tendido a caracterizar los períodos de financiamiento externo abundante. Además, la tendencia a adoptar políticas fiscales y, en especial, políticas monetarias y crediticias procíclicas –que fomentan el endeudamiento y la reducción de las tasas de interés durante los períodos de expansión y generan una contracción monetaria y elevadas tasas de interés durante los períodos de crisis– ha sido la causa fundamental de los fuertes ciclos económicos que han experimentado las economías de la región, así como de la propensión a crisis financieras nacionales después de períodos de auge del financiamiento externo e interno. En la década de 1990,

alrededor de la mitad de los países de América Latina enfrentaron crisis financieras nacionales, que absorbieron cuantiosos recursos fiscales y cuasifiscales y afectaron el funcionamiento mismo de los sistemas financieros, a veces por períodos prolongados (CEPAL, 2001a, capítulo 3 y 2002a; Ffrench-Davis, 2003; Ocampo, 2002b).

La dependencia del financiamiento externo estuvo estrechamente relacionada con algunas de las características de la reestructuración productiva, que dieron lugar a un deterioro *estructural* de la relación entre la balanza comercial y el crecimiento y a un alto grado de sensibilidad de la balanza comercial a la actividad económica (la tendencia a un rápido deterioro de dicha balanza en las fases de recuperación del crecimiento). La propensión a sustituir el ahorro interno por ahorro externo, propia de los períodos de gran afluencia de capitales, cumplió una función similar. En términos más generales, durante la década de 1990 persistió la contracción del ahorro interno, con lo cual la inversión pasó a depender en el margen del financiamiento externo. Las tasas de inversión repuntaron parcialmente, en especial si se considera el promedio simple y no el promedio ponderado, pero este giro positivo se detuvo cuando la crisis asiática interrumpió la entrada de capitales. De hecho, en 2002 y en 2003 la tasa promedio de inversión de América Latina alcanzó niveles incluso más bajos que los peores alcanzados durante la “década perdida” de los años ochenta (véase el gráfico 1.3).

Más allá de las fluctuaciones asociadas al financiamiento externo, el crecimiento económico de largo plazo ha sido desalentadoramente lento. En el período 1990-2003 en conjunto, la tasa media de crecimiento fue de sólo 2,6% al año o 0,9% por habitante, menos de la mitad de la registrada en América Latina entre

Gráfico 1.3
INVERSIÓN FIJA EN AMÉRICA LATINA COMO PORCENTAJE DEL PIB
 (Estimada a precios de 1995)



Fuente: CEPAL, basado en la base de datos del Anuario Estadístico.

1945 y 1980, esto es, 5,5% al año o 2,7% por habitante. Resulta más adecuado comparar las tasas totales de crecimiento y no las del crecimiento por habitante, debido a que en el período de industrialización liderada por el Estado la transición demográfica afectó negativamente la evolución de este último indicador, mientras que en los años noventa sucedió lo contrario, ya que la región se vio favorecida por un “bono demográfico” (véase la sección III.1). De hecho, en la década de 1990, el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo fue muy similar al registrado en el período 1945-1980. La desaceleración de las tasas de crecimiento de largo plazo respecto del período 1945-1980 caracterizó a la mayoría de los países de América Latina, con la excepción de Chile (que combinó un desempeño deficiente en el período 1945-1980 con un crecimiento rápido en 1990-2002, en especial hasta 1998) y República Dominicana (que creció a un ritmo acelerado en ambos períodos, proceso que fue interrumpido en años recientes por una fuerte crisis financiera). Como se verá más adelante, el comportamiento de la productividad a partir de 1990 fue igualmente deficiente.

2. La integración en la economía mundial

El dinamismo de las exportaciones y la IED son las señales más claras de los significativos avances logrados por los países de América Latina en su integración a la economía mundial. De 1990 a 2000 el crecimiento del volumen de las exportaciones de la región alcanzó niveles sin precedentes (casi 9% al año), superiores a los del comercio mundial en su conjunto; la desaceleración que se produjo a nivel global en el período 2001-2002 tuvo como consecuencia una fuerte disminución del ritmo de expansión de las exportaciones (a

2% real al año). El vigoroso crecimiento de las exportaciones mexicanas explica gran parte de estos resultados y, de hecho, ha llevado a dicho país a concentrar casi la mitad de las exportaciones de mercancías de América Latina en años recientes. Por el contrario, el ritmo de aumento de las exportaciones brasileñas fue inferior al promedio de la región y a sus propios registros históricos desde los años sesenta; a partir de la devaluación de 1999, y en contra de la tendencia regional, las exportaciones de dicho país se aceleraron. Si se excluyen las dos economías más grandes de la región, el crecimiento real de las exportaciones en los años noventa estuvo en torno al 8%.

El avance en la diversificación de las exportaciones fue variable en los distintos países y subregiones. El caso más destacado fue el cambio acelerado en la composición de las exportaciones mexicanas, seguido por el de varios países centroamericanos y República Dominicana (véase el cuadro 1.2). En el caso de México, el auge general de las exportaciones de manufacturas hacia los Estados Unidos abarcó una amplia gama de productos, incluidos los correspondientes a actividades de maquila. En los países más pequeños, la diversificación estuvo relacionada, sobre todo, con el desarrollo de industrias de ensamble, orientadas igualmente hacia el mercado estadounidense. Debido al aumento de la participación de los productos de maquila en las exportaciones de estos países, tanto la tasa de crecimiento como el grado de diversificación de las exportaciones serían menores si se estimaran en función del valor agregado, que, generalmente, es muy pequeño en este tipo de actividades (CEPAL, 2002b, capítulo III). El cambio de composición de las exportaciones fue más pausado

CUADRO 1.2
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA

(porcentaje de las exportaciones)

Países / Regiones	Productos primarios		Manufacturas basadas en recursos naturales		Manufacturas de baja tecnología		Manufacturas de tecnología media		Manufacturas de alta tecnología		Productos no clasificados	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE												
México	29.4	11.7	9.4	5.8	10.6	14.7	31.8	38.5	14.9	25.3	3.9	3.9
MERCOSUR	36.5	34.7	23.6	24.1	14.8	11.0	20.7	21.2	3.2	6.6	1.1	2.4
Argentina	45.5	49.8	27.0	21.9	11.9	8.5	12.4	16.2	2.3	2.4	0.9	1.2
Brasil	32.0	27.1	23.3	25.5	14.9	11.6	24.9	24.3	3.8	8.9	1.1	2.5
Paraguay	78.0	57.4	12.8	14.5	6.6	8.7	1.8	0.8	0.1	0.7	0.7	17.9
Uruguay	36.4	36.7	14.3	20.3	36.1	22.0	8.4	13.6	1.2	2.8	3.6	4.4
COMUNIDAD ANDINA	58.1	59.5	30.0	24.5	5.6	6.3	4.4	6.4	0.3	0.9	1.5	2.4
Bolivia	61.7	56.0	21.2	24.7	6.4	13.4	1.0	1.1	0.3	1.0	9.3	3.8
Colombia	67.3	59.4	14.5	13.2	8.2	10.4	6.8	10.4	0.5	2.0	2.7	4.5
Ecuador	87.7	76.1	9.1	15.4	1.3	3.4	1.0	2.9	0.4	0.9	0.5	1.3
Perú	43.1	41.8	38.7	35.6	12.7	14.5	3.1	2.4	0.3	0.5	2.1	5.1
Venezuela	51.0	59.9	40.1	30.1	3.4	2.6	4.6	6.2	0.2	0.4	0.6	0.7

Países / Regiones	Productos primarios		Manufacturas basadas en recursos naturales		Manufacturas de baja tecnología		Manufacturas de tecnología media		Manufacturas de alta tecnología		Productos no clasificados	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
MERCADO COMÚN												
CENTROAMERICANO												
Costa Rica	57.9	27.7	11.1	9.2	21.0	39.7	5.4	6.6	3.4	14.5	1.2	2.2
El Salvador	56.9	29.1	7.0	8.5	25.5	17.1	6.1	8.3	3.5	34.3	1.0	2.8
Guatemala	46.4	13.4	11.4	9.8	24.9	62.7	8.2	5.9	8.2	6.4	0.9	1.8
Honduras	53.0	36.1	16.9	12.4	20.5	39.9	5.0	7.4	3.6	2.5	1.0	1.7
Nicaragua	70.2	21.4	9.4	6.4	16.0	65.2	2.7	4.1	0.6	1.3	1.0	1.6
CARICOM	70.9	46.9	15.1	8.8	3.9	36.7	4.6	2.5	0.9	0.3	4.5	4.7
Otros	41.0	37.4	26.4	34.9	10.1	10.2	18.2	11.6	1.8	1.4	2.5	4.6
Chile	41.9	40.3	49.4	48.6	2.4	3.0	3.5	5.7	0.3	0.7	2.4	1.7
Cuba	25.6	22.2	65.5	69.2	1.9	1.7	1.2	3.5	4.7	1.7	1.2	1.6
Haití	11.0	8.9	4.3	2.9	67.0	85.2	8.4	1.0	6.3	0.3	2.9	1.6
Islas Caymán	40.5	2.3	18.6	7.0	3.3	1.0	26.2	85.3	1.1	2.6	10.3	1.9
Panamá	28.8	24.9	13.4	14.3	10.0	18.1	38.5	26.7	5.9	12.0	3.4	3.9
República Dominicana	12.7	4.9	11.6	8.6	49.6	62.7	18.5	17.5	1.6	3.5	6.0	2.9
Pro memoria:												
República de Corea	3.2	1.7	7.4	12.0	41.7	16.9	25.9	29.2	20.5	38.4	1.3	1.8
China	14.6	4.7	8.2	6.9	53.6	47.6	15.4	17.3	7.3	22.4	0.8	1.1
Taiwán, Provincia de China	4.4	1.3	6.7	4.8	38.8	21.8	25.2	25.0	23.8	45.5	1.1	1.5

Fuente: CEPAL, Basado en CEPAL y Banco Mundial (2002).

en Brasil, que comenzó el período con una estructura exportadora muy diversificada, y, en especial, en el resto de Sudamérica, donde los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales –muchos de los cuales son, a su vez, intensivos en el uso de capital– siguen representando una elevada proporción de las exportaciones. Al contrario de lo que sucede en México y en Centroamérica, las exportaciones sudamericanas están menos orientadas al mercado estadounidense.

Un elemento importante en la expansión y en la diversificación de las exportaciones, especialmente, en los países sudamericanos, fue el avance del comercio intrarregional, asociado al fortalecimiento de los procesos de integración económica y a la suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio entre países de la región. Entre 1990 y 1997, el crecimiento del comercio en el interior de los dos principales esquemas de integración sudamericanos, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina, fue muy acelerado (26% y 23% al año, respectivamente). En el Mercado Común Centroamericano, el ritmo de crecimiento también fue dinámico, aunque algo menos rápido (17% al año). Uno de los rasgos históricos sobresalientes del comercio intrarregional en América Latina, que se mantuvo vigente durante el auge reciente, ha sido el predominio de las manufacturas no tradicionales. De hecho, si se excluyera el comercio intrarregional, la concentración de las exportaciones sudamericanas en productos básicos sería aún más significativa. La expansión del comercio dentro de los dos bloques de integración sudamericanos se interrumpió bruscamente en 1998, y dio paso a fuertes fluctuacio-

nes del comercio intrarregional y a un debilitamiento del compromiso con la integración regional¹⁰.

De este modo, América Latina ha venido generando dos patrones básicos de especialización, que se ajustan aproximadamente a una división regional "norte-sur". El patrón del "norte" se caracteriza por exportaciones de productos manufacturados con elevados contenidos de insumos importados (en su forma extrema, maquila), que se dirigen principalmente al mercado estadounidense. Este patrón marcha a la par con exportaciones agrícolas tradicionales y con la diversificación de las exportaciones agrícolas en Centroamérica, así como con el crecimiento del turismo en México y el Caribe. El patrón del "sur" se caracteriza por la combinación de exportaciones extrarregionales de productos básicos y de manufacturas basadas en recursos naturales, muchos de ellos también intensivos en capital, con un comercio intrarregional diversificado. En el caso de Brasil, se combina con algunas manufacturas y servicios de alta densidad tecnológica, en este y en algunos otros países sudamericanos, con exportaciones de productos manufacturados intensivos en mano de obra. Esto indica que México y algunos países de Centroamérica y el Caribe han estado participando en mayor medida en los mercados mundiales más dinámicos, los de manufacturas, mientras Sudamérica se ha centrado en los mercados menos dinámicos de productos básicos. Un desglose más detallado indica, sin embargo, que, aún en manufacturas, los países de América Latina tienden a especializarse

¹⁰ Véanse algunas consideraciones adicionales sobre este tema en la sección sobre "regionalismo abierto" del segundo ensayo de este libro.

en productos que no juegan un papel dinámico en el comercio mundial (CEPAL, 2001a y 2002b). Hay, además, un tercer patrón de especialización, que caracteriza a Panamá y a algunas economías pequeñas de la cuenca del Caribe, en las que predominan las exportaciones de servicios (financieros, de turismo y transportes). Como se verá en la sección siguiente, estos patrones de especialización comercial han influido en los patrones de producción y, en particular, en el dinamismo de la producción manufacturera en los distintos países.

Por su parte, el auge de la IED obedeció a factores tanto de carácter mundial como regional. Entre los últimos, cabe mencionar los procesos de privatización, la desregulación de los sectores de recursos naturales, los acuerdos de libre comercio o arreglos preferenciales con países o regiones más industrializados (en especial el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe) y la reestructuración de los sectores productivos en el marco de los procesos regionales de integración. Los patrones de especialización comercial y de IED han estado estrechamente relacionados. Así, mientras el patrón de especialización del “norte” ha atraído a empresas transnacionales que participan activamente en sistemas internacionales de producción integrada, en Sudamérica hay un mayor predominio de inversiones en servicios, en recursos naturales y en producción para los procesos de integración regional.

La IED ha incluido una importante proporción de adquisiciones de activos existentes, primero mediante la participación en los procesos de privatización y, más recientemente, mediante la adquisición de empresas privadas nacionales. Se estima que a fines de los

años noventa las fusiones y las adquisiciones representaron alrededor de dos quintos de la IED en la región. Como corolario de este proceso, se produjo un incremento acelerado de la participación de empresas extranjeras en la producción y ventas, a expensas de las empresas estatales en la primera mitad de la década de 1990, y de empresas tanto públicas como privadas en la segunda mitad de la década¹¹. Un proceso paralelo, aunque de menor envergadura, ha sido el crecimiento de la inversión intrarregional, que ha incluido fusiones y adquisiciones y una oleada de alianzas estratégicas entre grandes empresas nacionales de la región, en algunos casos como parte de la transición hacia la formación de empresas transnacionales latinoamericanas.

El contraste entre el éxito relativo de la internacionalización de las economías de América Latina y los lentos ritmos de crecimiento económico analizados en la sección anterior es, sin duda, uno de los efectos paradójicos de las reformas estructurales que se han llevado a cabo en la región. Este debilitamiento de los vínculos entre el comercio internacional y la producción nacional (y en consecuencia, el PIB) refleja una reducción de los encadenamientos productivos y tecnológicos de los sectores exportadores, así como la destrucción simultánea de los sectores de sustitución de importaciones

¹¹ De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, basadas en las ventas de las mil empresas más grandes que operan en la región, la participación de las empresas extranjeras aumentó de 29,9% en el período 1990-1992, a 35,5% en el bienio 1994-1996, y a 41,6% en el período 1998-2000. La participación de las empresas privadas nacionales aumentó de 37,7% a 42,7% en los primeros cinco años de la década de los noventa, pero luego cayó a 41,3%. La del sector público se redujo de manera sostenida, de 32,5 a 17,1%.

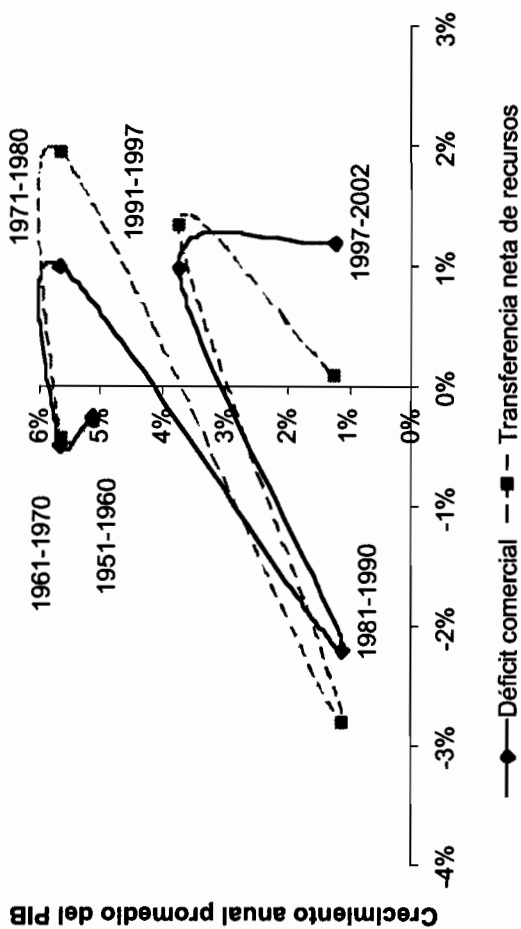
que no pudieron reconvertirse en actividades exportadoras, o que sólo pudieron sobrevivir aumentando la participación de insumos importados en su producción, con lo cual sus vínculos con otros sectores productivos nacionales también se debilitaron. Todos estos procesos han sido particularmente intensos en el caso de las actividades manufactureras. La subcontratación externa de las empresas transnacionales, incluso en sectores productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente, ha contribuido a debilitar aún más sus encadenamientos internos. En cierto sentido, muchos de los sectores internacionalizados tienen un creciente componente de “enclave”: participan activamente en transacciones internacionales, pero contribuyen muy poco a generar valor agregado en los países donde se localizan sus actividades. De hecho, es posible que los sectores intensivos en recursos naturales del patrón del “sur” ofrezcan más oportunidades de generar encadenamientos productivos y tecnológicos, que las actividades de ensamble características del patrón de especialización del “norte” de la región (véase CEPAL, 2002b, capítulo III, y Banco Mundial, 2002).

Estas transformaciones de la estructura productiva se relacionan, a su vez, con otro patrón de alcance regional: el deterioro de la relación entre el crecimiento y el déficit comercial¹². En el período 1991-1997 el déficit comercial tendió a ampliarse, hasta llegar a niveles comparables con los de la década de los setenta,

¹² Véase un análisis similar en UNCTAD (1999), que revela que este deterioro se ha producido en todo el mundo en desarrollo, salvo China y algunas otras economías asiáticas.

[44]

Gráfico 1.4
RELACIÓN ENTRE LA BALANZA COMERCIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: CEPAL, basado en la base de datos del Anuario Estadístico.

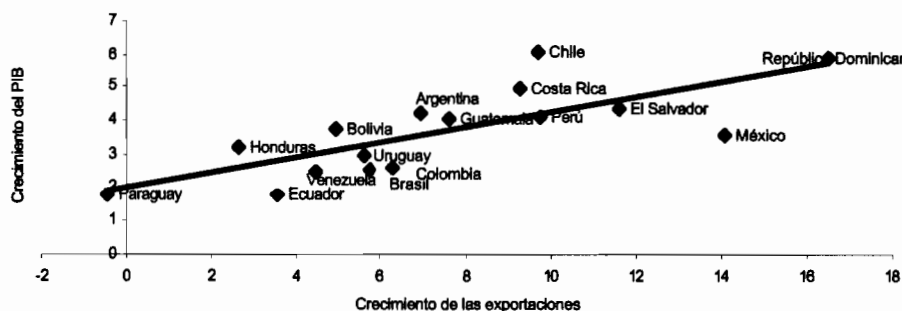
pero las tasas de crecimiento fueron inferiores a las registradas en dicha década en más de dos puntos porcentuales (véase el gráfico 1.4). Este comportamiento fue el efecto conjunto de los cambios *estructurales* mencionados –la desaparición de sectores de sustitución de importaciones y el debilitamiento de los encadenamientos productivos de los sectores internacionalizados–, y del sesgo de la política macroeconómica hacia la apreciación de las monedas, en un contexto de financiamiento externo abundante. En tal sentido, la elevada dependencia del financiamiento externo fue, a la vez, causa y efecto del deterioro en las cuentas comerciales. Cabe señalar que este empeoramiento de la relación entre el crecimiento y el déficit comercial resulta aún más acentuado si se toman como punto de referencia los años cincuenta y sesenta, épocas en que el crecimiento acelerado de América Latina coincidió con pequeños superávits comerciales. Más aún, el patrón regional empeoró aún más durante la “media década perdida” de 1998-2002, cuando el déficit comercial se mantuvo obstinadamente alto pese al lento dinamismo del crecimiento económico; en este caso el punto de referencia son los años ochenta, época en que América Latina también creció muy pausadamente pero generó un amplio superávit comercial.

En cualquier caso, es importante resaltar que, tal como se muestra en la parte superior del gráfico 1.5, el ritmo de crecimiento de los distintos países ha estado asociado a su desempeño exportador. De esta manera, aunque las transformaciones estructurales mencionadas han generado un debilitamiento del vínculo entre exportaciones y crecimiento económico, tanto en el conjunto de la región como en el grueso de los países tomados individualmente, el desempeño exportador sí

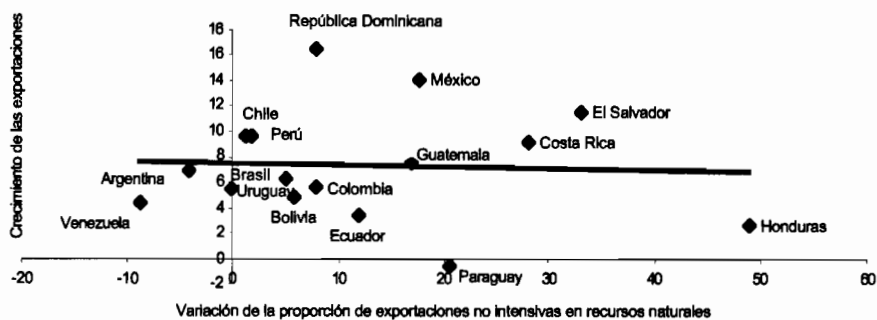
[46]

Gráfico 1.5
PATRONES DE ESPECIALIZACIÓN, EXPORTACIONES Y CRECIMIENTO DEL PIB, 1990-2000

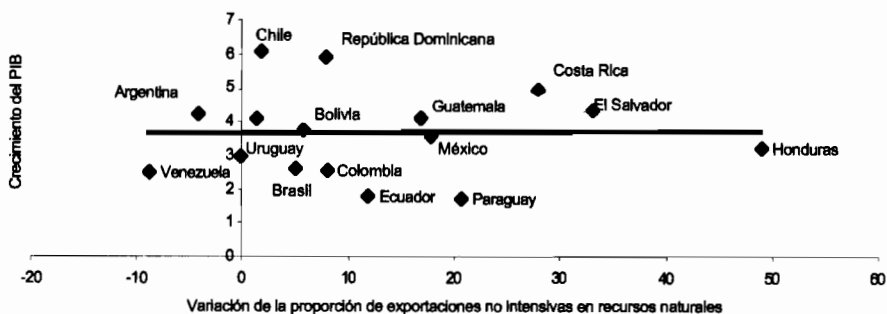
A. Exportaciones y crecimiento del PIB



B. Variación de la proporción de exportaciones no intensivas en recursos naturales y crecimiento de las exportaciones



C. Variación de la proporción de exportaciones no intensivas en recursos naturales y crecimiento del PIB



Fuente: CEPAL, basado en la base de datos del Anuario Estadístico y CEPAL y Banco Mundial (2002).

contribuye a explicar el crecimiento *relativo* de los distintos países. No obstante, ni las exportaciones ni el crecimiento del PIB han guardado relación con los patrones de especialización comercial, tal como lo muestran las partes B y C del mismo gráfico. Chile sobresale como un país que, pese a especializarse en exportaciones basadas en recursos naturales, ha tenido un crecimiento acelerado de las exportaciones y del PIB. Ecuador y Venezuela son casos opuestos en esta materia. En México, el crecimiento del PIB ha sido relativamente lento, si se tiene en cuenta su excepcional desempeño en materia de exportación de manufacturas. En tal sentido, Costa Rica, El Salvador y, en especial, República Dominicana (antes, en este caso, de su crisis reciente), han sido capaces de extraer mayor crecimiento económico de su desempeño exportador. Como ya se señaló, el alto contenido de insumos importados en las exportaciones de manufacturas y la tendencia a especializarse en labores tecnológicamente más sencillas dentro de los sistemas internacionales de producción integrada, puede efectivamente redundar en que exportaciones intensivas en recursos naturales generen más encadenamientos y valor agregado nacional que las exportaciones de manufacturas.

Si el desempeño relativo de los distintos países no se explica por los patrones de especialización, cabe preguntarse si la clave de la divergencia es la amplitud de las reformas adoptadas. La respuesta a esta interrogante es negativa. En efecto, la evidencia proveniente de investigaciones de la CEPAL indica que las reformas y el crecimiento *no* han estado estrechamente vinculados: algunas de ellas influyeron positivamente sobre el crecimiento, mientras otras tuvieron efectos negativos, pero los efectos netos no fueron significativos;

además, aun si a largo plazo los efectos de las reformas han sido neutros o positivos, a corto plazo generaron efectos claramente negativos (Escaith y Morley, 2001)¹³. Estos resultados concuerdan con los de otros autores que han analizado esta relación¹⁴ y con las estimaciones econométricas del recuadro 1.1. En todo caso, la mejor constatación de que los efectos de las reformas sobre el crecimiento económico han sido poco claros, o incluso negativos, proviene de la evaluación de las tendencias macroeconómicas de los años noventa en comparación con el dinámico crecimiento económico que caracterizó el período de industrialización liderada por el Estado.

¹³ Véase, además, el reciente análisis de sensibilidad de Correa (2002).

¹⁴ Esto es particularmente cierto cuando se comparan los resultados de Lora y Barrera (1998) con los de Lora y Panizza (2002), que utilizaron los índices de reformas del Banco Interamericano de Desarrollo. Mientras que en el primero de estos trabajos se estimó que las reformas influyeron fuertemente sobre el crecimiento, en el segundo se calcularon solamente efectos transitorios. Además, si se examinan detalladamente los cuadros de este último trabajo, se puede comprobar que esta conclusión no tiene gran peso, ya que la mencionada correlación no es estadísticamente significativa en la mayoría de las estimaciones econométricas. Por otra parte, aunque Loayza, fajnzylver y Calderón (2002) sostienen que las reformas tuvieron consecuencias positivas sobre el crecimiento a largo plazo, estos autores midieron los efectos de algunas *características* y no de las *reformas* estructurales (véase la nota 8). En especial, los resultados que obtuvieron estos autores muestran efectos de la profundidad comercial y financiera sobre el crecimiento (es decir, de la relación entre la magnitud de los flujos comerciales y el PIB, por una parte, y del tamaño de los flujos financieros y el PIB, por otra), pero *no* los de las *reformas* comerciales y financieras.

3. Cambios en los patrones de producción

De esta manera, la lentitud del crecimiento económico promedio de la región refleja tanto problemas macroeconómicos como sectoriales y microeconómicos. A nivel agregado evidencia el deterioro de la relación entre el crecimiento económico y las cuentas externas, así como la insuficiente reactivación de las tasas de inversión. A nivel sectorial, es el resultado de la destrucción de sectores de sustitución de importaciones y de los débiles encadenamientos productivos y tecnológicos de las actividades internacionalizadas. A nivel microeconómico, refleja la tendencia de las empresas a adoptar estrategias “defensivas” de adaptación al nuevo contexto (es decir, reestructuraciones organizativas, productivas y de comercialización con baja inversión) en lugar de estrategias “ofensivas” (en que se combinan estas reestructuraciones con aumentos substanciales de la inversión en nuevos equipos y tecnologías, así como alianzas estratégicas).

En el plano sectorial, es posible identificar algunos patrones regionales¹⁵. Uno de los efectos paradójicos de las políticas orientadas a lograr una mayor integración en la economía mundial fue el dinamismo relativo que se observó en numerosos países de los sectores productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente, respecto de los transables. En efecto, sectores no transables como los transportes, las comunicaciones, la energía y los servicios financieros, así como la construcción, mostraron un fuerte

¹⁵ Véase CEPAL (2001a), capítulos IV y V, Stallings y Peres (2000), Katz (2000) Moguillansky y Bielchowsky (2000) y, respecto de la agricultura, David (2001) y Ocampo (2001).

dinamismo en varios países, particularmente durante las fases de expansión del ciclo económico regional. Entre los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente, el sector manufacturero fue, en general, el más afectado en relación con su trayectoria histórica anterior a la crisis de la deuda. Esto fue particularmente cierto en las industrias más tradicionales, intensivas en mano de obra (vestuario, calzado y manufacturas de cuero, muebles, etc.), con excepción de las industrias vinculadas a la maquila. Entre los sectores industriales que tuvieron mejor desempeño se destacan la maquila, la industria automotriz (favorecida en el caso de México por el acceso al mercado estadounidense y en Sudamérica por mecanismos especiales de protección en el marco de los procesos de integración), algunas industrias procesadoras de recursos naturales y ramas orientadas al mercado interno durante los períodos de auge de la demanda (tales como las de materiales de construcción, bebidas y procesamiento de alimentos).

La agricultura también tuvo un ritmo de crecimiento inferior al anterior a la crisis de la deuda, con importantes divergencias entre distintos países de la región. Además, algunas de las actividades más dinámicas de este sector siguieron tendencias de largo plazo independientes del proceso de reformas (por ejemplo, el vigoroso desempeño de los cultivos de soya y de la producción avícola). Por lo general, la minería ha crecido en forma rápida, pero las actividades extractivas han aumentado más rápidamente que las que generan más valor agregado (refinación). Al igual que las telecomunicaciones y, en menor medida, la energía, la minería se ha visto favorecida por reformas ins-

titucionales destinadas a abrir mayores espacios a la participación privada y a la IED. En el caso de los recursos mineros, así como de la IED y la propiedad intelectual, uno de los rasgos importantes de las reformas fue la mayor protección de los derechos de propiedad.

En su conjunto, durante la década de 1990, el crecimiento relativo de los sectores de bienes transables y no transables se combinó de forma diversa a través de la región y no siguió la división norte-sur que caracterizó los patrones de especialización comercial; el empleo sí lo hizo, según veremos más adelante. Por el contrario, la relación entre los patrones de especialización y el dinamismo relativo de la producción manufacturera fue bastante estrecha. Las economías que se especializan en exportación de manufacturas experimentaron, en general, un crecimiento relativo de la producción manufacturera, mientras que en las que se especializan en exportaciones intensivas en recursos naturales sucedió lo contrario. Cabe recordar que en el período de industrialización liderada por el Estado, una de las características comunes de América Latina fue la creciente participación de las manufacturas en el PIB en todas las economías. Durante el período de reformas, esta característica sólo se observó en las economías con un fuerte sesgo hacia la exportación de manufacturas.

La falta de dinamismo del PIB estuvo asociada con un comportamiento mediocre de la productividad, pero a la hora de discernir los vínculos causales correspondientes hay que ser cautelosos. Incluso en algunos sectores de la industria manufacturera, en los que aumentó durante los años noventa, la brecha de productividad se amplió con respecto a las economías in-

dustrializadas, y en especial a Estados Unidos¹⁶. De hecho, en numerosos países y actividades manufactureras, dicha brecha se redujo más rápidamente en los años setenta y ochenta que en los noventa, lo que puede atribuirse, en parte, a que en aquellas décadas el ritmo de cambio tecnológico en los Estados Unidos fue más lento. A nivel subsectorial, el cierre de la brecha tecnológica estuvo relacionado mucho más con el ritmo de crecimiento económico de un sector y país determinados, que con los patrones de progreso tecnológico inducidos por el proceso de reformas (Katz, 2000). Así, por ejemplo, en la industria automotriz, que se siguió beneficiando en Sudamérica de mecanismos selectivos de protección, los incrementos de la productividad fueron tan altos como los de las actividades exportadoras intensivas en recursos naturales, mientras la productividad de los sectores que competían con las importaciones y que fueron desplazados por la competencia externa, tuvo un desempeño mediocre. En consecuencia, la dinámica correspondiente siguió un patrón (conocido en la literatura económica como ley de Kaldor¹⁷) en virtud del cual el crecimiento determina la productividad y no a la inversa, como lo señala el vínculo causal neoclásico. En otras palabras, la producción no creció lentamente debido a los rezagos en la productividad; estos últimos fueron gene-

¹⁶ Una forma alternativa de expresar este punto es que la brecha de productividad se redujo más lentamente que las presiones al aumento del déficit comercial asociadas a la mayor demanda de importaciones, generando así una trampa de bajo crecimiento. Véase, al respecto, Cimoli y Correa (2004).

¹⁷ Kaldor (1978) y Cripps y Tarling (1973). Esta ley también se conoce en parte de la literatura como Ley de Verdoorn.

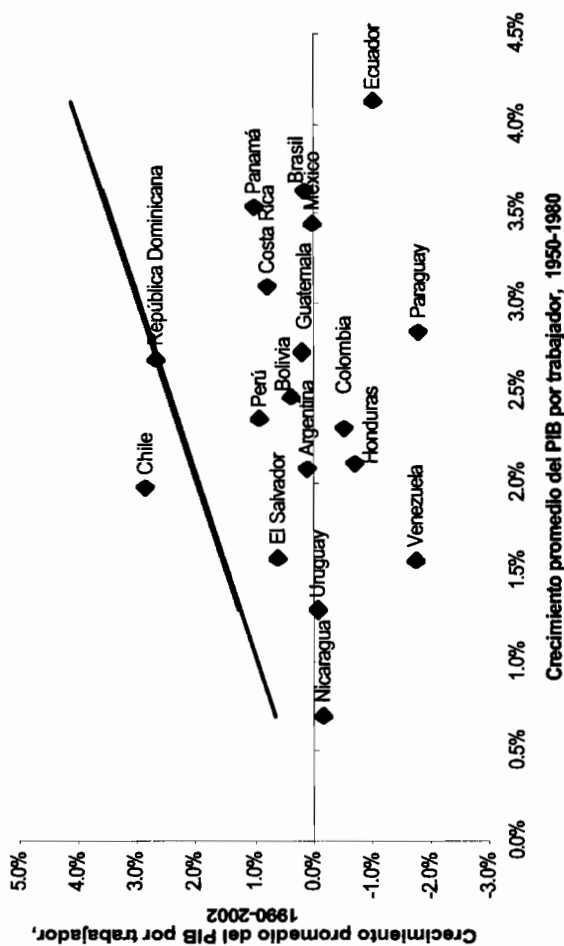
rados, más bien, por el lento dinamismo de la producción.

En el sector agropecuario, la productividad aumentó de manera sostenida, pero ello corresponde más bien a una tendencia de largo plazo, que no se aceleró durante la década de 1990 (Dirven, 1997; Ocampo, 2001). Los sectores de las telecomunicaciones, la minería y, en algunos casos, la energía son los que revelan más claramente incrementos de la productividad en los años noventa asociados a los procesos de reforma, en especial a las privatizaciones y a la creciente participación de las empresas transnacionales en su producción (CEPAL, 2001a, capítulos IV y V; Stallings y Peres, 2000).

En términos más generales, las tendencias de la productividad muestran una gran asimetría entre su evolución positiva en un grupo de empresas y sectores exitosos y su pobre desempeño a nivel agregado. El aumento de la productividad total de los factores (PTF) se desaceleró en relación con el ritmo anterior a la crisis de la deuda, aun si se excluyen del cálculo los últimos años de bajo crecimiento: 1,1% al año en el período 1990-1997 contra 2,1% en el período de industrialización liderada por el Estado, 1950-1980¹⁸. Como lo indican las estimaciones de productividad laboral que se reproducen en el gráfico 1,6, esta registró una pérdida de dinamismo aún más marcada. Con excepción de Chile y República Dominicana, en el período 1990-2002 la productividad laboral media

¹⁸ Estos datos han sido facilitados por André Hofman y actualizan aquellos publicados por el autor en Hofman (2000). Se refieren a los promedios ponderados por el PIB de diez países de la región, entre los cuales se incluyen todos los de mayor tamaño.

Gráfico 1.6
PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA, 1990-2002 vs. 1950-1980



Fuente: CEPAL, basado en la base de datos del Anuario Estadístico.

La estimación de la productividad corresponde al total de la fuerza de trabajo (PEA). En consecuencia, difiere de las estimaciones tradicionales de la productividad de la fuerza de trabajo (y del total de los factores), que sólo tienen en cuenta la fuerza de trabajo que tiene empleo.

—medida como la relación entre el PIB y la fuerza de trabajo— aumentó menos que en el período 1950-1980 (véase el gráfico 1.6). El aumento del desempleo y, en especial, del subempleo, debido en gran medida al bajo crecimiento económico, redujo la productividad agregada de la mano de obra. En términos más generales, el comportamiento agregado de la productividad indica que la mano de obra, el capital, las capacidades tecnológicas y, a veces, la tierra, desplazados de los sectores y empresas afectados por los procesos de reestructuración productiva, no fueron reasignados adecuadamente hacia los sectores en expansión. También en este caso se dio la línea causal sugerida por Kaldor —esto es, la falta de dinamismo del crecimiento condujo a resultados deficientes en materia de productividad— y no la dinámica neoclásica inversa.

Estos patrones de comportamiento de la productividad ponen de manifiesto una de las características más destacadas de los procesos de reestructuración productiva que se desarrollaron en la región durante el período de las reformas, a saber, el aumento del dualismo o heterogeneidad de los sectores y agentes productivos al interior de cada economía —es decir, la creciente heterogeneidad estructural, para utilizar la terminología tradicional de la CEPAL—. Esto indica que las expectativas de que el aumento de la productividad que experimentaron los sectores internacionalizados se difundiera al resto de la economía y se reflejara en un crecimiento económico acelerado no se materializaron. La productividad aumentó efectivamente en las empresas y sectores dinámicos, y la competencia externa, la IED y las privatizaciones desempeñaron un papel importante en ese proceso. Sin embargo, en contra de lo que esperaban los ideólogos de las reformas, que

basaron sus expectativas en los vínculos neoclásicos ya mencionados, estos impactos positivos sobre la productividad de las empresas y sectores internacionalizados *no* se difundieron, sino más bien llevaron a una mayor dispersión de los niveles de productividad relativa dentro de las economías.

Lo anterior indica también que la reestructuración no fue “neutral” en términos de sus efectos sobre los distintos agentes económicos. Las principales ganadoras fueron las empresas transnacionales y las grandes firmas nacionales en sectores con ventajas comparativas estáticas, mientras las empresas nacionales de los sectores de sustitución de importaciones y, en especial, muchas empresas medianas y pequeñas, tanto urbanas como rurales, no fueron capaces de competir y en consecuencia, tuvieron altas tasas de cierre. En general, el desempeño de las empresas pequeñas estuvo estrechamente relacionado con el dinamismo de los sectores en los que tienen una elevada participación en la producción¹⁹.

4. *El cambiante marco institucional*

Los cambios en las políticas públicas que se produjeron durante el período de reformas tuvieron por objeto trazar nuevos límites entre la actividad pública y la privada. Los países de la región enfrentaron el reto de la modernización de las instituciones del sector público, tanto en lo que se refiere al tamaño del Estado como a las reglas del juego para su funcionamiento

¹⁹ Véase un amplio análisis acerca de los ganadores y perdedores durante el período de reformas en CEPAL (2001a), Stallings y Peres (2000) y Peres (1998) y del dinamismo de las empresas pequeñas en Peres y Stumpo (2000).

(políticas, régimen jurídico y patrones de comportamiento). Cuando las reformas comenzaron a dar fruto, ambos aspectos resultaron decisivos. Como lo demuestra la experiencia de varios países, algunas de las reformas institucionales que se introdujeron fueron fundamentales para determinar el balance entre los beneficios y costos de la liberalización económica.

Aunque en este campo la mayoría de los países de la región tienen todavía mucho camino por recorrer, se ha logrado progresar en algunos aspectos. A nivel macroeconómico, una amplia variedad de facultades de supervisión discrecionales ha sido sustituida por un número menor de normas generales, que armonizan mejor con las leyes del mercado, pero que al mismo tiempo son más rigurosas en cuanto a su cumplimiento. Así mismo, las funciones se han distribuido más claramente —en particular, entre las autoridades fiscales y monetarias—, lo que permite un control mutuo y una mejor rendición de cuentas. En general, como se ha visto, estos cambios han fortalecido la confianza de los agentes privados en las autoridades macroeconómicas.

Otras reformas institucionales y organizativas tuvieron origen en sectores en los que se redefinieron en forma marcada los límites entre la gestión pública y la privada. Uno de ellos fueron los servicios de infraestructura (particularmente transportes, telecomunicaciones y energía), en los cuales la acción pública se orientó de manera creciente al fomento y regulación de la inversión privada. Como complemento de ello, y de cambios en otros ámbitos de la actividad económica, se desarrollaron nuevas capacidades institucionales para promover la competencia y proteger a los consumidores. Como parte de estos procesos, se

dividieron labores que antes habían estado unidas al funcionamiento de los monopolios estatales, con lo cual se separó el diseño de las políticas de las funciones de regulación, financiamiento y provisión de los servicios, incluso en los casos en que esta última siguió estando en manos del Estado. En el diseño de la política social (educación, salud, pensiones y vivienda) ocurrieron cambios similares que, en algunos casos, estuvieron acompañados de programas innovadores para proveer y financiar los servicios correspondientes.

Aunque las instituciones que intervienen en todos estos ámbitos han sacado numerosas enseñanzas del proceso, los resultados logrados han sido modestos en comparación con la magnitud de los retos y subsiste un activo proceso de aprendizaje institucional en marcha. Estos rezagos tuvieron importantes consecuencias económicas. Así, el ambiente más competitivo y la ampliación de los espacios para la actividad privada generaron progresos en términos de disputabilidad (*contestability*) de los mercados y eficiencia, para beneficio potencial de los consumidores y de la asignación de los recursos. Sin embargo, la creciente concentración económica creó presiones en el sentido contrario, incluso en sectores productores de bienes comercializables internacionalmente. Esta tensión tuvo consecuencias complejas cuando la política de apertura a la inversión privada no se orientó expresamente a aumentar la competencia, e incluso sustituyó (al menos transitoriamente) los monopolios estatales por monopolios privados y, de manera más general, cuando el desarrollo de regímenes regulatorios se produjo con rezago. Además, en los casos en que los procesos de privatización fueron mal diseñados, y no existió una regulación previa de la actividad correspon-

diente, se produjeron transferencias masivas de riqueza hacia algunos agentes privados. En cuanto a la provisión de servicios sociales, se produjo otro tipo de problemas, según se señala más adelante.

III. FRAGILIDAD DE LAS TENDENCIAS SOCIALES

1. Debilidad de los mercados de trabajo

El creciente dualismo o heterogeneidad estructural que caracterizó a América Latina durante el período de reformas²⁰ se ha manifestado particularmente en el comportamiento de los mercados de trabajo²¹. Pese a que el crecimiento económico fue más rápido que en la “década perdida” de los ochenta, en los años noventa el desempleo abierto aumentó casi tres puntos porcentuales y se elevó súbitamente en algunos países, particularmente durante períodos de grandes perturbaciones externas. Los indicadores de deterioro de la calidad del empleo son aún más generalizados, según se aprecia en el incremento relativo del empleo en sectores de baja productividad. El empleo urbano de carácter informal se elevó de 43,0% a 48,4% a lo largo de la década de 1990, con lo cual el sector informal generó siete de cada diez nuevos puestos de trabajo urbanos.

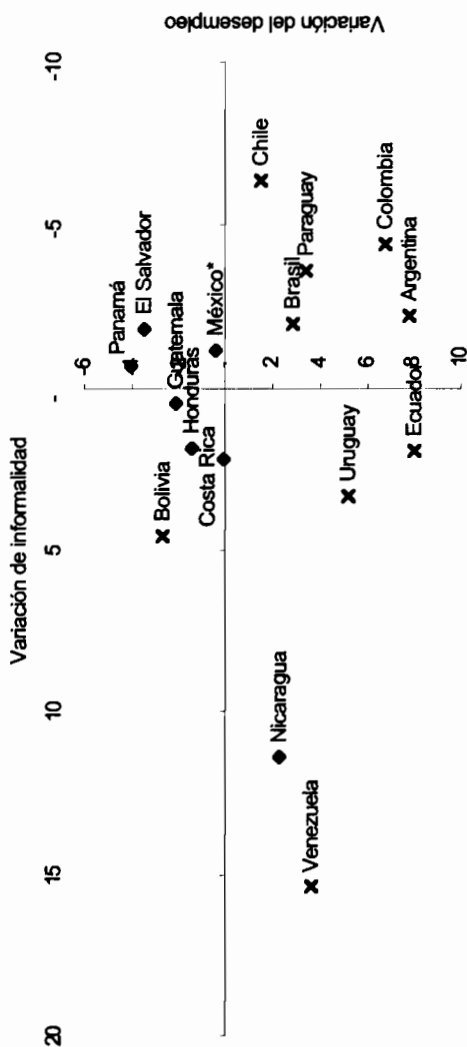
²⁰ La estrecha relación entre los resultados sociales y las reformas de mercado ha sido objeto de atención en muchas investigaciones recientes. Véanse, en particular, los trabajos recogidos en Ganuza et al. (1998) y Ganuza y Morley (2001).

²¹ Para un análisis más detallado de la evolución de los mercados de trabajo en la región, véanse OIT (1999), Tokman y Martínez (1999), Weller (2000), CEPAL (2001a, capítulo 6; 2004a, capítulo III; y 2004b, capítulo VII).

Este deterioro se observó también en el incremento relativo del empleo temporal, en la menor cobertura de los sistemas de seguridad social, particularmente en el caso de las personas que trabajan en la pequeña empresa, e incluso en el número de personas que trabajan sin contrato —que es, sin duda, el indicador más notorio de falta de protección laboral.

La combinación de desempleo e informalidad dependió, entre otros factores, de los patrones de crecimiento económico, las políticas laborales y la migración internacional de mano de obra. En todo caso, la mayoría de los países registró un deterioro en uno u otro de estos aspectos, o en ambos, lo que indica que se complementaron como mecanismos de ajuste del mercado de trabajo (véase el gráfico 1.7). Uno de los factores que desempeñó un papel importante en este proceso fue el patrón de especialización comercial (CEPAL, 2004b, capítulo VII; Stallings y Weller, 2001). Como lo indica el cuadro 1.3, la especialización del “norte” de la región en manufacturas (y algunos servicios) ha sido mucho más eficaz para generar empleo, en especial empleo asalariado en sectores de bienes transables, que la especialización del “sur” en bienes intensivos en recursos naturales. Como el empleo en sectores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente no siguió los patrones de especialización comercial (particularmente en relación con el empleo asalariado), mientras sí lo hizo en los sectores de bienes transables, el crecimiento del empleo fue más dinámico en el norte de la región. El mejor desempeño del mercado de trabajo en los países que adoptaron el patrón de especialización del “norte” también puede observarse en el gráfico 1.7, que muestra que la combinación más adversa de la evolución del empleo

Gráfico 1.7
COMBINACIONES VARIABLES ENTRE EMPLEO E INFORMALIDAD, 1990-2000



Fuente: CEPAL.

◆: México y Centroamérica

x: Países sudamericanos.

* Las observaciones sobre México se refieren a 1996-2000.

Cuadro 1.3
PATRONES DE GENERACIÓN DE EMPLEO, 1990-1999
 (tasas de crecimiento anual promedio)

	Total empleo			Empleo asalariado		
	Total	Sectores bienes transables	Sectores bienes no transables b/	Total	Sectores bienes transables	Sectores bienes no transables
		a/	b/		a/	b/
Promedio simple						
México y Centroamérica	3.6	2.1 (3.9)	4.8 (3.1)	3.6	3.1 (4.4)	3.7 (2.9)
Sudamérica	2.6	1.3 (1.3)	3.1 (2.5)	2.5	1.0 (0.8)	3.1 (2.6)
Total	3.0	1.7 (2.5)	3.9 (2.7)	3.0	1.9 (2.4)	3.3 (2.7)
Promedio ponderado						
México y Centroamérica	3.2	1.8 (4.1)	4.1 (4.3)	2.8	2.0 (3.6)	2.7 (3.6)
Sudamérica	1.8	0.2 (0.2)	2.6 (2.5)	1.8	0.1 (-0.1)	2.5 (2.6)
Total	2.2	0.8 (1.5)	3.0 (2.9)	2.1	0.7 (0.9)	2.6 (2.9)

Fuente: CEPAL (2004a), cuadro III.7

a/ Los datos entre paréntesis corresponden al sector manufacturero.

b/ Los datos entre paréntesis corresponden a servicios de gobierno, sociales, comunitarios y personales.

informal y el desempleo se concentró, en general, en los países de América del Sur.

La débil generación de empleo y su concentración en actividades de baja productividad indican que América Latina no ha aprovechado las oportunidades que brinda la etapa actual de transición demográfica, caracterizada por un crecimiento relativamente rápido de la población en edad de trabajar y por la reducción de las tasas de dependencia familiar, que ha favorecido la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Esto se refleja en el hecho de que, mientras el crecimiento demográfico se redujo de 2,7% al año en el período 1950-1980, a 1,7% en los años noventa, la población económicamente activa aumentó a un ritmo muy similar (2,7% en el primer período y 2,6% en la década de 1990). Esto debería haber permitido tasas de crecimiento del producto por habitante muy superiores en años recientes, es decir, el patrón inverso al que se ha venido observando. Esto indica, por lo demás, que, en contra de lo que sugieren algunos análisis, este “bono demográfico” no se capta automáticamente y, de hecho, América Latina no lo ha captado en las últimas décadas.

Otro fenómeno generalizado ha sido la ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados (CEPAL, 1997, y 2004b, capítulo VII). Como lo indica el cuadro 1.4, sólo algunos países han logrado evitar esta tendencia. Un análisis detallado indica que ha sido principalmente el resultado del aumento de la brecha de ingresos entre los trabajadores con educación universitaria y sin ella (Morley, 2000). El carácter generalizado de esta tendencia indica que no puede explicarse por la divergencia de los patrones de especialización comercial de la

región, sino más bien por el cambio tecnológico y el crecimiento relativo de sectores con una alta demanda relativa de mano de obra calificada (particularmente algunos servicios). De acuerdo con un informe reciente del Banco Mundial, esta tendencia está asociada igualmente con las tensiones que caracterizan a los países en desarrollo en el orden global actual, ya que los salarios de los trabajadores más calificados, que tienen una mayor movilidad internacional, son presionados al alza por los ingresos que obtienen en el mundo industrializado, mientras que los de los trabajadores menos calificados son presionados a la baja por la competencia en los mercados de bienes y servicios con países de menores ingresos relativos, particularmente China (Banco Mundial, 2003, capítulo iv). Esta explicación es consistente con la hipótesis de Rodrik (1997), de acuerdo con la cual la globalización tiende a favorecer a los factores de producción más móviles —el capital y la mano de obra más calificada— sobre los menos móviles —la mano de obra con menores niveles de calificación—.

En vista de estas tendencias adversas, el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo es quizás el patrón generalizado más positivo que se observa en los mercados laborales de la región. En varios países, esta tendencia ha estado acompañada de una reducción de la brecha de remuneraciones por género que, aún así, sigue siendo muy elevada.

2. El gasto social y la reestructuración de los servicios sociales

Si la evolución del mercado de trabajo ha sido la tendencia social más adversa en América Latina, la más favorable ha sido el aumento del gasto en el sector

Cuadro 1.4
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

	Población bajo línea de pobreza					Coeficiente de GINI					Brecha salarial sector privado d/	
	c. 1990	c. 1997	c. 2002	c. 1990	c. 1997	c. 2001	c. 1990	c. 1997	c. 2001	c. 2001	c. 1990	c. 1999
Argentina a/	21.2	17.8	41.5	0.501	0.542	0.590	39.1	43.4	47.9	47.9	2.14	2.47
Bolivia a/	52.6	62.1	62.4	0.538	0.595	0.614	44.1	47.7	49.6	49.6	3.46	2.90
Brasil	48.0	35.8	37.5	0.627	0.638	0.639	53.9	54.4	54.4	54.4	6.58	5.46
Chile	38.6	23.2	20.6	0.554	0.553	0.559	46.5	46.9	46.4	46.4	4.05	4.87
Colombia b/	52.5	50.9	50.6	0.601	0.569	0.575	48.9	46.4	47.0	47.0	2.59	3.82
Costa Rica	26.3	22.5	20.3	0.438	0.450	0.488	31.6	33.0	37.1	37.1	2.46	2.53
Ecuador a/	62.1	56.2	49.0	0.461	0.469	0.513	33.8	34.8	39.8	39.8	2.85	3.72
El Salvador b/	54.2	55.5	48.9	0.507	0.510	0.525	38.4	40.2	40.8	40.8	3.79	3.60
Guatemala	69.4	61.1	59.9	0.582	0.560	0.543	47.9	46.6	47.9	47.9	3.79	4.45
Honduras	80.8	79.1	77.3	0.615	0.558	0.588	52.3	45.4	49.6	49.6	5.13	3.34
México	47.7	52.9	39.4	0.536	0.539	0.514	43.5	43.1	41.2	41.2	2.19	3.32
Nicaragua	73.6	69.9	69.4	0.582	0.584	0.579	45.9	45.9	46.9	46.9	2.53	2.76
Panamá a/	39.9	29.7	25.3	0.545	0.547	0.515	44.2	45.6	41.1	41.1	2.93	3.14
Paraguay a/	43.2	46.3	61.0	0.447	0.493	0.570	33.4	37.9	44.4	44.4	2.75	3.62
Uruguay a/	17.9	9.5	15.4	0.492	0.430	0.455	36.8	31.3	34.6	34.6	2.45	3.14
Venezuela	39.8	48.0	48.6	0.471	0.507	0.500	35.5	40.7	38.8	38.8	2.12	3.32
Promedio a/	48.3	43.5	44.0	0.531	0.534	0.548	42.2	42.7	44.2	44.2	3.24	3.53

Fuente: CEPAL (2004) y CEPAL (2002).

a/ Zonas urbanas.

b/ Año inicial: c. 1994.

c/ Porcentaje de la población cuyo ingreso per cápita es inferior al 50% del ingreso medio.

d/ Cuociente entre los ingresos medios de los asalariados de 25 a 59 años que trabajan 20 o más horas semanales y tienen 17 o más años de escolaridad y aquellos que tienen entre 6 y 9 años de escolaridad.

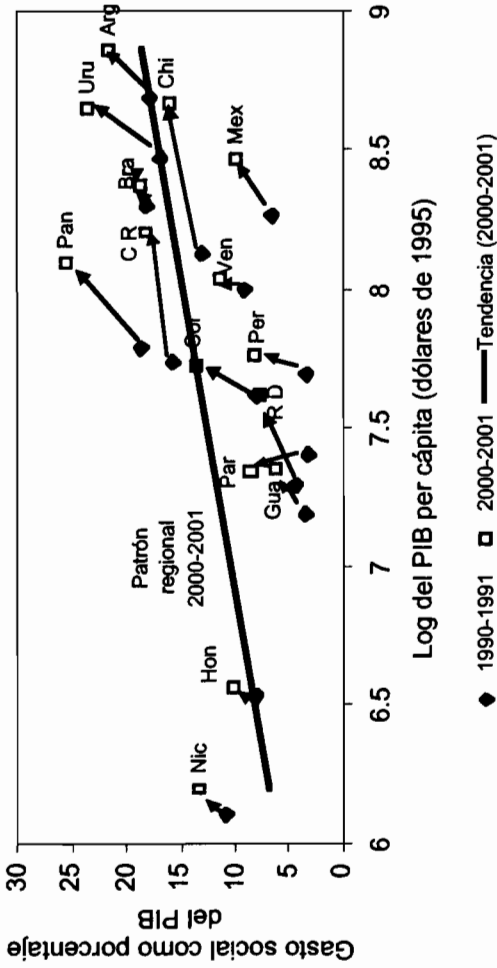
e/ Promedio ponderado para la región para la línea de pobreza. Promedio simple para los demás indicadores.

social, que se elevó de 10,4% del PIB en 1990-1991 a 13,8% en 2000-2001, alcanzando así los niveles más altos de la historia de la región (CEPAL, 2003b). Además, el aumento ha tendido a ser más rápido en los países de menor ingreso por habitante, en los que el gasto generalmente es menor debido al menor desarrollo de sus sistemas de seguridad social. Uruguay y Brasil han ampliado su liderazgo en este campo, conjuntamente con Argentina, Costa Rica y Panamá. Colombia es el único país que ha pasado de tener niveles relativamente bajos de gasto social a cifras similares al patrón medio de la región, en términos de la relación que existe entre gasto social e ingreso por habitante de los países (véase el gráfico 1.8). En todo caso, las disparidades regionales siguen siendo amplias, y en muchos países de la región los niveles de gasto público social continúan siendo claramente inadecuados.

Los mayores niveles de gasto social se han reflejado en mejorías en los niveles de educación, salud y otras variables sociales, manteniendo la tendencia a la mejoría en las condiciones de vida de la población, tal como se refleja en indicadores tales como el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, el único índice de este tipo disponible para períodos largos de tiempo, indica que la evolución que este indicador siguió en la década de 1990 tendió a seguir el ritmo pausado de mejoría característico de los años ochenta, en lugar de la tendencia rápida a la mejoría positiva más acelerada que caracterizó al período 1940-1980 (Astorga, Bergés y Fitzgerald, 2003).

El aumento del gasto ha estado acompañado igualmente de la aplicación de criterios de asignación más selectivos (focalización), que explican algunas de

Gráfico 1.8
PIB PER CÁPITA Y GASTO SOCIAL



Fuente: CEPAL, basado en las bases de datos del Panorama Social y del Anuario Estadístico.

las diferencias más notorias en el impacto distributivo de los distintos tipos de gasto (CEPAL, 2000a y 2000b). También se ha modificado la forma de asignar los recursos públicos, a través de sistemas más descentralizados. Sin embargo, los problemas de eficiencia y calidad de los servicios sociales continúan siendo importantes. Además, los aumentos del gasto y el mejoramiento de la focalización no siempre se reflejan en la evolución de la cobertura de los servicios para distintos grupos socioeconómicos. Así, pese al aumento de la cobertura de la enseñanza secundaria y universitaria —que, en todo caso, ha sido más pausado que el de competidores de Asia oriental—, las disparidades en el acceso de los cuartiles/quintiles superior e inferior de la distribución del ingreso a estos niveles educativos aumentaron en la década pasada (CEPAL, 2004b, capítulo VII; Banco Mundial, 2003, capítulo II). Además, como ya se señaló, en la mayoría de los países la cobertura de la seguridad social se ha estancado o incluso ha retrocedido. Es probable también que las diferencias en la calidad de los servicios que reciben los distintos sectores sociales hayan aumentado.

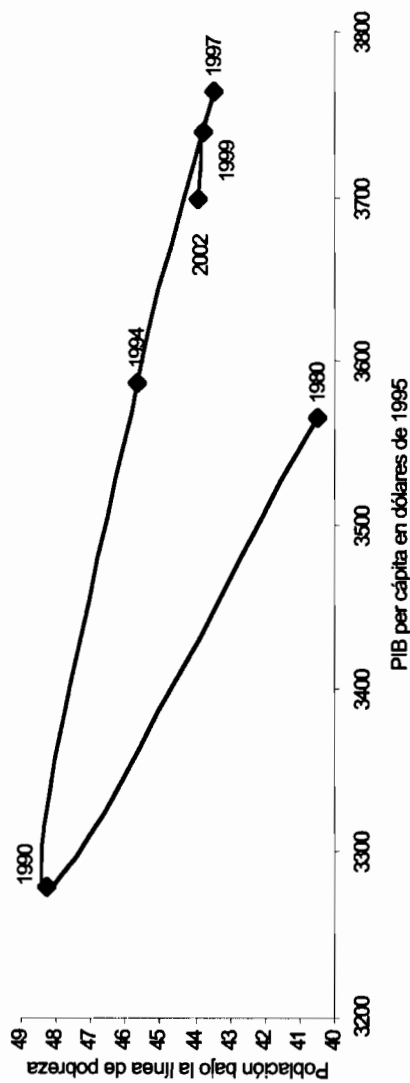
En algunos países, el incremento del gasto ha llevado al desarrollo de esquemas de participación privada en el suministro de algunos servicios sociales, en especial seguridad social y vivienda para la población de bajos ingresos. Esto puede haber traído consigo progresos en términos de eficiencia, incluida la aplicación de criterios de equivalencia entre el pago de las cotizaciones al sistema de seguridad social y las prestaciones proporcionadas por él, pero no hay evidencia concluyente al respecto. Sin embargo, en muchos casos, la oferta privada de servicios ha tendido a con-

centrarse en los sectores de mayores ingresos y menor riesgo, con menoscabo de los principios de universalidad y solidaridad que deberían regir el diseño de los sistemas de seguridad social (CEPAL, 2000a). Cabe señalar que en el pasado estos principios tampoco se aplicaron en forma adecuada en la región, como lo indica la cobertura parcial y segmentada de dichos sistemas en el período de industrialización liderada por el Estado, que incluyó la proliferación de esquemas especiales, que beneficiaban a determinados sectores sociales.

3. Pobreza y distribución del ingreso

Durante la “década perdida”, la incidencia de la pobreza aumentó dramáticamente en América Latina, pasando de 40,5% a 48,3% de la población total. La recuperación del crecimiento económico permitió reducir sensiblemente dicho indicador, a 43,5% en 1997, aunque el número de pobres se mantuvo estable, en cerca de 200 millones de personas. Más importante aún, a lo largo de las dos últimas décadas la relación entre el PIB por habitante y la incidencia de pobreza experimentó una trayectoria asimétrica, lo que indica que la crisis de la deuda tuvo efectos adversos *permanentes* sobre la distribución de ingreso y la pobreza (véase el gráfico 1.9). De esta manera, mientras en 1997 el PIB por habitante superaba los niveles de 1980 en alrededor de 6%, la incidencia de pobreza seguía superando en tres puntos porcentuales los niveles prevalecientes antes de la crisis de la deuda. Además, la evolución positiva de este indicador se interrumpió durante la “media década perdida” que se inició en 1998, cuando unas veinte millones de personas adicionales cayeron por debajo del umbral de pobreza.

Gráfico 1.9
POBREZA Y PIB PER CÁPITA

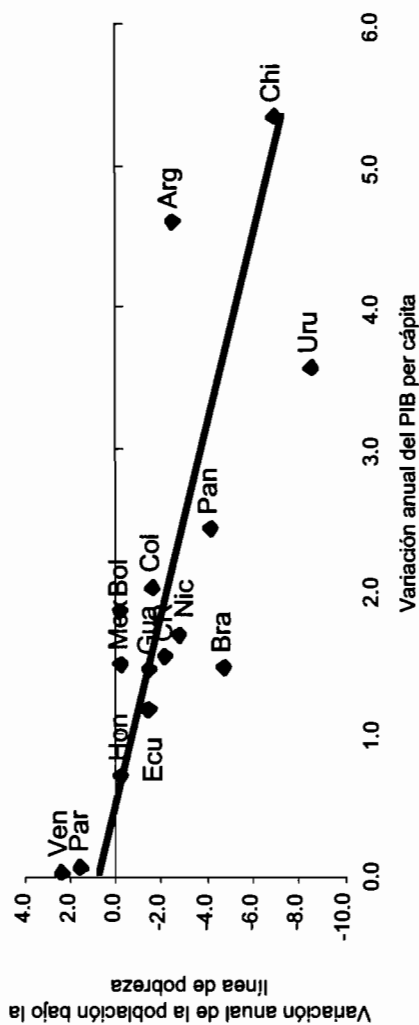


Fuente: CEPAL, basado en las bases de datos del Panorama Social y del Anuario Estadístico.

Además, el alivio de la pobreza “dura”, particularmente en las zonas rurales, ha representado un reto importante para todos los países.

El empeño para reducir la pobreza ha tenido resultados diversos a lo largo y ancho de la región. En algunos países (entre los cuales se destaca Venezuela), las tasas de pobreza siguen siendo superiores a las de 1990 (véase el cuadro 1.4) y en un grupo aún más numeroso no se han recuperado los niveles prevalecientes antes de la crisis de la deuda. El determinante más importante de esta evolución ha sido el crecimiento económico. Sin embargo, hay grandes diferencias en el efecto que tuvo esta variable sobre la reducción de la pobreza en los distintos países durante el período de crecimiento que experimentó la economía latinoamericana entre 1990 y 1997 (véase el gráfico 1.10). Chile, que fue el país que experimentó el crecimiento económico más acelerado, tuvo también uno de los desempeños más satisfactorios en términos de reducción de la pobreza. Así mismo, los resultados positivos de Costa Rica y el deficiente desempeño de Ecuador y Honduras pueden atribuirse a diferencias en los ritmos de crecimiento económico. Sin embargo, otros países se apartan significativamente del patrón promedio: Uruguay y Brasil tuvieron resultados superiores a los esperados en materia de disminución de la pobreza, dados sus ritmos de crecimiento económico, mientras los de Argentina, México y Venezuela fueron mucho peores. Las desviaciones con respecto al patrón pueden explicarse por factores específicos, incluido el extenso sistema de protección social existente en Uruguay y las políticas de salarios y pensiones mínimos de Brasil. El fin de la hiperinflación también tuvo consecuencias favorables en todos los países que sufrieron esa traumá-

Gráfico 1.10
POBREZA Y CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA, 1990-1997



Fuente: CEPAL, basado en las bases de datos del Panorama Social y del Anuario Estadístico.

tica experiencia. Finalmente, todo indica que las políticas de salario mínimo también tuvieron efectos positivos sobre la disminución de la pobreza²².

A diferencia de la pobreza, la distribución del ingreso ha evolucionado de manera dispar en la región, aunque en general ha tendido a deteriorarse. En varios países, dicha distribución, medida ya sea por el coeficiente de Gini o por la pobreza relativa²³, mostró una tendencia negativa en los años noventa y sólo en algunos casos experimentó la tendencia contraria –y algunos de estos casos son discutibles²⁴– (véase el cuadro 1.4). El deterioro fue más común en Sudamérica²⁵, lo cual indica que puede haber una asociación

²² Respecto de los factores determinantes de la pobreza, véase CEPAL (1997, 2000a, 2000b, 2001b y 2004a) y Morley (2000).

²³ La CEPAL estima la pobreza relativa como la proporción de la población con un ingreso inferior a la mitad del ingreso por habitante de los hogares. Esta proporción tiende a ser mayor cuando el ingreso está distribuido en forma más equitativa, por lo cual debe considerarse como una medición de la distribución del ingreso más que de la pobreza. En este último sentido se utiliza, sin embargo, en muchos países industrializados.

²⁴ Este es particularmente el caso de Honduras, donde es difícil comparar las encuestas de hogares a lo largo del tiempo, así como de Colombia, donde la distribución del ingreso ha empeorado en las zonas urbanas pero ha mejorado en las rurales. La comparación en el tiempo de las encuestas de hogares de Paraguay, donde el cuadro 1.4 muestra un marcado incremento de la desigualdad a lo largo de la década de 1990, también es problemática.

²⁵ Esta es una de las conclusiones destacadas del reciente informe del Banco Mundial (2003) y es consistente con las estimaciones de la CEPAL. Hay, sin embargo, diferencias significativas entre los cálculos de una y otra institución. En particular, el Banco Mundial estima que hubo una mejoría en la distribución del ingreso de Brasil a lo largo de los años noventa, que no se corrobora con los cálculos de la CEPAL. Los ajustes en la información original proveniente de las en-

entre los patrones de especialización y la distribución del ingreso, asociada, probablemente, con los efectos divergentes sobre el empleo de los distintos patrones de especialización.

Pese a que es difícil comparar los datos de distribución del ingreso durante períodos prolongados, no hay posiblemente ningún país de la región en donde los niveles de desigualdad sean inferiores a los imperantes hace tres décadas y, por el contrario, hay muchos en los cuales la desigualdad ha aumentado. Uruguay es quizá el único país en el que la reducción de los niveles de pobreza en los años noventa estuvo acompañada por una distribución relativamente equitativa del ingreso, pero incluso allí los indicadores distributivos no han alcanzado aún los niveles favorables que disfrutaba el país hace treinta años. Aunque no hay encuestas de hogares comparables, es probable que la distribución del ingreso de Cuba siga siendo la más equitativa de la región, pese a que esta empeoró durante la profunda crisis económica que experimentó a comienzos de la década de los noventa —que generó, además, una importante caída del consumo por habitante— y el proceso de reestructuración posterior.

Los estudios de la CEPAL demuestran que las desi-

cuestas de hogares explican estas diferencias. La supuesta mejoría distributiva de Brasil es la explicación de la conclusión del Banco Mundial, según la cual la distribución regional del ingreso, ajustada por población, mejoró ligeramente en la década de 1990, una conclusión que no se corrobora con los datos de la CEPAL. En cualquier caso, ambas fuentes indican que hubo un deterioro en el índice de Gini promedio (no ponderado). Los cálculos de Székely (2001) coinciden con la apreciación de que la desigualdad promedio aumentó, tanto si los índices nacionales se ponderan por población como si no se ponderan, aunque más en este último caso.

gualdades obedecen a una conjunción de factores educativos, demográficos, ocupacionales y patrimoniales (CEPAL, 1997, 2000b, 2001b y 2004a). En lo que respecta a los dos primeros, se lograron algunos avances a lo largo de los años noventa. La cobertura de la educación aumentó aunque, según vimos, hay señales de creciente dispersión, tanto en este indicador como en la calidad de la enseñanza que reciben distintos grupos de la población. La reducción en la tasa de fecundidad generó un crecimiento lento de la población más joven, lo que facilitó, a su vez, una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. La combinación de estos factores tuvo un efecto positivo sobre la reducción de la desigualdad, ya que los hogares más pobres tienen, en promedio, una mayor cantidad de hijos. Estos efectos positivos fueron, sin embargo, más débiles que los choques negativos que se experimentaron en el mercado de trabajo y que se reflejaron en aumentos (variables entre países, según vimos) en la informalidad y el desempleo, así como en brechas crecientes de ingresos de acuerdo con el grado de calificación de la mano de obra. De esta manera, la creciente integración de la mujer en el mercado de trabajo es uno de los pocos factores que ha tenido efectos positivos, tanto en la distribución del ingreso como en otros aspectos del desarrollo. En cuanto a la desigualdad en materia de riqueza, no se tiene información concluyente, pero es muy probable que haya experimentado igualmente un deterioro en la mayoría de los países.

Debido a las crecientes exigencias de educación en todas las ocupaciones, los avances en materia educativa no han logrado, por lo tanto, aumentar las oportunidades de empleo e ingresos de la población. Desde el punto de vista del mercado de trabajo, el rendimien-

to decreciente de la educación ha significado que sólo un 47% de los jóvenes de las zonas urbanas, y un 28% de los de zonas rurales, han mejorado sus perspectivas de ocupación elevando su nivel de instrucción –respecto del de sus padres– más allá de las exigencias, también crecientes, que impone el mercado de trabajo. Esto concuerda con lo que señalan las encuestas de hogares, en el sentido de que sólo la mitad de los jóvenes latinoamericanos piensa que tendrá mejores oportunidades que sus padres (CEPAL, 1998a y 2000b).

La mayor demanda de mano de obra calificada también ha anulado los efectos favorables de la ampliación de la cobertura de la enseñanza secundaria sobre la distribución del ingreso. En algunos países, las disparidades de ingreso entre los trabajadores con alguna educación secundaria y aquellos que sólo cuentan con educación básica ha disminuido levemente, pero ello ha estado más que compensado por la brecha creciente de ingresos entre los trabajadores que cuentan con estudios universitarios y el resto de la población, y por la creciente dispersión de los ingresos de los trabajadores con educación universitaria (Morley, 2000; Banco Mundial, 2004).

En términos analíticos, hay grandes discrepancias en la literatura existente en torno a las posibles explicaciones de estas tendencias distributivas adversas. Los distintos estudios han centrado la atención en los efectos de las reformas estructurales, la crisis de la deuda o tendencias más universales, asociadas con factores tecnológicos y de otra índole que influyen en las diferencias de salario de acuerdo con la calificación²⁶.

²⁶ Véanse, por ejemplo, Altimir (1997), Berry (1998), Morley (1995 y 2000), BID (1997 y 1999) y CEPAL (1997).

Los estudios de Berry (1998) se destacan por el énfasis temprano que otorgaron a los efectos distributivos adversos de las reformas estructurales, una hipótesis que ha recibido un apoyo creciente en investigaciones posteriores. A juzgar por el análisis de la parte II, el creciente dualismo o heterogeneidad estructural de los sistemas productivos es un vínculo importante entre las reformas estructurales y el deterioro de la distribución del ingreso, así como los efectos desiguales de los distintos patrones de especialización sobre el empleo, pero hay otros factores que afectan los diferenciales de ingreso —algunos de ellos de alcance mundial— que también han desempeñado un papel en esta materia.

En cualquier caso, las tendencias adversas recientes han agravado los patrones negativos de distribución, que ya eran manifiestos en América Latina en etapas anteriores de desarrollo. De ahí que la falta de equidad no sea tan solo una característica del reciente período de reformas, sino una condición preexistente, que revela la existencia de graves problemas de estratificación social que se han transmitido de modelo en modelo, y de generación en generación (CEPAL, 2000a y 2000b).

IV. EL CAMINO HACIA ADELANTE

Al analizar los efectos de la liberalización económica de América Latina, resulta evidente que se sobrestimaron las ventajas de las reformas y se subestimaron sus riesgos. Las reformas tuvieron éxito en muchos aspectos, particularmente en la reducción de la inflación y la mayor credibilidad en las autoridades macroeconómicas. Así mismo, indujeron un mayor

crecimiento y diversificación de las exportaciones y atrajeron inversión extranjera directa. Pero sus efectos también fueron frustrantes, debido al bajo nivel e inestabilidad del crecimiento económico, al creciente dualismo o heterogeneidad estructural de los sistemas productivos y, en especial, a los resultados sociales insatisfactorios, pese, en este último caso, a los efectos positivos del creciente gasto público social. Algunos de los supuestos fundamentales de los reformadores resultaron estar totalmente equivocados, en especial la hipótesis de que una tasa de inflación baja y un mejor control de los déficits fiscales asegurarían el acceso estable a los mercados internacionales de capital y un crecimiento dinámico, y que la mayor productividad de las empresas y sectores líderes se difundiría automáticamente a través de toda la economía, generando una aceleración general del crecimiento económico.

La interpretación de los deficientes resultados de las reformas continúa siendo objeto de grandes controversias. De acuerdo con los analistas más ortodoxos, estos resultados son consecuencia de un compromiso insuficiente con el programa de reformas y, por lo tanto, para ellos, la solución a la frustración actual es una liberalización aún mayor de las economías de la región. Una hipótesis alternativa, muy en boga, hace hincapié en que el “Consenso de Washington” original fue un programa incompleto, que debe ser complementado con una “segunda generación” de reformas, basadas en un mayor desarrollo institucional y social (Kuczynski y Williamson, 2003). Algunas de las propuestas que se derivan de este razonamiento son ambiciosas y bienvenidas (véase, por ejemplo, Birdsall, De la Torre y Menezes, 2001). Sin embargo, estas dos visiones comparten una percepción lineal del proceso de reformas, y no re-

conocen que algunos de los supuestos básicos del proceso de liberalización estaban, de hecho, equivocados; que, en consecuencia, la primera generación de reformas puede haber generado algunos de los problemas que las economías latinoamericanas enfrentan actualmente y, por lo tanto, que es esencial “reformular las reformas” (French-Davis, 1999; CEPAL, 2000a). Más aún, el supuesto básico de una “receta” única pasa por alto la esencia de la democracia, esto es, la diversidad, y el papel crítico que juega el aprendizaje institucional, que da lugar igualmente a trayectorias diversas²⁷. En realidad, y tal como se indicó en la primera sección de este ensayo, el proceso de reformas ha tenido más diversidad de lo que generalmente se señala.

Así las cosas, la línea más promisoría consiste en reconocer que, aunque es indispensable consolidar los aspectos positivos del proceso de reformas macroeconómicas y estructurales, así como la nueva agenda de reformas institucionales y sociales, hay que corregir al mismo tiempo los problemas que se han hecho evidentes durante la “primera generación” de reformas. Estos problemas se ubican en tres áreas esenciales: (i) la visión limitada de estabilidad macroeconómica, que se ha traducido en la aplicación de políticas macroeconómicas procíclicas, que agudizan los efectos de la volatilidad de los capitales internacionales y, a través de una mayor inestabilidad *real* de las economías —es decir, de la mayor intensidad del ciclo económico—, generan mayores riesgos a los inversionistas y a los trabajadores; (ii) la falta de reconocimiento de que el surgimiento de actividades económicas dinámicas no es un resultado espontáneo del funcionamiento de

²⁷ Véanse, sobre estos temas, el tercer ensayo de este libro.

economías abiertas y liberalizadas, y que los encadenamientos (vínculos) productivos y tecnológicos entre las empresas y sectores dinámicos y el resto de la economía no son tampoco automáticos; y (iii) la ausencia de un reconocimiento claro de que es preciso incorporar las prioridades *sociales* en las políticas *económicas*, es decir, en las políticas macroeconómicas, sectoriales y microeconómicas y, en consecuencia, que la política social no debe jugar meramente un papel compensatorio. Además, es necesario reconocer expresamente que todos estos problemas tienen diversas soluciones y que la democracia debe cumplir una función esencial en la búsqueda de políticas adecuadas para cada caso. Estos temas se abordan con mayor detenimiento en los ensayos posteriores de este libro.

*La globalización y la
agenda de desarrollo*

A LO LARGO DEL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX SE proclamó que la globalización era la puerta de entrada a una era de prosperidad sin precedentes. Su principal instrumento, la liberalización económica, se presentó al mundo en desarrollo como una alternativa a las estrategias, consideradas ineficientes, de protección comercial e intervención estatal, así como a la captación de rentas (*rent seeking*) que ellas fomentaban. El “Consenso de Washington”, tal como fue formulado por Williamson (1990 y 1997), fue uno de los mejores resúmenes de esta agenda de reformas, aunque no representaba las versiones más radicales, que reclamaban un Estado minimalista, y a las cuales se asoció este concepto posteriormente.

En los últimos años se ha producido un intenso cuestionamiento de la sabiduría de esta visión. El comercio y la inversión extranjera directa (IED) han crecido notablemente en el mundo entero, pero la “tierra prometida” de altas tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. Esto es particularmente cierto en América Latina, como lo muestra categóricamente el ensayo precedente. Las disparidades internacionales de los niveles de ingreso se han ampliado y las tensiones distributivas se han acrecentado, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. La alta volatilidad financiera y el déficit regulatorio son evidentes aún en el mundo industrializado.

Las demandas en torno a la necesidad de “civilizar” la economía global (Helleiner, 2000a) para generar una forma de globalización más incluyente o, como lo expresó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de “lograr que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Naciones Unidas, 2000) se han generaliza-

do. Este ha sido el reclamo insistente de la “sociedad civil global” desde Seattle. La desilusión con los resultados de la liberalización también es evidente en el mundo en desarrollo, pese a que sus manifestaciones políticas no siempre están bien organizadas. A raíz de todos estos procesos, se ha acrecentado el pluralismo en el debate económico (véanse, por ejemplo, Rodrik, 1999, y Stiglitz, 2002).

No obstante, todos estos desarrollos positivos sólo se han traducido en acciones muy limitadas. En efecto, el orden globalizado actual sigue profundizándose, mientras los procesos compensatorios avanzan muy lentamente. En tal sentido, el rasgo más preocupante es el carácter incompleto y asimétrico de la globalización actual y de la agenda internacional que la acompaña, que no sólo reproduce antiguas asimetrías de la economía mundial, sino también crea otras nuevas. Hay cuatro aspectos que predominan en esta agenda: el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones y la liberalización financiera y de la cuenta de capitales. A esta última se le han impuesto ciertas condiciones adicionales a raíz de las crisis más recientes: debe realizarse siguiendo una secuencia adecuada y con base en un desarrollo institucional sólido. En el ámbito del comercio, la liberalización es también incompleta y asimétrica, ya que los productos “sensibles”, de gran interés para los países en desarrollo —la agricultura, en particular—, están sujetos a elevados niveles de subsidios y protección en el mundo industrializado.

Por el contrario, otros aspectos han sido claramente marginados de la agenda global actual, en particular la necesidad de un balance adecuado entre la movilidad de la mano de obra y la movilidad de capi-

tales. A esto cabría agregar la insuficiente atención otorgada a las normas internacionales sobre tributación, especialmente sobre el capital, esenciales para garantizar una adecuada tributación de este factor altamente móvil; a la formulación de códigos de conducta aplicables a las empresas transnacionales; y al financiamiento compensatorio para aquellos países y grupos sociales que tienden a quedar rezagados en el proceso de globalización.

Lo anterior refleja, a su vez, otro gran vacío del orden global: el contraste entre la rápida globalización de (algunos) mercados y la ausencia de una verdadera agenda social internacional. Los cimientos de esta última se pueden encontrar en los principios y metas internacionales acordados en las cumbres de las Naciones Unidas, pero tales metas carecen de mecanismos claros de exigibilidad y de los esquemas financieros necesarios para cumplirlas (véase, al respecto, el tercer ensayo de este libro). Los niveles históricamente bajos de asistencia oficial para el desarrollo, al igual que la creciente condicionalidad que caracteriza el apoyo financiero internacional, en general, demuestran la debilidad del compromiso con una agenda social internacional.

En este ensayo, se ofrece una visión alternativa de la agenda de desarrollo para la era global. Se divide en tres partes. En la primera se pasa revista a algunos hechos estilizados de la economía mundial y se delimitan los grandes rasgos de una agenda mundial, en la que se asigna una función crítica a las instituciones regionales. Estas son objeto de atención en la segunda parte. En la tercera se analizan en forma más extensa las estrategias nacionales de desarrollo.

I. LOS PROCESOS GLOBALES

1. *Disparidades históricas mundiales*

La historia económica demuestra que la “convergencia” internacional de los niveles de ingreso, una predicción típica de muchos modelos ortodoxos de crecimiento económico, ha sido la excepción más que la regla. El único caso evidente de convergencia en los niveles de ingreso per cápita se registró en los países desarrollados durante la “edad de oro” del período de posguerra, entre 1950 y 1973 (Maddison, 1991). El proceso continuó ininterrumpidamente hasta 1990, aunque a un ritmo más lento, pero se detuvo en la última década del siglo xx. El otro período histórico en que hubo convergencia es la segunda mitad del siglo xix. O'Rourke y Williamson (1999) han demostrado que en ese período se produjo una convergencia salarial entre Estados Unidos y algunos países de Europa occidental, fundamentalmente como consecuencia de la migración masiva de mano de obra europea hacia el Nuevo Mundo. Este proceso de equiparación salarial también se produjo dentro de Europa occidental, aunque no abarcó a los países de la periferia europea y tampoco a otras regiones del mundo. Por lo tanto, aun en el conjunto de países hoy industrializados, se produjo una leve divergencia en la evolución del producto por habitante, que se acentúa cuando se considera un conjunto más amplio de países.

Este tema ha sido examinado ampliamente en las últimas décadas en la literatura sobre crecimiento económico. En general, los análisis confirman que hubo una *divergencia* de largo plazo de los niveles de ingreso por habitante de los países en los dos siglos pasados,

que fue particularmente acelerada en el siglo XIX y en la primera mitad del XX, se desaceleró en 1950-1973 y se ha reanudado desde entonces. Así, utilizando los niveles del producto por habitante de los 142 países incluidos en las series históricas de Angus Maddison (2003), se puede estimar que la desviación logarítmica promedio de dicha variable, una de las medidas tradicionales de desigualdad, aumentó de 0,56 en 1973 a 0,65 en 2001 (véase la parte A del Gráfico 2.1). Sin embargo, diversos estudios indican que hay evidencia estadística, aunque no sistemática, de “convergencia condicional”, en la que se corrobora que este proceso sí ha tenido lugar cuando se tienen en cuenta otros factores que inciden en el crecimiento de los países, tales como el nivel educativo de la población, la infraestructura, la estabilidad macroeconómica, y las instituciones políticas, sociales y económicas¹. Tomados en conjunto, estos dos tipos de evidencia muestran que estos determinantes del crecimiento económico están distribuidos en forma tan disímil como (o incluso peor que) el producto por habitante, lo que pone en duda la validez misma del concepto de “convergencia condicional”.

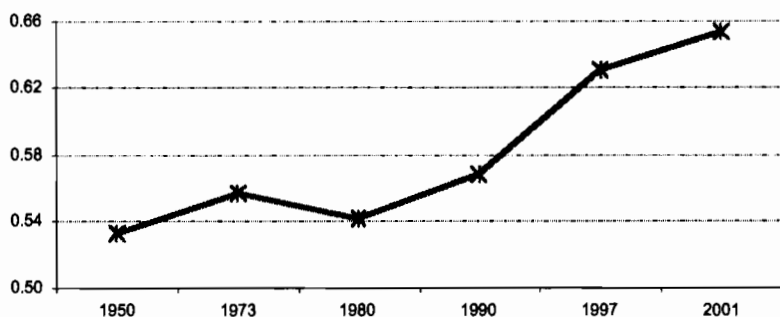
El análisis de la misma fuente de datos revela otro fenómeno igualmente importante: la marcada y creciente dispersión de los ritmos de crecimiento de los

¹ En el presente libro el concepto de “instituciones” se emplea en un sentido más tradicional y amplio del que se ha usado en la literatura reciente, a fin de incluir organizaciones (por ejemplo, asociaciones de productores y organismos gubernamentales), así como políticas, disposiciones constitucionales, jurídicas y regulatorias y factores intangibles como las tradiciones y convenciones.

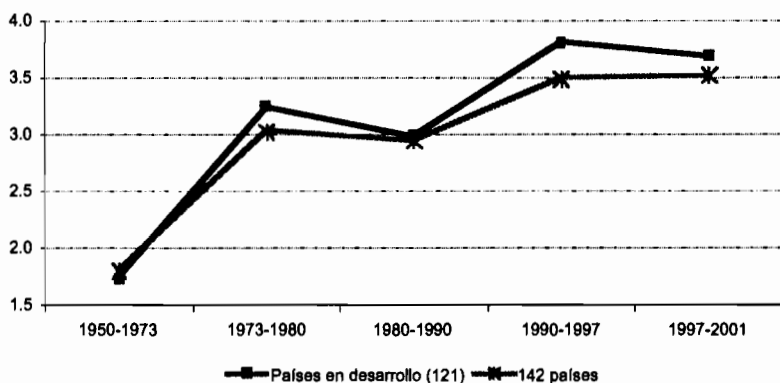
Gráfico 2.1
EVOLUCIÓN DE LAS DISPARIDADES HISTÓRICAS MUNDIALES

A. Desviación logarítmica promedio del PIB per cápita a/

142 países



B. Desviación estándar del crecimiento del PIB per cápita



Fuente: Cálculos del autor basados en Maddison (2003).

a/ Promedio regional de la razón entre el logaritmo del PIB per cápita promedio de la región y el logaritmo del PIB per cápita de cada país.

países en desarrollo durante el último cuarto del siglo xx, es decir, la coexistencia de países “ganadores” y “perdedores”. De hecho, para la misma muestra de 142 países, la desviación estándar de los ritmos de crecimiento por habitante se acentuó de 1,80 en 1950-1973 a 3,00 en 1973-1990 y a 3,51 en 1990-2001 (véase la parte B del Gráfico 2.1). Es importante destacar que este proceso es mucho más generalizado que la tendencia al incremento de las disparidades internacionales del producto por habitante, ya que afecta a todas las regiones y tanto a los países de ingresos bajos como a los de ingresos medios.

La divergencia del ingreso por habitante ha estado acompañada de una tendencia bastante generalizada al aumento de las desigualdades dentro de los países. De acuerdo con el estudio reciente más completo sobre el tema (Cornia, 2004, Parte 1), la tendencia al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso afectó, en las últimas décadas del siglo xx, a 53 de 73 países para los cuales existe información, en los cuales se concentra el 87,5% de la población; por el contrario, sólo 7, con el 2,7% de la población, mostraron una tendencia contraria y en el resto la distribución se mantuvo esencialmente estable². De acuerdo con este estudio, la desigualdad tendió a aumentar, a veces en forma muy marcada, en casi todos los países industrializados, en Europa central y oriental y en América Latina. Los países del Asia, entre los que se destaca

² Véase, en particular, el Cuadro 2.8 de dicho trabajo. Los datos de población provienen de la información de las Naciones Unidas correspondientes al año 2000 y los porcentajes están estimados en relación con la de los 73 países que reporta dicho Cuadro, donde se concentra el 78,5% de la población mundial.

China, han compartido crecientemente esta tendencia. De esta manera, sólo África ha estado aislada de ella, como resultado de tendencias contrapuestas en distintos países.

De acuerdo con este estudio, la tendencia al deterioro distributivo contrasta con la mejoría que experimentó la distribución del ingreso en un conjunto amplio de países durante los años cincuenta y sesenta, de la cual estuvo ausente, por cierto, América Latina. Los cálculos de Bourguignon y Morrison (2002) indican, por su parte, que la única etapa anterior de la historia económica mundial donde hubo una tendencia similar al aumento de las desigualdades en el interior de los países, fue el período que cubre entre mediados del siglo XIX y la primera guerra mundial, es decir, la primera fase de la globalización. Por el contrario, durante el período de retroceso del proceso de globalización (1914-1950), hubo una mejoría clara de la distribución del ingreso, particularmente en los países industrializados, como resultado del surgimiento del Estado de bienestar moderno en Europa Occidental y en Estados Unidos, y de las revoluciones comunistas en Europa central y oriental.

Estas dos fuerzas –la divergencia en los niveles de ingreso por habitante de los países y la creciente desigualdad de la distribución del ingreso dentro de los países– se ha visto contrarrestada desde los años ochenta por el rápido crecimiento de China y, en menor medida, de India, los dos países pobres más grandes del mundo. De esta manera, la tendencia de la distribución del ingreso de los habitantes del mundo depende del peso que se asigne a este último factor y de las metodologías de medición utilizadas. La mayo-

ría de los estudios existentes llega, sin embargo, a la conclusión de que la distribución del ingreso tendió a deteriorarse en las últimas décadas del siglo xx³, aunque a un ritmo inferior al que caracterizó el siglo xix y la primera mitad del siglo xx, cuando la brecha entre los ingresos por habitante de los países desarrollados y en desarrollo aumentó en forma acelerada. En cualquier caso, es difícil interpretar el rápido crecimiento de China e India como un resultado de la capacidad de la globalización de redistribuir favorablemente el ingreso mundial.

En su conjunto, las consideraciones anteriores revelan la fortaleza de los factores que perpetúan e incluso tienden a acrecentar la desigualdad en la distribución del ingreso mundial. Cuando se ha producido convergencia, se ha limitado a los países desarrollados en ciertas etapas de la evolución de la economía mundial. La tendencia general hacia la divergencia en los niveles de desarrollo ha sido compatible con algunas experiencias de desarrollo exitoso, particularmente durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial en un conjunto amplio de países en desarrollo, así como en varias naciones de Asia en las últimas décadas, pero también con la subsistencia de verdaderas trampas de pobreza, particularmente en el grueso de los países africanos, el estancamiento del ingreso

³ Dikhanov y Ward (2001) llegan a esta conclusión para el período 1970-1999, Bourguignon y Morrison (2002) para el período 1970-1992 cuando se utiliza el índice de desigualdad de Theil (los otros dos índices utilizados por los autores no muestran una tendencia clara) y Milanovic (2002) para el período 1988-1993. El principal estudio que llega a una conclusión contraria es Bhalla (2002).

relativo de países de ingreso medio, como el que caracterizó a América Latina entre 1870 y 1973, y distintas experiencias de “convergencia truncada”, como la de Argentina después de su período de rápido crecimiento desde 1880 a 1913, o Brasil y México, tras su exitoso período de industrialización liderada por el Estado, que transcurrió durante varias décadas hasta que fue interrumpido por la crisis de la deuda de los años ochenta.

La vigorosa reanudación de la tendencia hacia la divergencia de los ingresos por habitante en las últimas décadas se contrapone a las expectativas de que la liberalización económica aceleraría la convergencia, al brindar mayores oportunidades a los países en desarrollo. Así, los intentos por establecer vínculos simplistas entre la liberalización y el crecimiento económico han fracasado. La generalización más apropiada puede ser que aunque la política comercial, el desarrollo financiero y los incentivos de mercado son importantes, no hay reglas únicas que puedan aplicarse a todos los países en cualquier momento de la historia, ni a un país en particular en distintos períodos. Esta conclusión se desprende claramente de los análisis comparativos de las experiencias de desarrollo (véase, por ejemplo, Helleiner, 1994). En efecto, la protección ha propiciado el crecimiento de algunos países en ciertos períodos, pero lo ha bloqueado en otros. Lo mismo puede decirse del libre comercio. Las estrategias que mezclan pragmáticamente protección y desarrollo exportador han resultado óptimas en muchas circunstancias. Como señalan Chenery y muchos otros autores, las experiencias exitosas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas en el mundo en desarrollo desde media-

dos de los años sesenta estuvieron precedidas por períodos de sustitución de importaciones, y el gran éxito de los países de reciente industrialización de Asia en integrarse a la economía mundial ha estado acompañado de fuertes mecanismos de intervención estatal (véase, por ejemplo, Chenery, Robinson y Syrquin, 1986). Curiosamente, Bairoch (1993) llegó a conclusiones similares respecto a la relación entre el proteccionismo y el crecimiento económico de los países industrializados en el período anterior a la Primera Guerra Mundial y, de hecho, a la paradoja de que los períodos de mayor crecimiento del comercio mundial no fueron aquellos que se caracterizaron por el predominio de regímenes comerciales liberales, de manera que fue el crecimiento económico el que impulsó la expansión del comercio mundial, y no a la inversa.

Dado el aumento y la persistencia de grandes desigualdades en la economía mundial, es útil pensar que la economía mundial es un sistema en que las oportunidades están distribuidas en forma dispareja entre el centro y la periferia —o, quizá más exactamente, periferias—, una visión que desarrollaron los pensadores estructuralistas latinoamericanos hace medio siglo (véanse, por ejemplo, los aportes clásicos de Prebisch, 1950). La mejor manifestación de esto es que, pese a algunos cambios, la jerarquía mundial de los niveles del PIB per cápita se mantuvo notablemente estable durante el siglo pasado, como lo demuestra el hecho de que cerca del 60% de las disparidades de ingreso actuales pueden atribuirse estadísticamente a disparidades que ya existían en 1913. Ello se refleja también en otras características del orden económico mundial: la altísima concentración de la generación de tecnología en

unos pocos países y la concentración, igualmente elevada, de los centros financieros mundiales y de las sedes de empresas transnacionales en esos mismos países.

Esto indica que, aunque los factores económicos, sociales e institucionales nacionales son obviamente importantes, las oportunidades económicas están determinadas básicamente por la posición que ocupan los países en la jerarquía mundial, lo que implica que ascender en la escala internacional es una tarea difícil. Las asimetrías internacionales fundamentales contribuyen a explicar por qué la economía mundial es, esencialmente, un “campo de juego *desnivelado*”⁴, tal como se analiza más adelante. Por este motivo, a menos que tales asimetrías se encaren de manera sistémica, las desigualdades mundiales se mantendrán o, incluso, se profundizarán con el tiempo.

A su vez, esto significa que el desarrollo económico no consiste en atravesar “etapas”, dentro de un patrón uniforme asociado al aumento del ingreso per cápita: se trata de lograr las transformaciones estructurales necesarias y de adoptar las estrategias financieras y macroeconómicas adecuadas, dentro de las restricciones que imponen tanto la posición de un país en la jerarquía mundial como las estructuras sociopolíticas y económicas internas, que son parcialmente funcionales a esa posición y parcialmente determinadas por su propio desarrollo histórico. Esta es la re-

⁴ Este concepto se utiliza como contraste a la visión que ha orientado muchas reformas internacionales de los últimos años, según la cual es necesario impulsar una “nivelación del campo de juego” normativo para asegurar el libre juego de las fuerzas del mercado en la economía global.

flexión principal del estructuralismo latinoamericano, así como de la literatura sobre “industrialización tardía” a partir de Gerschenkron (véase una nueva exposición de este tema en Amsden, 2001).

2. *Tres objetivos esenciales de la cooperación internacional*

La historia nos enseña que, a la larga, la simple resistencia frente a procesos tan poderosos como la globalización actual, está destinada al fracaso. Sin embargo, ello no significa que las tendencias actuales deban tomarse como realidades inmutables. Aunque se fundamenta en procesos económicos y tecnológicos vigorosos, la globalización puede ser moldeada y, de hecho, la forma que ha tomado es, en gran medida, resultado de decisiones explícitas de política.

Las deficiencias que ha puesto en evidencia el proceso de globalización actual han demostrado la necesidad de trabajar hacia tres objetivos básicos: (i) garantizar un suministro adecuado de *bienes públicos globales*; (ii) construir un sistema mundial basado en los derechos, es decir, una *ciudadanía global*; y (iii) *superar gradualmente las asimetrías* que caracterizan al sistema económico mundial (CEPAL, 2003a).

El primero de estos objetivos se refiere al manejo de la *interdependencia* entre las naciones. Los otros dos se concentran en la *equidad*, en dos dimensiones diferentes: entre ciudadanos y entre naciones. Tras algunas observaciones sobre los dos primeros objetivos, concentraremos la atención en el tercero, que cumple un papel crítico en garantizar un desarrollo económico equitativo a nivel mundial.

En la literatura reciente, el concepto de *bienes públicos globales* (Kaul, Grunberg y Stern, 1999; Kaul *et al.*,

2002) se ha entendido en un sentido amplio, que va más allá de la definición tradicional de la economía del bienestar –aquellos bienes para los cuales no existe rivalidad ni exclusión en el consumo⁵–, para incluir también bienes y servicios cuyo consumo es apropiable individualmente pero genera externalidades importantes (la educación básica, por ejemplo), así como bienes del patrimonio universal (en cuyo consumo existe rivalidad). Entendido así, este concepto abarca, entre otros, la paz y la justicia internacionales, la acumulación de conocimiento, la diversidad cultural, la lucha contra las pandemias internacionales, la sostenibilidad ambiental, la regulación del uso del patrimonio universal, la estabilidad macroeconómica y financiera mundial, y las reglas que regulan las transacciones económicas internacionales. Cabe destacar, en relación con este tema, la enorme brecha que existe entre el reconocimiento de la creciente interdependencia entre las naciones y, por ende, de la importancia de estos bienes públicos globales, y la debilidad de las estructuras internacionales existentes –encargadas de la adopción de decisiones, el financiamiento y la gestión– para garantizar una provisión adecuada de ellos.

Por otra parte, la construcción de una *ciudadanía*

⁵ Estos bienes se pueden denominar como “bienes públicos puros”. Cabe resaltar, por otra parte, que el concepto de bienes públicos de la economía del bienestar difiere, en parte, de los conceptos de “bien público” o “bien común” del derecho. En particular, el énfasis recae sobre la capacidad de apropiarse plenamente de los beneficios que proporciona su consumo más que de la utilidad que la sociedad le asigna al bien correspondiente. El concepto “bienes de valor social”, que se desarrolla en el tercer ensayo de este libro, se asemeja más a estos conceptos del derecho.

global en una comunidad internacional heterogénea implica tanto el respeto de los derechos humanos como de la diversidad cultural, conciliando así el principio de igualdad que desarrollan los primeros con el “derecho a ser diferente”. El cuerpo de derechos relevantes abarca tanto los civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales. Es preciso reconocer, sin embargo, que el ejercicio de los derechos económicos y sociales no es automático y depende tanto del nivel de desarrollo de los países como de los pactos sociales y fiscales vigentes, que determinan cuántos recursos se asignan a la provisión de los bienes y servicios necesarios para cumplirlos. Estos conceptos de derechos y ciudadanía, así como la visión amplia de democracia que ellos encarnan, se desarrollarán extensamente en el tercer ensayo de este libro.

El tercer objetivo implica que, así como a nivel nacional la acción redistributiva del Estado es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades, en el plano mundial los esfuerzos nacionales sólo pueden fructificar plenamente si se complementan con una cooperación internacional destinada a corregir gradualmente las *asimetrías* básicas del orden mundial, que son la causa de las profundas desigualdades económicas internacionales.

Estas asimetrías son de tres tipos. La primera se asocia a *la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo frente a choques externos*, que ha tendido a incrementarse con la creciente integración de la economía internacional. La naturaleza de esta vulnerabilidad ha ido cambiando, sin embargo, en las últimas décadas. De esta manera, aunque la transmisión de los choques externos a través del comercio –tanto en forma directa, a través de menores ventas, como in-

directamente, a través del deterioro cíclico de los términos de intercambio— ha seguido siendo importante, los choques financieros han pasado a ocupar un papel protagónico, reviviendo, por lo demás, patrones que ya se habían observado en el pasado en muchos países latinoamericanos, especialmente durante el auge y el colapso financieros de las décadas de 1920 y 1930.

Esta vulnerabilidad es el resultado de asimetrías básicas en las estructuras financieras y en el funcionamiento macroeconómico del mundo, en particular, en la profundidad del desarrollo financiero y en el grado de autonomía macroeconómica de los distintos países (Ocampo, 2003b). Las asimetrías financieras son fundamentalmente cuatro: (i) entre el tamaño de los mercados financieros de los países en desarrollo y las presiones especulativas que enfrentan⁶; (ii) entre las monedas en las cuales está denominada la deuda externa y las monedas nacionales; (iii) entre las estructuras de plazo que proporcionan los mercados financieros y los plazos de inversión; y (iv) en el alcance de los mercados secundarios que dan liquidez al mercado de capitales. Estas tres últimas implican que, en los sistemas financieros poco profundos que caracterizan a la mayoría de países en vía de desarrollo, aquellos agentes que pueden acceder a los mercados internacionales (el gobierno y las grandes empresas) enfrentan descaldes de monedas, en tanto que aquellos que carecen de dicho acceso (las empresas pequeñas) enfrentan descaldes entre el horizonte temporal de las inversiones y los plazos de los créditos y, en general, que es imposible disponer de una estructura financiera que evite simul-

⁶ Véase, por ejemplo, *Council on Foreign Relations Task Force* (1999), capítulo III.

táneamente ambos riesgos. En conjunto, esto significa que los mercados financieros de los países en desarrollo son significativamente más “incompletos” que los internacionales y, por ende, que una parte de la intermediación financiera debe llevarse a cabo necesariamente a través del mercado internacional. Significa, también, que la integración financiera internacional es una integración entre socios desiguales⁷.

Por su parte, las asimetrías macroeconómicas están asociadas al hecho de que las monedas internacionales son las monedas de los países industrializados y a las características disímiles de las distintas corrientes de flujos de capital: mientras los flujos de capital entre países desarrollados tienen un carácter anticíclico y, por ende, estabilizador (Eatwell y Taylor, 2000), los flujos entre países desarrollados y países en desarrollo tienen un carácter claramente procíclico⁸. El resultado conjunto de estos factores es que, mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas –margen que es ciertamente mayor en los Estados Unidos que en el resto de las economías industrializadas, gracias a que dispone de la principal moneda internacional–, induciendo una respuesta estabilizadora de los mercados financieros, las economías de los países en desarrollo carecen en gran medida de dichos márgenes, ya que los mercados financieros tienden a agudi-

⁷ CEPAL (2000a) y Studart (1996).

⁸ Este comportamiento está asociado al carácter residual que tienen los flujos de capital hacia los países en desarrollo o, para utilizar los términos de Palma (2001), la naturaleza de “deudores de última instancia” que tienen dichos países.

zar el ciclo y los actores del mercado esperan que las autoridades se comporten en forma procíclica.

En una perspectiva histórica, esto indica que, mientras los países industrializados lograron liberarse, en gran medida, de las “reglas del juego” del patrón oro, dichas reglas continúan determinando el comportamiento macroeconómico de los países en desarrollo. De esta manera, las asimetrías macroeconómicas entre el centro y la periferia de la economía internacional, que ya eran notorias en la época del patrón oro (Triffin, 1968; Aceña y Reis, 2000), se han agudizado. Los arreglos multilaterales, especialmente la intervención del Fondo Monetario Internacional, aunque proporcionan financiamiento excepcional durante las coyunturas críticas, están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de austeridad durante las crisis —de una “(macro)economía de depresión”, para usar la expresión de Krugman (1999)—. En forma más estricta, lo que caracteriza a las economías de los países en desarrollo es la tendencia a alternar entre fases de “macroeconomía de bonanza” y de “macroeconomía de depresión”.

La segunda asimetría se deriva de la *alta concentración del progreso técnico en los países desarrollados*. La difusión del progreso técnico desde los países del origen hacia el resto del mundo sigue siendo “relativamente lenta e irregular”, de acuerdo con el dictamen clásico de Prebisch (1950). Ello refleja los prohibitivos costos de entrada a las actividades tecnológicas más dinámicas, e incluso, las restricciones que deben encarar los países en desarrollo para participar en la producción en sectores tecnológicamente maduros, donde las oportunidades para ellos están restringidas, en gran medida, a atraer a las multinacionales que controlan

la tecnología y la producción mundial. A su vez, la transferencia de tecnología está sujeta al pago de rentas de innovación cada vez más altas debido a la generalización de estrictas normas de protección a la propiedad intelectual. El efecto combinado de estos factores explica por qué, en el plano mundial, la estructura productiva ha seguido mostrando una alta y persistente concentración del progreso técnico en los países industrializados, que mantienen así su posición dominante en las ramas más dinámicas del comercio internacional y su hegemonía en la conformación de las grandes empresas transnacionales. Por su parte, dentro del “objetivo móvil” que representa la frontera tecnológica mundial (Pérez, 2001), pocos países en desarrollo, y pocos sectores y empresas dentro de ellos, logran moverse más rápido y reducir, así, su atraso tecnológico; muchos otros sólo logran avanzar al ritmo de la frontera y no pocos se quedan rezagados (véanse Katz, 2000, y CEPAL, 2001a).

A las consideraciones anteriores cabe agregar que existe una tercera asimetría de la economía internacional, que se deriva del *contraste entre la creciente movilidad de capitales y las restricciones a la movilidad internacional de mano de obra*, especialmente de aquella con menores grados de calificación. Esta asimetría caracteriza a la fase actual de globalización, ya que no se manifestó ni en el siglo XIX, ni a principios del XX (un período caracterizado por una gran movilidad, tanto del capital como de la mano de obra) ni en el primer cuarto de siglo posterior a la segunda guerra mundial (período en que ambos factores mostraron escasa movilidad). Como lo ha señalado Rodrik (1997), esta asimetría en la movilidad internacional de los factores de producción genera sesgos en la distribución del ingreso, a favor de

los más móviles –el capital y la mano de obra más calificada– y en contra de los menos móviles –la mano de obra con menores niveles de calificación–, y afecta a su vez las relaciones entre países desarrollados y en vía de desarrollo, en la medida en que estos últimos tienen una abundancia relativa de mano de obra poco calificada.

A partir de la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés)⁹, se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías que caracterizaban y siguen caracterizando al sistema económico internacional. Los compromisos en materia de flujos de asistencia oficial para el desarrollo y el “trato especial y diferenciado” a los países en desarrollo en materia comercial fueron algunos de los resultados parciales, aunque relativamente frustrantes, de este esfuerzo por construir un “nuevo orden económico internacional”. Esta visión se ha erosionado radicalmente en las últimas décadas (CEPAL, 2003a) y ha sido sustituida por un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico en el reordenamiento de la economía internacional debe ser garantizar una uniformidad normativa –un “campo de juego nivelado”– que garantice el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado.

Es interesante resaltar que, a diferencia de lo que ocurre en la esfera económica, en el manejo de los asuntos ambientales internacionales se desarrollaron, a comienzos de los años noventa, nuevos principios jurídicos, dentro de los cuales se destaca el principio

⁹ Véase, por ejemplo, el primer informe del Secretario General de la UNCTAD (Prebisch, 1964).

7 consagrado en la Declaración de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 (conocida más comúnmente como Cumbre de la Tierra), relativo a “las responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Conforme a este principio, se reconoce explícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional, como consecuencia del conjunto de externalidades y efectos acumulativos derivados de su trayectoria de industrialización. Este principio ofrece el fundamento político para que los países industrializados asuman mayores compromisos en el cumplimiento de las metas ambientales acordadas multilateralmente, así como en el apoyo financiero a los programas de desarrollo sostenible de los países en desarrollo (véase, al respecto, el recuadro 2.1 más adelante). Este reconocimiento explícito de que no es posible ni deseable una “nivelación del campo de juego” en la esfera ambiental contrasta con los principios prevalecientes en los ámbitos económicos del reordenamiento internacional.

En la nueva visión del ordenamiento económico internacional que encarna el concepto de “nivelación del campo de juego”, las ganancias fundamentales para los países en desarrollo residen en el eventual desmonte del proteccionismo de los países industrializados a los sectores “sensibles”, las garantías que ofrece al desarrollo exportador un marco comercial internacional con reglas claras y estables, y el diseño de políticas macroeconómicas preventivas que sirvan para “autoprotgerse” contra la volatilidad financiera internacional. La corrección de las asimetrías internacionales sólo se mantiene en el reconocimiento de la responsabilidad internacional hacia los países menos adelantados, re-

plicando a nivel internacional la visión de la política social como una estrategia de focalización de las acciones del Estado hacia los sectores más pobres.

Si bien todas estas acciones son deseables, ¿serán suficientes por sí mismas para generar una mayor convergencia en los niveles de desarrollo? A la luz de las consideraciones anteriores, la respuesta es posiblemente negativa. La aplicación de las mismas medidas a situaciones muy distintas puede llegar incluso a agudizar las desigualdades existentes. Más aún, la “nivelación del campo de juego” implica restricciones a los países en desarrollo que los propios países industrializados nunca enfrentaron en etapas anteriores de su historia: estándares de protección a la propiedad intelectual característicos de países generadores de tecnología y limitaciones a la adopción de políticas orientadas a promover nuevos sectores productivos, tanto para el mercado interno como para la exportación (Chang, 2002). Así pues, el concepto de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” de la Declaración de Río y el principio ya clásico de “trato especial y diferenciado” incorporado en la agenda de las negociaciones comerciales internacionales, son lineamientos más adecuados para construir un orden global más equitativo que la “nivelación del campo de juego” normativo que ha orientado los esfuerzos por reformar el orden económico internacional en las últimas décadas.

Estas consideraciones establecen los elementos esenciales que deben guiar la reforma económica internacional en relación con los países en desarrollo (CEPAL, 2003a). Para corregir la primera de las asimetrías mencionadas, es necesario reducir la segmentación y volatilidad del acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales y otorgar-

les mayor margen de maniobra para aplicar políticas macroeconómicas anticíclicas. En cuanto a la segunda asimetría, el sistema comercial mundial debe facilitar la transferencia fluida hacia los países en desarrollo de la producción de materias primas, las industrias tecnológicamente maduras y los servicios estandarizados. También debe acelerar el acceso de dichos países a la tecnología (evitando, en particular, una excesiva protección a la propiedad intelectual, que aumente su costo o limite en demasía las modalidades a través de las cuales puede concretarse la transferencia) y garantizar una participación creciente de los países en desarrollo en la generación de tecnología y en las ramas productivas de alta tecnología. Para agilizar estos procesos, el sistema comercial debe otorgar suficiente margen para la adopción de estrategias productivas activas en los países en desarrollo. Por último, para superar la tercera asimetría, la migración de mano de obra debe estar incluida plenamente en la agenda internacional mediante acuerdos de alcance tanto mundial, como regional y binacional. Estos acuerdos deben contemplar, además, mecanismos complementarios que faciliten la migración, tales como el reconocimiento de las credenciales educativas, profesionales y laborales, y la transferibilidad de los beneficios de la seguridad social.

En la discusión sobre las políticas nacionales retornaremos al análisis de algunos de estos temas.

3. Perfeccionamiento de las estructuras internacionales de gobernabilidad

Ante la falta de instituciones adecuadas que garanticen la capacidad del ordenamiento internacional de salvaguardar los tres objetivos mencionados, la glo-

balización está demostrando ser una fuerza altamente desintegradora, tanto en el nivel internacional como en el nacional. Ello plantea fuertes demandas a la gobernabilidad, en todos sus niveles. Existe un amplio consenso sobre la influencia fundamental que ejercen la gobernabilidad y las estrategias nacionales en la determinación del éxito o el fracaso de los países en su incorporación a la economía mundial. No obstante, de no existir un marco internacional apropiado, la insuficiente oferta de bienes públicos globales y las desigualdades generadas por las asimetrías internacionales tendrán consecuencias negativas para los países en desarrollo.

Los esfuerzos tendientes a construir instituciones para un mejor orden global deben basarse en una *red de instituciones mundiales, regionales y nacionales*, en lugar de circunscribirse a una o pocas instituciones mundiales. La esfera regional, al igual que la subregional, tiene una función crítica de intermediación entre los órdenes global y nacional, por cuatro razones principales: las complementariedades entre las instituciones mundiales y regionales en una comunidad internacional heterogénea; la gran desigualdad existente entre los actores que intervienen en los procesos globales, lo que implica que la voz de los países se escuchará mucho mejor si se expresa como voz regional; el mayor sentido de pertenencia que despiertan las instituciones regionales y subregionales, y el hecho de que la verdadera autonomía de la política económica se ha visto desplazada en algunas áreas (por ejemplo, las políticas macroeconómicas y regulatorias) del ámbito nacional a la esfera subregional o regional. Así pues, un sistema que recurre a *redes* de instituciones mundiales y regio-

nales es más eficiente y más equilibrado en términos de relaciones de poder.

No obstante, en última instancia, las instituciones internacionales seguirán descansando en las responsabilidades y políticas *nacionales*, una característica esencial de un sistema internacional en el que los procesos políticos continúan organizándose en torno a los Estados-nación. Un corolario básico de ello es que las instituciones globales deben ser firmemente *respetuosas de la diversidad*. Más aún, como se señala en el ensayo siguiente, este es el único principio consistente con el fomento de la democracia a nivel mundial. En efecto, el fomento de la democracia como valor universal exige garantizar que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social de los países.

Es conveniente recordar, en tal sentido, que, en materia económica, el éxito del multilateralismo bajo el sistema original de Bretton Woods, estuvo determinado precisamente por una combinación balanceada de reglas y cooperación internacionales, que otorgaron suficiente libertad a las autoridades nacionales para perseguir sus objetivos de pleno empleo y desarrollo. Este sistema contaba, además, con autoridades nacionales fuertes, no débiles. A la luz de esta realidad, la mezcla actual de arreglos internacionales incompletos y debilitamiento de la eficacia de las instituciones nacionales debe considerarse, desde el punto de vista de la gobernabilidad global, como la combinación más inadecuada.

La reestructuración del ordenamiento internacional debe garantizar, por su parte, la participación

equitativa de los países en desarrollo en las instituciones que surjan. Ello exige una discriminación positiva por parte de la comunidad internacional en apoyo de los países pobres y pequeños, además de un esfuerzo de todos los países en desarrollo por organizarse en torno a sus instituciones regionales y subregionales, para cooperar mutuamente y expresarse a través de pocas voces representativas en el escenario internacional. Otro elemento esencial es la preferencia por mecanismos en los que participe institucionalmente el mayor número de actores, por encima de agrupaciones ad-hoc conformadas por un grupo limitado de países¹⁰. Por último, la adopción de reglas adecuadas de gobernabilidad debe garantizar los derechos básicos de los países en desarrollo, especialmente los más pequeños, en el ordenamiento internacional, la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas y el fortalecimiento de las funciones de auditoría de las instituciones multilaterales que den confianza a todos los actores. Esto implica poner límites al poder de los países desarrollados sobre las instituciones internacionales. Sin embargo, ello no va necesariamente en detrimento de ellos, ya que también se traducirá en un mayor compromiso de los países en desarrollo con la institucionalidad global.

¹⁰ Nos referimos aquí a las ventajas que tienen las instituciones multilaterales sobre los grupos ad-hoc. En tal sentido, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional es un marco más propicio para la cooperación macroeconómica internacional que el Grupo de los 7 u otra agrupación que incluya también a algunos países en desarrollo (v.gr., el G-20). Estas agrupaciones pueden proporcionar, sin embargo, funciones complementarias. Sobre el papel de los “Gs” en la cooperación internacional, véase Culpeper (2000).

II. EL REGIONALISMO ABIERTO

El papel crítico que cumplen las instituciones regionales tiene un gran significado en América Latina, que ha hecho más progresos en términos de integración regional que otras regiones del mundo en desarrollo. Sin embargo, la integración regional ha estado sujeta a fuertes tensiones en los últimos años, que sólo pueden resolverse con un renovado compromiso político y una profundización de los actuales procesos de integración. Estas tensiones reflejan el contraste entre la calidad de los flujos de comercio intrarregional —medidos por las características tecnológicas de los bienes que se transan y de la mayor participación de las empresas medianas y pequeñas en dichas transacciones— y su alta vulnerabilidad frente a los ciclos internacionales, en ausencia de esquemas de cooperación macroeconómica.

Desde la visión de la integración asociada al pensamiento clásico de la CEPAL, la historia de la integración latinoamericana contiene una doble paradoja. Por una parte, las fuerzas proteccionistas que predominaron en la región entre los años cincuenta y setenta, generaron procesos de integración que, en lo fundamental, restringieron el alcance de la liberalización comercial intrarregional a sectores no competitivos. De esta manera, una de las virtudes fundamentales de la integración, la racionalización de la sustitución de importaciones (CEPAL, 1959), sólo se alcanzó en forma muy limitada. Además, durante la crisis de la deuda de los años ochenta, los esquemas de integración regional estuvieron a punto de sucumbir ante el uso generalizado de la protección y de las devaluaciones (en

algún sentido competitivas) como instrumentos de ajuste de las economías.

El vigor que caracterizó el proceso de integración regional desde fines de los años ochenta fue igualmente paradójico. En efecto, en las visiones más ortodoxas que dominaban entonces las concepciones del desarrollo, la integración era vista como una fuente de distorsión en los flujos de comercio. La coincidencia de los procesos de apertura comercial unilateral con la revitalización de la integración regional fue, por lo tanto, una concesión histórica a las visiones que habían servido para justificar la integración regional en épocas anteriores y, en particular, a la idea según la cual la integración era una fuente de creación, más que de desviación de comercio y, más aún, una fuente de flujos de comercio con mayores contenidos tecnológicos que los que resultan de la apertura unilateral.

Estas virtudes se materializaron en la práctica. En efecto, el crecimiento del comercio intrarregional fue extremadamente dinámico entre 1990 y 1997, en particular en los dos acuerdos de integración sudamericanos, Mercosur y la Comunidad Andina, donde se multiplicó por 5 y 4,2 veces, respectivamente, durante estos años. Como resultado de ello, además, se revirtió la relación histórica según la cual la intensidad del comercio intrarregional era mayor para las economías más pequeñas. Para 1997, los mayores flujos relativos de comercio intrarregional se concentraban, de hecho, en Mercosur. En todos los acuerdos regionales de integración existe, sin embargo, un largo camino por recorrer si el punto de referencia es la Unión Europea, donde el comercio intrarregional ha representado en torno al 60% del comercio total durante las últimas décadas. Cabe anotar, por otra parte, que el comercio

intrasudamericano experimentó una caída pronunciada a partir de la crisis asiática, de la cual no se ha recuperado plenamente. Esto implica, por lo tanto, que las elasticidades de dicho comercio a la actividad económica son, hoy en día, muy elevadas.

Por otra parte, los flujos comerciales intrarregionales se concentran en bienes industriales, especialmente aquellos con mayor contenido tecnológico. Este patrón es particularmente evidente cuando se excluye México, cuyas ventas de productos manufacturados a Estados Unidos han crecido rápidamente a partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 1997, el año en que terminó el auge del comercio intrarregional, el 81% de las exportaciones intrarregionales correspondían a productos manufactureros, en comparación con el 62% en el conjunto de las ventas externas (excluyendo, como lo hemos señalado, a México). El contraste es mayor cuando sólo se incluyen productos no tradicionales. En este caso, las proporciones eran 56% y 38%, respectivamente.

La visión según la cual existe una complementariedad entre los procesos generales de apertura comercial y la integración, fue bautizada por la CEPAL (1994) como "regionalismo abierto"¹¹. Esta complementariedad indica que, pese a los avances en materia de información y comunicaciones, las economías externas y de escala (incluidas las economías de especialización) y los costos de transacción asociados a la distancia siguen siendo importantes. Estos últimos incluyen no sólo los costos de transporte, sino también aquellos asociados a la creación de redes comerciales, en especial, aque-

¹¹ Véase también BID (2002).

llas que involucran a empresas pequeñas y medianas. Además, los procesos regionales permiten profundizar la armonización de las normas que afectan la actividad económica y promueven relaciones económicas más profundas que también tienen efectos sobre el comercio. Por este motivo, las redes regionales crean comercio en forma adicional al que se logra con la apertura comercial unilateral.

Cabe anotar, sin embargo, que los nuevos procesos de integración comercial difieren de sus homólogos del pasado por la ampliación de los ámbitos involucrados —la extensión del principio del libre comercio a los servicios— y por el alcance de la liberalización arancelaria, que abarca ahora tanto bienes competitivos como complementarios. Sin embargo, las uniones aduaneras existentes en la región siguen siendo incompletas y los esfuerzos por acelerar la convergencia de los acuerdos existentes para conformar áreas de mayor tamaño relativo —en particular, la convergencia de Mercosur y la Comunidad Andina en un área de integración sudamericana— siguen siendo tareas pendientes. La institucionalidad existente es, además, muy frágil.

Más allá del comercio, es evidente que el futuro de la integración regional depende de la “profundidad” que alcancen los acuerdos correspondientes, es decir, de la extensión de la cooperación a nuevos ámbitos del desarrollo económico, social, ambiental e incluso político. En tal sentido, el espacio para instancias regionales en la era de la globalización depende de tres fuerzas diferentes, cuyos efectos jalonan en sentidos contrapuestos. La primera de ellas es el debilitamiento de la autonomía nacional, que implica que la efectividad de las políticas se traslada a instancias regionales o globales. La segunda es el alcance regional vs. global de los

“bienes públicos”: si el alcance no es estrictamente global, el principio de subsidiariedad indica que deben ser asumidos por instancias intermedias, en este caso de carácter regional. La tercera es la capacidad de las distintas instituciones de generar “sentido de pertenencia” (*ownership*); desde este punto de vista, existe una nítida ventaja a favor de las instancias subregionales y regionales.

En materia macroeconómica y financiera, es claro que la pérdida de autonomía de los países en desarrollo exige adoptar acciones de carácter global, pero abre también espacios para instancias regionales. La posible coordinación de las políticas macroeconómicas constituye un área crítica de acción, que es, además, esencial para compensar la gran vulnerabilidad del comercio intrarregional a los choques macroeconómicos recientes. No obstante, las dificultades que involucra dicha coordinación quedaron claramente reveladas durante tres décadas de experiencias acumuladas por los países europeos. Por este motivo, es evidente que los objetivos deben ser modestos en el corto plazo —sistemas de intercambio de información y diálogo de políticas, que evolucionen hacia mecanismos de revisión de pares de las políticas adoptadas por los países—, pero deben tener como perspectiva una verdadera coordinación de políticas macroeconómicas y, eventualmente, la adopción de monedas comunes.

Un área altamente complementaria con las anteriores es el establecimiento de mecanismos de coordinación de las políticas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros. Lo deseable, en esta materia, es el desarrollo de mecanismos de regulación y vigilancia mutua de los sistemas financieros, incluyendo el diseño de estándares regulatorios míni-

mos más específicos que los de Basilea. El hecho de que algunos de los principales bancos internacionales operan en varios países de la región resalta aún más la importancia de una coordinación en esta área, para brindar una regulación y supervisión más adecuadas y evitar el arbitraje entre distintos sistemas regulatorios por parte de estos bancos.

Como lo ha resaltado la CEPAL (2002a), debe prestarse especial atención a la consolidación de las instituciones financieras regionales y subregionales. En esta materia, América Latina cuenta ya con activos importantes en su red de bancos multilaterales de desarrollo, constituida por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Por otra parte, la experiencia acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR, antiguamente Fondo Andino de Reservas) permite pensar en la posibilidad de apoyar con recursos excepcionales, de origen regional, a los países en crisis, ya sea mediante una expansión significativa de los miembros y recursos del FLAR, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (mediante operaciones swaps) de los bancos centrales¹². No debe descartarse la transformación gradual del FLAR en un verdadero Fondo Monetario Latinoamericano.

El avance del comercio crea, además, la demanda por una armonización de todo tipo de esquemas regulatorios. En las áreas más directamente relacionadas con el comercio de bienes y servicios –la armonización de normas técnicas, incluyendo las fitosanitarias, los

¹² En tal sentido, los países asiáticos parecen haber tomado la delantera en años recientes. Sus iniciativas asiáticas, en particular, el acuerdo de Chiang Mai de 2000, deben estudiarse a fondo.

códigos aduaneros, las normas de compras gubernamentales y las que regulan la prestación de servicios—ya hay avances importantes en la región. Es importante progresar complementariamente en otros ámbitos, especialmente en materia de normas de competencia y de regulación de los servicios públicos. Sobre las primeras cabe mencionar que hay razones para pensar, con base en la experiencia europea, que a medida que se consoliden mercados comunes y procesos activos de inversión intrarregional, los acuerdos regionales en materia de competencia y, eventualmente, la adopción de una política común de fomento y regulación de la misma, tienen ventajas evidentes sobre las normas de competencia desleal que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permite, entre otras cosas, manejar más eficazmente las eventuales prácticas anticompetitivas de grandes empresas transnacionales.

Por otra parte, la elevada participación de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional llama la atención sobre la posibilidad de acciones conjuntas para desarrollar los sectores correspondientes, obviamente sin las rigideces de los viejos (y, en gran medida, fallidos) acuerdos de complementación sectorial. Más aún, ellos deben hacer parte de esquemas más amplios de complementación de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico, que sirvan igualmente como mecanismo de transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo de la región.

En el área de la infraestructura física, además del desarrollo de normativas armonizadas en transporte, energía y telecomunicaciones, resulta trascendental el desarrollo de redes de infraestructura concebidas en

función de la integración regional, y no exclusivamente de la integración nacional. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Plan Puebla-Panamá han constituido en los últimos años un avance hacia dicha concepción, y cuentan con el apoyo decidido de los bancos de desarrollo regionales y subregionales. El desarrollo de la infraestructura con esta visión llama la atención, además, sobre la necesidad de visualizar los espacios como comunes más que como nacionales. Un caso interesante en tal sentido fue la constitución, en 1994, de la Asociación de Estados del Caribe, para promover una mayor cooperación en dicha cuenca. En el caso del desarrollo sostenible se han venido dando igualmente pasos para una visión de este tipo, en este caso de ecosistemas comunes (el amazónico, el andino, el corredor mesoamericano) o de cuencas hidrográficas compartidas. El surgimiento de distintos planes de desarrollo fronterizo es otro ejemplo de este cambio en la visión del espacio que genera la integración.

Más allá de ello, están las inmensas posibilidades que abre la integración en materia social y política. Los acuerdos en materia cultural y educativa, algunos de ellos asociados a la primera etapa de la integración, son apenas el primer e incipiente paso hacia una agenda que debe colocar al desarrollo social en el centro de la agenda de integración. A su vez, las "cláusulas democráticas" de los acuerdos de integración y los diversos foros que sirven hoy de marco al encuentro de los jefes de Estado de la región, así como los incipientes parlamentos subregionales y latinoamericano, son semillas de la amplia agenda de integración política.

Estas consideraciones demuestran que la integración regional, sustentada en los principios del regio-

nalismo abierto, tiene un futuro promisorio, cuya materialización dependerá de la voluntad política de las partes. Más aún, su capacidad de sobrevivir en el contexto de una eventual área hemisférica de libre comercio o del proceso de globalización, dependerá de su capacidad para profundizarse. El Área de Libre Comercio de las Américas ofrece oportunidades importantes, asociadas al acceso al principal mercado del mundo y a la armonización y a la simplificación de la compleja red de acuerdos comerciales que ha venido surgiendo en el hemisferio. Los acuerdos con la Unión Europea y con otras regiones del mundo ofrecen oportunidades similares. Sin embargo, en el caso de los acuerdos de libre comercio con países industrializados, debe darse un tratamiento adecuado a las asimetrías de tamaño y nivel de desarrollo de los países. Para ello son necesarias acciones en cuatro frentes: (i) mantener la autonomía nacional sobre la regulación macroeconómica (incluyendo la regulación de los flujos de capital) y (ii) adoptar políticas activas de desarrollo productivo; (iii) crear fondos estructurales o de cohesión, al estilo de los desarrollados por la Unión Europea, para apoyar a las regiones y países que tengan dificultad en adaptarse a las condiciones que establecen dichos esquemas y (iv) negociar acuerdos migratorios complementarios, que son particularmente importante para los países más pequeños¹³.

En cualquier caso, dichos esfuerzos no deben distraer la atención sobre las posibilidades de la cooperación intrarregional. En tal sentido, la categórica admonición de Prebisch sigue vigente:

¹³ En relación con el ALCA, véanse consideraciones en tal sentido en Bustillo y Ocampo (2003).

Hay un aspecto de importancia fundamental al que no han prestado atención suficiente los gobiernos de los países en desarrollo. Aún no hemos podido romper el aislamiento que heredaron estos países del antiguo patrón de la división internacional del trabajo. En efecto, la mayor parte del comercio mundial se ha realizado entre los propios centros. El comercio de los países en desarrollo ha convergido en los centros, pasando por alto la potencialidad enorme del comercio recíproco (Prebisch, 1987, p. 29).

III. LAS ESTRATEGIAS NACIONALES: EL DESARROLLO “DESDE DENTRO”

La superación de las desigualdades internacionales exige, no sólo un cambio en las instituciones mundiales y regionales, sino también un esfuerzo por transformar las estructuras económicas de los países en desarrollo. En términos de los debates más recientes, este “desarrollo desde dentro” (para utilizar la terminología de Sunkel, 1991) es esencial porque la acumulación de capital humano y de capacidades tecnológicas propias (“capital conocimiento”) y el desarrollo institucional son procesos esencialmente *endógenos*. De ahí la importancia de diseñar estrategias estatales explícitas dirigidas a transformar las estructuras internas de los países en desarrollo y permitir formas más constructivas de integración a la economía mundial.

Toda estrategia de desarrollo en la era global debe tener como pilares pactos sociales sólidos que garanticen la estabilidad política, sistemas legales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en los contratos, además

de burocracias estatales imparciales y relativamente eficientes. Estos elementos institucionales de carácter general, que se han destacado acertadamente en la literatura económica de los últimos años, son factores básicos de un clima adecuado de inversión y, como tales, pueden considerarse condiciones necesarias para el desarrollo. No obstante, ninguno de ellos explica los impulsos concretos que conducen al crecimiento económico ni ofrece los medios para hacer frente a viejas y nuevas formas de vulnerabilidad. Para ello, las estrategias que adopten los países en desarrollo deben tener como mínimo cuatro elementos esenciales: políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad externa y facilitar la inversión productiva; estrategias activas de desarrollo productivo dirigidas a desarrollar la competitividad sistémica; políticas sociales ambiciosas, insertadas en una visión integral del desarrollo; e instituciones que generen un equilibrio adecuado entre el interés público y el privado. No existen modelos de validez universal en ninguno de estos campos, por lo que hay un campo de acción amplio para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia.

En las páginas que siguen se consideran los tres primeros elementos mencionados. El cuarto se analiza en el ensayo siguiente, como parte de un análisis más amplio sobre la relación entre mercado, cohesión social y democracia.

1. Una visión amplia de la estabilidad y del papel de la política macroeconómica en el desarrollo

El concepto de estabilidad macroeconómica experimentó mutaciones importantes en el discurso eco-

nómico en las dos últimas décadas. En el período de posguerra, dominado por el pensamiento keynesiano, este concepto se definía fundamentalmente en términos de pleno empleo y crecimiento económico estable, indudablemente acompañado de una baja inflación y cuentas fiscales y externas sostenibles. Sin embargo, con el paso del tiempo el equilibrio fiscal y la estabilidad de los precios pasaron al primer plano, mientras el énfasis keynesiano en la actividad económica perdió importancia en el discurso, e incluso tendió a desaparecer.

La consistencia que debe caracterizar a las políticas macroeconómicas debería apuntar, por lo tanto, a una definición amplia de estabilidad, que tenga en cuenta no sólo la estabilidad de precios y la sostenibilidad de la cuentas fiscales, sino también el dinamismo y estabilidad del ritmo de crecimiento económico y del empleo, la sostenibilidad de las cuentas externas y la solidez de los sistemas financieros nacionales. Esta visión debe tener presente, además, que no hay una correlación simple entre las posibles definiciones de estabilidad y que pueden existir, por lo tanto, significativas disyuntivas de política.

En esta materia, las dos últimas décadas han dejado tres lecciones particularmente importantes. La primera es que los ciclos económicos agudos —es decir, la inestabilidad de la principal variable económica *real*— tienen costos muy elevados. Por este motivo, un concepto limitado de estabilización, basado en una meta de inflación, puede tener un impacto tan negativo como las antiguas prácticas macroeconómicas en las que se subestimaba el costo de la inflación. Las recesiones provocan una gran pérdida de recursos, que

puede tener efectos prolongados, entre otros una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales “tácitos”, contactos comerciales, reputación y capital social acumulado en la empresa); una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados y, en condiciones críticas, deserción escolar. La volatilidad del crecimiento genera una alta subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, que reduce la productividad y las utilidades y, por ende, afecta adversamente la inversión. La incertidumbre que produce la inestabilidad de las tasas de crecimiento puede tener, así, efectos tan severos sobre la acumulación de capital como los de una inflación moderada, o incluso más graves. De hecho, tal incertidumbre acentúa las estrategias microeconómicas “defensivas” (es decir, aquellas orientadas a proteger los activos de las empresas frente a un ambiente poco amigable) en vez de las estrategias “ofensivas”, que conducen a altos niveles de inversión y cambio tecnológico.

La segunda lección indica que los déficit del sector privado tienen un costo tan alto como los desequilibrios del sector público. Entre otros casos, en la antesala de sus respectivas crisis de los años noventa, México y las economías del sudeste de Asia presentaban un equilibrio o un excedente fiscal y bajas tasas de inflación, al tiempo que exhibían atrasos cambiarios y déficit insostenibles en cuenta corriente, asociados a cuantiosos déficit privados. Es interesante observar que si los gobiernos hubieran aprovechado las holguras fiscales para financiar nuevos programas sociales, el desequilibrio macroeconómico general habría sido aún

peor. En ese sentido, el exceso de gasto privado produce un efecto de desplazamiento (*crowding-out*) del gasto público, tan claro como el efecto opuesto resaltado por la literatura económica ortodoxa (Marfán, 2004).

Aún más, hojas de balance de las empresas privadas –y, en particular, estructuras de pasivos– con un alto nivel de riesgo pueden ser tan nocivas como los desequilibrios en sus operaciones corrientes. En efecto, las crisis financieras de las últimas décadas se han originado no solamente en déficit (públicos o privados) insostenibles, sino también en estructuras financieras de alto riesgo, en particular, en estructuras donde pesan excesivamente las deudas de corto plazo o aquellas sujetas al riesgo de aumentos súbitos de las tasas de interés o de los ritmos de devaluación. En las economías liberalizadas desde el punto de vista financiero, los déficit corrientes y los balances financieros de los agentes pueden interactuar en forma no lineal frente a choques que afecten la cuenta de capitales, generando trayectorias explosivas.

Los problemas pueden originarse por la ausencia de una regulación y supervisión prudencial adecuada de los sistemas financieros, pero este no es el único factor que genera una dinámica de este tipo. De hecho, los ciclos agudos son inherentes al funcionamiento de los mercados financieros¹⁴. El gasto privado y los ba-

¹⁴ Esta es, por supuesto, una de las lecciones básicas de Keynes. Véanse, en particular, el Libro IV de su *Teoría General* (Keynes, 1945). Entre los autores contemporáneos que han resaltado la dinámica inestable de los mercados financieros, se destaca Minsky (1982).

tes del tipo de cambio, cuando desaparecen las excepcionales condiciones de financiamiento externo.

Estas lecciones están estrechamente vinculadas, ya que los ciclos de auge y colapso financiero han sido la fuente predominante de los ciclos económicos en los países en desarrollo en las últimas décadas (véase, al respecto, el ensayo anterior). Por consiguiente, la principal función de la política macroeconómica debe ser la mitigación de la volatilidad financiera con herramientas anticíclicas apropiadas¹⁵. La experiencia de los países en desarrollo demuestra que el control de la volatilidad exige una combinación de tres conjuntos de políticas, que constituyen en su conjunto poderosos mecanismos de prevención de crisis. La importancia relativa de estas políticas varía de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país. El primero de ellos está constituido por políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– consistentes y flexibles, destinadas a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas, y que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos más importantes (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y financieros. El segundo es un estricto sistema de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con una clara orientación anticíclica. Esto significa que en los períodos de euforia financiera se deben aplicar normas de regulación y supervisión prudencial más estrictas, para contrarres-

¹⁵ Los temas que aquí se tratan a continuación, se analizan con mayor detenimiento en Ocampo (2002a y 2003) y Ocampo y Chiappe (2004). Véanse también CEPAL (2000a, tomo III, capítulo 1; y 2002a), Ffrench-Davis (2003) y Williamson (2000).

lances con un alto nivel de riesgo tienden a acumularse en los períodos de euforia financiera, dando origen a crisis cuando las condiciones excepcionales desaparecen. En la etapa de euforia se suele subestimar la posible inconsistencia intertemporal del gasto corriente y de las estructuras de financiamiento. El costo de los descalabros financieros que suceden en muchas ocasiones a los períodos de euforia es extremadamente elevado. La pérdida de activos puede implicar la pérdida de capital acumulado durante varios años. Para evitar una crisis sistémica, puede ser inevitable una socialización –bien sea parcial o total– de las pérdidas, pero ello afecta el desempeño fiscal (o cuasifiscal) futuro. La recuperación de la confianza en el sistema financiero es un proceso lento y el sector financiero mismo incrementa su aversión al riesgo, reduciendo su capacidad para desempeñar sus funciones económicas fundamentales.

La tercera lección es que la competitividad cambiaria juega un papel decisivo en las economías en desarrollo de hoy, no sólo debido a los mayores grados de apertura que las caracterizan, sino también a que los choques que enfrentan son más frecuentemente de origen externo que interno. Esto se ha tornado aún más relevante, debido a que la liberalización comercial ha eliminado instrumentos tradicionales de la política comercial, que se utilizaban para hacer frente a perturbaciones de origen externo. La sobrevaluación del tipo de cambio durante los períodos de abundante financiamiento externo genera, por lo tanto, costos que se pagan a la larga, tanto en materia de competitividad de los sectores productivos nacionales como de vulnerabilidad financiera frente a los inevitables ajus-

tar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios financieros. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado.

La regulación prudencial de los flujos de capital, es decir, las medidas de control a las entradas de capitales en los períodos de euforia para evitar el endeudamiento excesivo, pueden jugar un papel esencial como “política de pasivos”, reduciendo el endeudamiento de corto plazo y fomentando los flujos de largo plazo, pero también como instrumento que proporciona una mayor libertad para adoptar políticas monetarias anticíclicas. A la larga, sin embargo, la reducción de las vulnerabilidades financieras características de los países en desarrollo sólo se logra mediante un desarrollo financiero nacional profundo, es decir, de sistemas financieros que proporcionen una oferta adecuada de recursos en moneda nacional, con plazo y costo apropiados, y que permitan, por lo tanto, que los agentes privados puedan eliminar los riesgos asociados a descalces de monedas y plazos que son inherentes a sistemas financieros insuficientemente desarrollados. La profundidad de los mercados financieros nacionales es, además, esencial para fomentar la inversión y el crecimiento, y para garantizar el acceso al crédito a los agentes económicos de menor tamaño. En ambos casos, puede ser necesaria una banca de desarrollo moderna, que ayude a crear los segmentos del mercado financiero que los agentes privados no desarrollan por sí solos (CEPAL, 2002a).

Fuera de las políticas de prevención de crisis, el manejo macroeconómico anticíclico exige, como es obvio, contar con políticas apropiadas para superar las

crisis. A diferencia de las primeras, sobre las cuales ha habido un consenso creciente¹⁶, las segundas suscitan todavía agitadas controversias. Cada vez es más evidente, sin embargo, que los efectos de las políticas ortodoxas orientadas a reactivar las economías mediante una mayor credibilidad en las autoridades macroeconómicas, no siempre tienen los resultados esperados y, antes bien, por los efectos depresivos que generan sobre la demanda interna y el papel que otorgan a las altas tasas de interés como mecanismo de estabilización, pueden agudizar las recesiones y las crisis financieras¹⁷. En estas condiciones, y dado el papel esencial que juega el sector externo en las economías en desarrollo y el carácter limitado del financiamiento externo disponible, los ajustes del tipo de cambio juegan un papel crítico como mecanismos de reactivación de los sectores productores de bienes y servicios comercializables internacionalmente, y como mecanismo esencial para facilitar una política monetaria anticíclica (una reducción de la tasa de interés) durante las crisis. Los márgenes para una política monetaria y fiscal anticíclica más tradicional son, por el contrario, limitados, debido a la falta de disponibilidad de financiamiento e incluso a la posible reacción negativa de los mercados. La puesta en marcha de una política anticíclica durante las crisis puede exigir, por lo tanto, la adopción de controles a las salidas de capital¹⁸. Las medidas

¹⁶ Véanse, aparte de los trabajos citados en la nota anterior, varios de los artículos contenidos en el reciente libro de Kuczynski y Williamson (2003).

¹⁷ Véanse, por ejemplo, Furman y Stiglitz (1998) y Frenkel (2004), en relación con las crisis asiáticas y latinoamericanas, respectivamente.

¹⁸ El caso exitoso de Malasia en tal sentido se analiza con deteni-

orientadas a reducir el peso de las deudas de las empresas productivas y sanear los sistemas financieros son esenciales; en este último caso, el saneamiento debe tratar de evitar la desaparición de empresas productivas o entidades financieras, pero sin rescatar el patrimonio de los accionistas de las entidades financieras en dificultades.

En todo caso, el manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros generan fuertes incentivos a gastar en exceso durante los períodos de euforia financiera y, por el contrario, a ajustarse igualmente en exceso durante las crisis. Por otra parte, la globalización establece límites objetivos a la autonomía macroeconómica de los países e impone costos elevados a la pérdida de credibilidad en las autoridades macroeconómicas nacionales. Por este motivo, puede ser necesario que el manejo de la política esté respaldado por instituciones e instrumentos que realcen la credibilidad en las autoridades macroeconómicas, incluidos fondos de estabilización fiscal y la clara separación de las funciones fiscales y monetarias (aunque no necesariamente la autonomía de los bancos centrales, a la cual se asocia generalmente este concepto). Sin embargo, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad o, en el caso extremo, la sustitución de la moneda nacional por una moneda extranjera) dista mucho de ser una solución a este dilema. Por el contrario, predetermina la

miento en Kaplan y Rodrik (2002). Véase una comparación de tales controles con los mecanismos de regulación a la entrada de capitales adoptados por Chile y Colombia en la década de 1990 en Ocampo y Chiappe (2004).

naturaleza de los ajustes y puede aumentar la intensidad de los ciclos económicos. Más aún, en estas condiciones, es posible que el mercado no valide, mediante una reducción del riesgo del país, el hipotético aumento de la “credibilidad” que se deriva de la renuncia a la discrecionalidad en el manejo de la política macroeconómica. De hecho, frente a severos choques externos o internos, los agentes privados pueden poner en duda la capacidad de las autoridades de mantener las reglas que estos sistemas exigen, e incorporar en sus evaluaciones los elevados costos de su ruptura. Por estos motivos, la administración prudente de la flexibilidad y discrecionalidad con que cuentan las autoridades macroeconómicas es, a la larga, una mejor manera de construir credibilidad en las políticas y las autoridades que reglas extremadamente rígidas. Esta es, de hecho, la gran lección del colapso del régimen de convertibilidad de Argentina a fines de 2001.

La solución más importante al dilema planteado por la falta de grados de libertad para la adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas se encuentra, sin embargo, en el ámbito internacional (Eatwell y Taylor, 2000; Ocampo, 2004a). Esto significa que una función esencial de las instituciones financieras internacionales, desde la perspectiva de los países en desarrollo, es precisamente compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando los ciclos de auge y de colapso financiero en su fuente, mediante una regulación adecuada, y ofreciendo mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas, mediante una vigilancia adecuada durante los períodos de euforia, para evitar que se acumulen riesgos macroeconómicos y financieros indebidos, y mediante un financiamiento adecuado durante los períodos

de crisis, para suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos privados de capital. Una función adicional, igualmente esencial, es ayudar a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que suelen tener un acceso limitado al crédito en los mercados internacionales de capital.

Dados los riesgos que generan los ciclos económicos agudos sobre la inversión, las políticas anticíclicas son un ingrediente esencial de una macroeconomía orientada al crecimiento. En general, una macroeconomía con un enfoque de este tipo exige combinar una tasa de cambio competitiva, una tasa de interés de largo plazo moderada y sistemas financieros nacionales profundos, con sistemas fiscales sólidos (sobre estos últimos, véase el tercer ensayo). Estos distintos componentes se refuerzan positivamente en el largo plazo, pero su construcción es una tarea compleja, que se lleva a cabo necesariamente a lo largo del ciclo económico. Para ello, es necesario cambiar el foco de atención de la macroeconomía, desde un excesivo énfasis en las dimensiones financieras, hacia las dimensiones *reales*. Esta visión amplia de la estabilidad macroeconómica es la mejor contribución que puede hacer la política macroeconómica al desarrollo.

*2. La política macroeconómica no es suficiente:
el papel de las estrategias de desarrollo productivo*

La idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable –en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término, es decir, como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación– puede impulsar, por sí sola, el crecimiento eco-

nómico, se ha visto frustrada hasta ahora en América Latina (véase, al respecto, el primer ensayo de este libro). Esto ha llevado a un debate, aún no resuelto, sobre las causas de este resultado. Según la interpretación más ortodoxa, ello es el reflejo de que la liberalización de los mercados ha sido insuficiente y, por lo tanto, la solución propuesta consiste en acentuar aún más el proceso de liberalización. Esta interpretación se enfrenta, sin embargo, a la constatación de que la etapa de mayor crecimiento de los países en desarrollo en la posguerra y los episodios más prolongados de expansión acelerada de países individuales (los “milagros” del sudeste asiático y, en los últimos años, de China y e India, así como los períodos de rápido crecimiento de Brasil y México en el pasado) *no* han coincidido ni han sido precedidas de fases de liberalización económica acelerada, incluso cuando se han basado en un amplio aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales.

Explicaciones alternativas de estos resultados insatisfactorios hacen énfasis sobre otros determinantes del crecimiento económico agregado o sobre las fallas del mercado. En el primer caso, el lento crecimiento se atribuye a un desarrollo institucional o una acumulación de capital humano insuficientes. Estos factores son, sin duda, esenciales para el crecimiento económico, pero estas interpretaciones deben explicar por qué fue posible un crecimiento acelerado en períodos en los cuales la oferta de estos factores era aún más limitada. En la segunda explicación se sostiene que deben adoptarse políticas “mesoeconómicas” apropiadas para que los mercados liberalizados funcionen eficientemente, es decir políticas activas de competencia, corrección de las fallas de mercado asociadas a la presencia de

externalidades y de aquellas que caracterizan los mercados de capital, tecnología, capacitación laboral y tierras. La adopción de políticas para corregir estas fallas del mercado es una condición esencial para que estos funcionen eficientemente y puedan influir igualmente sobre la equidad, pero la relación entre dichas fallas y el crecimiento económico no es del todo clara.

Las variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, definido en términos amplios, ofrecen una interpretación más promisoría, en la cual se destaca la estrecha relación que existe entre la dinámica estructural, la inversión y el crecimiento económico. De acuerdo con esta corriente de pensamiento, el crecimiento económico no es un proceso lineal de expansión de “empresas representativas” o de incorporación de nuevas empresas que producen un conjunto determinado de bienes en mayor escala, sino un proceso mucho más dinámico, en el cual algunos sectores se expanden mientras otros se contraen, y algunas empresas avanzan mientras otras se estancan, transformando por completo las estructuras productivas. Este proceso involucra un fenómeno reiterado de “destrucción creativa”, para usar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VIII). No todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía, de “propagar el progreso técnico”, para emplear el concepto clásico desarrollado por Prebisch (1952). Debido a la complementariedad (externalidades) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000), lo que da origen a sucesivas fases de desequilibrio, de acuerdo con el planteamiento clásico de Hirs-

chman (1961). Dado que el conocimiento técnico y el conocimiento en general no se transmiten por medio de manuales detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizativos (Katz, 1976; Nelson y Winter, 1982; Amsden, 2001).

El postulado común de estas teorías es que el crecimiento económico está intrínsecamente vinculado al contexto estructural, constituido por el aparato productivo y tecnológico, la configuración de los mercados de productos y factores, las características de los agentes empresariales, y la forma como estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo. En esta visión, el liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas, que conforman los “núcleos dinámicos” de una economía en un momento determinado, es el factor esencial que da impulso al crecimiento económico.

Aunque se podrían emplear formulaciones alternativas, una particularmente promisoría centra la atención en dos conceptos claves: (i) las innovaciones y sus procesos asociados de aprendizaje; y (ii) el desarrollo de complementariedades o encadenamientos productivos. En este contexto, debe considerarse como innovación toda actividad económica que aporta nuevas formas de hacer las cosas. La mejor definición fue proporcionada por Schumpeter (1961, cap. II) hace casi un siglo: nuevos bienes y servicios o nuevas características de estos; nuevos métodos de producción o nuevas estrategias de comercialización; apertura de nuevos mercados; nuevas fuentes de materias primas, y desa-

rollo de nuevas estructuras de mercado. En los países en desarrollo, la mayoría de estas “innovaciones” están asociadas a la exitosa adaptación de tecnologías y actividades desarrolladas previamente en el mundo industrializado, mediante la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas. El segundo concepto destaca el papel de las sinergias estratégicas que determinan el grado de competitividad sistémica de las estructuras productivas pertinentes (CEPAL, 1990), a través de las externalidades que se crean entre los distintos agentes económicos (Hirschman, 1961). Esto destaca, por lo demás, el hecho de que la competitividad no es sólo un fenómeno microeconómico (empresas eficientes), sino también mesoeconómico (redes o cadenas productivas) e incluso macroeconómico (el resultado de la forma como opera un sistema económico en su conjunto).

La existencia de economías de escala dinámicas es una característica esencial de las innovaciones y su difusión, así como de la creación de las complementariedades que aceleran el desarrollo de nuevas actividades productivas y de nuevas redes de comercialización (donde dichas economías están asociadas a la reducción de los costos de transacción a lo largo del tiempo). El desarrollo institucional puede considerarse, en este contexto, como una forma de innovación, pero también como un componente esencial en el desarrollo de las sinergias entre agentes económicos. Estas economías de escala dinámicas son uno de los determinantes fundamentales del aumento de la productividad a lo largo del tiempo, al igual que de la capacidad para transferir mano de obra de los sectores de baja a los de alta productividad que caracteriza a las economías en desarrollo de rápido crecimiento. En la medida

en que ambos procesos dependen de un crecimiento económico dinámico, los aumentos de productividad son tanto una causa (a través de las innovaciones tecnológicas) como un resultado del mayor crecimiento económico. Esta última relación, que se asocia a la denominada ley de Kaldor, ha sido olvidada en la literatura económica ortodoxa, pero es crítica para entender la dinámica de la productividad, según vimos en el ensayo anterior.

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para resaltar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental en una economía en vía de desarrollo dinámica y abierta, un tema antiguo de la literatura sobre “industrialización tardía” (o, mejor, de desarrollo tardío). Entre otros, Rodrik (1999) ha argumentado en favor de una “estrategia nacional de inversiones” que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la CEPAL se refiere a la necesidad de adoptar una estrategia de transformación estructural (CEPAL, 2000a). Amsden (2001) destaca la función crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de “mecanismos de control recíproco” que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de “captación de rentas”. Por su parte, la reducción de los “costos de coordinación”, que caracterizan a las nuevas actividades económicas, es esencial para su desarrollo, tal como lo señalan las teorías clásicas de política industrial (Chang, 1994).

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización basado en una estrecha y firme colaboración

entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible lograr los mismos resultados con la apertura de los mercados, incentivos neutros, una relación débil entre el gobierno y el sector empresarial y la imposición de limitaciones multilaterales a los instrumentos tradicionales de las políticas de desarrollo? En otros términos, ¿será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo? Como lo indica extensamente el primer ensayo, los resultados alcanzados hasta el momento en América Latina no permiten dar una respuesta positiva a estas preguntas¹⁹. Los elementos “destructivos”, derivados del cambio estructural adverso en la relación entre crecimiento y déficit comercial, y de la desintegración de los encadenamientos internos y los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que los procesos “creativos”, asociados a la expansión de las empresas transnacionales y a patrones de desarrollo exportador intensivos en insumos importados o en recursos naturales.

Estas consideraciones destacan la importancia de combinar la estabilidad macroeconómica, en el sentido amplio del término, con una estrategia de desarrollo productivo²⁰. De acuerdo con las consideraciones anteriores, los dos elementos esenciales de dicha estrategia son, por una parte, acelerar el ritmo de innovaciones, incluida la transferencia de tecnología, el desarrollo de nuevos sectores productivos y la conquista de nuevos mercados, y apoyar los procesos de apren-

¹⁹ Véanse, también, al respecto, Ocampo y Taylor (1998), UNCTAD (1999), capítulo IV y CEPAL (2000a, 2001a y 2004b).

²⁰ Para un análisis más extenso de estos temas, véanse CEPAL (2000a), Tomo III, capítulos 2 y 3; y Ocampo (2004b).

dizaje que los caracterizan; y, por otra, reducir los costos de coordinación para explotar las sinergias entre empresas y sectores productivos que contribuyen a crear competitividad sistémica. Esta política requiere un esfuerzo institucional y organizacional significativo, para desarrollar instrumentos adecuados para las economías abiertas de hoy y, por ende, con un sesgo hacia la inserción activa en los mercados internacionales. Estos esfuerzos son tanto más significativos cuanto los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o se debilitaron significativamente durante la fase de liberalización de las economías. Es esencial, además, que el diseño de los instrumentos correspondientes sea consistentes con las economías abiertas de hoy y evite las “fallas de gobierno” que caracterizaron a algunos de los instrumentos de fomento productivo en el pasado —captación de rentas y “amiguismo” (*cronyism*)—.

Dadas las condiciones actuales en América Latina, la estrategia de desarrollo productivo tiene algunas prioridades bien definidas: (i) la diversificación de la base exportadora y de los mercados de destino, lo que exige competitividad cambiaria, el desarrollo de una infraestructura de servicios competitivos y de buena calidad para las actividades de exportación (financiamiento, seguros, promoción y certificación) y una intensa diplomacia comercial; (ii) políticas dirigidas específicamente a mejorar los encadenamientos entre la producción nacional y las ramas de actividad internacionalizadas (los sectores exportadores y aquellos donde predomina la inversión extranjera directa), lo que implica, en los términos del ensayo anterior, romper el creciente carácter de enclave de estas últimas actividades; (iii) estrategias que permitan explotar las sinergias entre la mejoría en las condiciones de vida

de los trabajadores y el crecimiento económico, a través de la ampliación del mercado interno de bienes de consumo popular²¹; (iv) apoyo a la formación de conglomerados productivos (*clusters*) locales, en respuesta al creciente dinamismo de los espacios locales de actividad económica y la necesidad de integrar a las pequeñas y medianas empresas a redes dinámicas de desarrollo productivo y, de esta manera, reducir el creciente dualismo o heterogeneidad estructural que caracteriza a los sistemas productivos de la región; y (v) dado el intenso proceso de “destrucción creativa” característico de las economías modernas, políticas explícitas dirigidas a la reestructuración de actividades no competitivas.

Por otra parte, dado el papel clave que desempeña el conocimiento, toda estrategia de este tipo debe estar apoyada por un aumento de la inversión pública y privada en educación, capacitación laboral y ciencia y tecnología. Para su aplicación, es conveniente buscar distintas formas de colaboración entre el Estado y el sector privado, orientadas a la creación de sistemas dinámicos de innovación. En vista de la importancia intrínseca y el carácter transversal de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, el esfuerzo por garantizar el uso efectivo de estas tecnologías en los sistemas contemporáneos de innovación adquiere particular importancia.

²¹ A esta categoría pertenece la estrategia de “mercado de consumo de masas”, que sirve de base al plan de desarrollo de la actual administración brasileña. Véase, al respecto, *Plano Brasil de Todos, Participação e Inclusão, Orientação, Estratégica de Governo: Crecimiento Suystentável, Emprego e Inlução Social*, Brasilia, mayo de 2003.

Otro elemento de apoyo esencial es la provisión de servicios de infraestructura adecuados en áreas donde se presentan los mayores atrasos. En varios países latinoamericanos, mediante diversas combinaciones público-privadas, se han logrado avances importantes en esta área, sobre todo en las telecomunicaciones, los servicios portuarios, el transporte marítimo y, en menor medida y con ciertas diferencias entre un país y otro, en servicios de energía (electricidad y gas). En cambio, siguen presentándose problemas sustanciales asociados a la infraestructura vial, al déficit regulatorio en los servicios públicos y a la necesidad de mejorar la eficiencia de las empresas estatales en las áreas en que el Estado sigue prestando los servicios directamente.

Políticas de este tipo requieren que la comunidad internacional reconozca las estrategias de desarrollo productivo como componente esencial para el crecimiento dinámico de los países en vía de desarrollo. A la luz de los problemas que enfrentan actualmente dichos países para garantizar una transformación productiva dinámica, esto implica un "trato especial y diferenciado" en diversos frentes, pero en particular en dos áreas críticas: esquemas de protección a la propiedad intelectual que eviten crear costos excesivos a los países en desarrollo y creen incentivos claros a la transferencia de tecnología hacia estos países, e instrumentos de fomento a nuevas exportaciones ("industrias incipientes de exportación") que permitan diversificar la oferta exportadora y aumentar el valor agregado de las exportaciones. Todo esto exige, como es obvio, buscar los instrumentos apropiados, para evitar que estos mecanismos generen una competencia estéril entre los

países orientada a atraer industrias susceptibles de relocalización.

La incorporación efectiva de la agenda de desarrollo sostenible es, actualmente, una demanda adicional sobre las estrategias de desarrollo productivo²². De hecho, el alto grado de deterioro ambiental alcanzado por países en etapas intermedias o aun tempranas de desarrollo, indican que la sostenibilidad no puede ser vista como un lujo que puede posponerse. Este objetivo va más allá de la conservación de la base de recursos naturales. Es, en esencia, un llamado a movilizar inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en donde la competitividad se logre a través de la acumulación de capital en un sentido amplio –humano, social, físico y natural–, de acuerdo con las prioridades definidas en la agenda ambiental que, por su naturaleza, es esencialmente global (véase, al respecto, el recuadro 2.1). La transición desde posiciones reactivas en este frente por parte de los países en desarrollo hacia una agenda positiva es fundamental, como lo es su contrapartida: un mayor flujo de recursos desde las economías industrializadas para financiar la agenda ambiental global, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

3. El desarrollo de marcos integrados de política económica y social

La experiencia internacional y la historia latinoamericana misma indican que el desarrollo social debe concebirse como el producto de tres factores básicos:

²² Para un tratamiento más extenso de este tema, véase CEPAL/PNUMA (2002).

RECUADRO 2.1**La agenda mundial de desarrollo sostenible**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida más comúnmente como Cumbre de la Tierra), realizada en Río de Janeiro en 1992, representó un hito histórico en el proceso de definición de una agenda global de desarrollo sostenible. Con ella se inició la transición hacia un nuevo régimen internacional sobre medio ambiente, representado por la definición de principios, un programa de acción global y una nueva generación de convenios multilaterales en materia ambiental—sobre cambio climático, diversidad biológica y, con posterioridad, desertificación—. En la Conferencia se adoptaron también nuevos principios destinados a dotar a la cooperación internacional de bases más equitativas. La conciencia mundial sobre la interdependencia entre países respecto a los problemas ambientales globales propició que los nuevos acuerdos se adoptaran y ratificaran más rápidamente que en otras décadas y con una membresía prácticamente universal. En América Latina, propició la creación de una institucionalidad ambiental más desarrollada, organizada en torno a ministerios especializados o comisiones. La Conferencia realizada en Johannesburgo diez años después ratificó los principios de Río y le dio un nuevo impulso a la agenda ambiental global bajo la modalidad adoptada en la Cumbre del Milenio, de establecer metas cuantitativas y temporales.

Entre los temas más relevantes de dicha agenda se destaca, en primer término, la necesidad de modificar los patrones insostenibles de consumo y producción. En esta área, la eficiencia energética es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes, que se ha traducido tanto en la promoción de tecnologías convencionales como en incentivos al uso de fuentes de energía renovables. El mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto es uno de los instrumentos más novedosos de esta estrategia y representa, además, la primera materialización de un mercado de servicios ambientales globales, por medio del cual empresas y países con compromisos de reducción de emisiones de carbono pueden adquirir certificados de reducción de dichas emisiones a otras empresas y países. Esta idea seminal puede extenderse a otros campos en el futuro. Adicionalmente, en Johannesburgo, la región acordó, a través de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña, el compromiso de lograr un 10% de energía renovable en su oferta energética para el año 2015.

Los acuerdos sobre recursos energéticos deben formar parte de un conjunto más amplio de actividades orientadas a promover la "ecoeficiencia" y el uso de tecnologías limpias a nivel mundial, sobre la base del compromiso de las empresas transnacionales de contribuir a este propósito; la extensión de estándares internacionales voluntarios; la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, y la prestación de asistencia a las pequeñas y medianas empresas.

Un segundo campo de acción global es la gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica. Se trata concretamente de establecer una alianza que permita afianzar un compromiso mundial para la conservación *in situ* de la biodiversidad y los ecosistemas pertinentes. El Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación y el Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino son algunos de los principales hitos en este campo. Para lograr la instrumentación efectiva de estas iniciativas, es conveniente crear un fondo de compensación multinacional que permita financiar las actividades de conservación y restauración de los ecosistemas, en el que se reconozcan los servicios ambientales globales que prestan los ecosistemas naturales prioritarios, tanto marinos como terrestres.

En lo que respecta a los recursos genéticos, el Protocolo de Cartagena concilia las demandas de la dinámica industria de biotecnología con la evaluación de los riesgos que los organismos vivos modificados podrían tener para los consumidores y la biodiversidad. El Protocolo es, además, el primer tratado multilateral que institucionaliza el principio de precaución y establece el procedimiento de consentimiento fundamentado previo para garantizar que los países cuenten con la información necesaria para adoptar decisiones con respecto a la importación de productos derivados de la biotecnología moderna. Queda pendiente, sin embargo, el desarrollo de mecanismos equitativos de transferencia de tecnología, que permitan que los países en desarrollo, particularmente los megadiversos, participen activamente en el mercado emergente de productos de la biotecnología y el establecimiento de criterios internacionalmente aceptados para regular el acceso a los recursos genéticos.

Las consideraciones anteriores apuntan a la necesidad de lograr mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema comercial internacional y el desarrollo sostenible. La Declaración de Doha, aprobada en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (noviembre del

2001), representa un avance importante en este campo, al reconocer explícitamente la necesidad de analizar las interrelaciones entre las normas de la OMC y los acuerdos ambientales multilaterales. En la declaración se especifica claramente que los países pueden adoptar disposiciones destinadas a proteger la salud humana y animal, el reino vegetal y el medio ambiente, siempre y cuando las medidas de protección ambiental no se conviertan en mecanismos de discriminación comercial o proteccionismo disfrazado.

Para desarrollar mecanismos como los mencionados hay que contar con un volumen adecuado de recursos financieros. En este ámbito, convendría explorar las posibilidades de imponer exacciones globales a actividades de alcance internacional que pudieran provocar un deterioro del medio ambiente mundial, y destinar los recursos recabados por este concepto a la constitución de fondos específicos que permitan dar una solución a esos problemas, con un enfoque multilateral. El criterio rector debe ser el que sirve de base al principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), según el cual quien contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, pero a la vez debería otorgarse la flexibilidad necesaria para que la mitigación tenga lugar en otro espacio geográfico, creando de esta manera mercados auténticamente globales de servicios ambientales. Como ya se señaló, el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto es el primer paso en esta dirección.

La educación, la investigación, el desarrollo, la transferencia y la adaptación de tecnologías, y el acceso a la información harán un aporte cada vez más importante a la sostenibilidad. Ante la evidencia de una mayor fragilidad ecológica producida por la acumulación de daños ambientales a diferentes escalas, el principio precautorio ha adquirido un nuevo y mayor sentido. Llegará un momento en que los esfuerzos de protección serán insuficientes, en tanto que la necesidad de adaptación y mitigación y, sobre todo, de desarrollo científico y tecnológico para hacer frente a los nuevos desafíos irá en constante aumento. En esta esfera, adquieren especial relevancia los mecanismos de protección de la propiedad intelectual, tanto del conocimiento formal como del informal, que forma parte del saber tradicional.

(i) una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; (ii) un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas; y (iii) una reducción del dualismo o heterogeneidad estructural de los sectores productivos²³, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y entre distintos agentes productivos.

La globalización ha aumentado las tensiones en todas estas esferas. En particular, ha desplazado la demanda de mano de obra hacia el sector más calificado, ha generado nuevas tensiones entre competitividad y empleo, ha reforzado la heterogeneidad de las estructuras productivas y ha creado nuevos riesgos sociales. Teniendo en cuenta estos conflictos, la política social debería hacer hincapié en tres áreas fundamentales: la educación, el empleo y la protección social²⁴. Las acciones en materia de educación y empleo son particularmente críticas para romper los mecanismos intergeneracionales de reproducción de la pobreza y la desigualdad, acompañadas de acciones en otros frentes, en particular en materia de distribución de la ri-

²³ Aunque aquí utilizaremos el concepto más conocido de “dualismo” como equivalente al de “heterogeneidad estructural”, que se asocia en sus orígenes a los trabajos de Pinto (1970), este último es claramente más preciso, porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse como una dualidad entre un “sector moderno” y un “sector tradicional” y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente y sólo unos pocos segmentos que van quedando rezagados pueden definirse como “tradicionales”.

²⁴ Para un análisis mucho más detallado de estos temas, véanse CEPAL (1997, 2000a, tomo II, 2000b y 2004a).

queza. El diseño de las estrategias en todos estos campos debe tener en cuenta, además, las dimensiones étnicas y de género. A su vez, los esquemas institucionales que se diseñen deben estar acompañados de una ampliación de la expresión política de los sectores más pobres, así como de un incremento en los canales de participación. La primera es esencial para que los intereses de estos sectores sean tomados debidamente en cuenta en las decisiones que los afectan. La participación permite, por su parte, que las comunidades se conviertan en actores protagónicos de su propio destino. En muchos contextos, las comunidades organizadas han demostrado ser un instrumento fundamental de cambio social y económico y, por lo tanto, un elemento central del desarrollo institucional²⁵.

Los progresos en materia de educación, empleo y protección social se refuerzan mutuamente. La educación es la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza, y cobra aún más importancia en vista de la creciente necesidad de contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producir, competir y convivir. El trabajo es un elemento clave de la integración social, como factor de realización social y como fuente de ingresos, ya que define las oportunidades de consumo de las personas. Como las pequeñas empresas son las que generan la mayor parte del empleo, su entorno se

²⁵ Estas últimas dimensiones llaman la atención sobre la importancia de otorgar nuevos espacios de poder en torno a las estrategias de desarrollo social, un tema que ha llamado cada vez más la atención de los analistas (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2000). Por su parte, la importancia de los canales de participación ha venido siendo resaltada en la literatura sobre “capital social”.

ha convertido en un determinante de la calidad del empleo. Entre los riesgos que enfrenta la población se cuentan los relacionados con la inestabilidad macroeconómica, la adaptación a las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, y el deterioro del empleo que produce, en muchos sectores, la competencia internacional.

El primer componente de la política social debe ser, por lo tanto, una estrategia educativa ambiciosa, basada en la universalización de la educación pública básica de calidad y en políticas selectivas orientadas hacia los sectores más pobres. Los esfuerzos deberán concentrarse en ofrecer cobertura universal, de preferencia hasta la educación media, y reducir las diferencias de calidad de la educación en función del origen socioeconómico de los estudiantes. También es preciso desarrollar nuevas formas de aprendizaje, que actualmente pasan, en gran medida, por la participación en redes y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones. Pero no basta con modernizar los soportes educativos. Aún más necesario es desarrollar, en congruencia con estos nuevos soportes, las funciones cognitivas superiores, orientando el aprendizaje a la identificación y solución de problemas, la capacidad de reflexión, la creatividad y la capacidad de planificar e investigar, funciones indispensables en un medio saturado de información.

Los objetivos de una estrategia educativa van, en cualquier caso, más allá de estas dimensiones económicas asociadas a la acumulación de "capital humano". En efecto, la educación es también un elemento decisivo del desarrollo democrático y de una ciudadanía sólida y, en términos más amplios, de realización personal. Sus efectos sobre la equidad han sido, además, sobre-

dimensionados en los debates recientes. Así, en una sociedad altamente segmentada, la educación es también un instrumento de segmentación. Más aún, una generación inadecuada de empleos de calidad puede derrotar los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la educación, tanto en términos de acumulación de capital humano (que en situaciones extremas, emigra, y en circunstancias más normales queda subempleado) y de equidad (la segmentación laboral multiplica los efectos de la segmentación educativa).

Las políticas laborales deben basarse en el convencimiento de que la creación de puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo. La reconversión productiva y la creciente movilidad laboral exigen la puesta en práctica de políticas activas de capacitación laboral, a fin de crear oportunidades de adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado laboral. Por otra parte, dada la importancia de la micro y la pequeña empresa y la heterogeneidad creciente que caracteriza a las estructuras productivas, es necesario poner en marcha políticas especiales, dirigidas a garantizar el acceso de estas empresas a la tecnología, al capital y a las capacidades de gestión y, como se ha señalado en la sección anterior, crear encadenamientos productivos entre estas empresas y las de mayor tamaño. Además, los ministerios de trabajo deberían adoptar políticas que contribuyan a fomentar la autorregulación de los actores sociales (diálogo social) y prestar especial atención a los trabajadores no incorporados a los sectores modernos (informales y desempleados). Con tal fin, dichos ministerios deberían recuperar su función de entidades rectoras de la política laboral, hoy

en día capturada en la mayoría de los países por los Ministerios de Hacienda o de Economía.

La protección social es indispensable para mitigar los efectos de los “riesgos negativos” (enfermedad, vejez, desempleo y, el peor de todos, la desnutrición) y permitir, por el contrario, que todos los miembros de la sociedad puedan asumir con mayor determinación los “riesgos positivos”, sobre todo los relacionados con la innovación y la creatividad. El objetivo esencial de la protección social debe ser desarrollar sistemas de seguridad social universales, solidarios e integrales, que permitan, en el largo plazo, construir Estados de bienestar. El fortalecimiento de la universalidad exige disminuir la notable inequidad en el acceso y la calidad de los servicios. La solidaridad debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias, transferencias públicas y subsidios cruzados entre distintos estratos de ingreso y grupos de riesgo. La demanda que enfrenta América Latina en esta área es enorme ya que, al atraso histórico de la región en la cobertura de los riesgos tradicionales, se suman ahora nuevos problemas, entre otros la vulnerabilidad laboral y de ingresos. Además, la amplitud del empleo informal y el desempleo imponen límites a la universalización de la protección social basada en los esquemas tradicionales. Por este motivo, se deben introducir mecanismos combinados y complementarios de seguro, que sean consistentes con las diversas formas de vinculación laboral, lo que favorecería la movilidad y ofrecería protección ante perturbaciones de origen externo o interno.

La enorme disparidad de ingresos que caracteriza a los países de América Latina plantea una impor-

tante demanda en todas estas áreas. No obstante, en un conjunto amplio de países de la región, estas políticas se ven limitadas por el bajo nivel de ingresos tributarios, así como por la elevada demanda de gasto social por parte de los grupos de ingresos medios. Por ese motivo, tal como se analiza en el siguiente ensayo, es preciso realizar ingentes esfuerzos de política para garantizar un “pacto fiscal” que satisfaga las múltiples demandas a las que deben dar respuesta las políticas sociales de la región. Resulta difícil imaginar, sin embargo, una solución que no suponga una elevación de la recaudación tributaria con un componente progresivo en un conjunto amplio de países de la región.

Para lograr estos objetivos, es necesario superar, tanto los esquemas segmentados de protección característicos del pasado, como la visión compensatoria de la política social que se ha venido extendiendo en las dos últimas décadas. Esto es esencial para romper las barreras de la segmentación social, que tiende a reproducirse en la política social tanto como en otros ámbitos de nuestra realidad. En efecto, la profundización de un sistema dual de servicios sociales, en el cual al lado de servicios de calidad para sectores privilegiados de la población, se ofrecen servicios deficientes para los sectores excluidos, se está convirtiendo en uno de los mecanismos más peligrosos de reproducción de la desigualdad social en nuestra región. Esta visión alternativa y los principios de política social que la sustentan, se analizan en el ensayo siguiente.

Los dos últimos determinantes del progreso social mencionados al comienzo de esta sección pertenecen al ámbito de la política y los procesos económicos. Esto indica claramente que será imposible avanzar en desarrollo social si los objetivos sociales no se sitúan

en el centro mismo de la política económica. Un crecimiento económico dinámico es un elemento necesario –aunque no suficiente– para la generación de un volumen adecuado de empleos de calidad. Pensar que se puede garantizar este resultado en ausencia de crecimiento, ya sea mediante la flexibilización de los mercados de trabajo o, en el enfoque opuesto, mediante mayor protección legal de los empleos, no sólo es una ilusión: puede resultar contraproducente. En efecto, la historia regional indica que la flexibilización laboral en condiciones de lento dinamismo económico puede generar algunos puestos de trabajo adicionales, pero a costa de la precarización de un contingente mucho mayor de puestos de trabajo. A su vez, en un contexto de lento crecimiento económico, la excesiva protección legal se convierte en un mecanismo de fuerte segmentación social. Por su parte, los estudios existentes sobre micro, pequeña y mediana empresa indican que estas unidades de producción necesitan un ambiente de crecimiento económico para prosperar (Peres y Stumpo, 2000). Por este motivo, aunque una política masiva de apoyo a las pequeñas unidades de producción es esencial para garantizar su incorporación dinámica al mundo productivo, difícilmente puede tener resultados favorables en un contexto macroeconómico adverso.

Un crecimiento económico lento afecta la equidad por otro canal de importancia decisiva en los países en desarrollo: el dualismo o heterogeneidad de las estructuras productivas. Según vimos en el ensayo anterior, la creciente heterogeneidad ha sido, en efecto, una de las características de América Latina en los años noventa: la región generó empresas capaces de integrarse exitosamente a la economía global, pero al mismo tiempo aumentaron las actividades informales.

En realidad, como lo revela la experiencia reciente, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos se traduzca en un crecimiento económico de carácter general. Los encadenamientos entre los sectores líderes y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en ambas dimensiones.

Esto resalta el papel de una buena distribución de los activos productivos (Birdsall y Londoño, 1997). De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genere un universo de pequeñas empresas sólidas, está asociado a una mejor distribución del ingreso y a una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos —capital, tecnología, capacitación y tierras— son imprescindibles, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se cuentan las de desarrollo rural, incluidas reformas agrarias modernas, y aquellas destinadas a formalizar las microempresas, uno de cuyos elementos esenciales es la expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

Estas relaciones entre desarrollo económico y social, y su conexión con los objetivos más amplios del desarrollo y, muy especialmente, la cohesión social y la democracia, son los objetos del siguiente ensayo.

Mercado, cohesión

social y democracia

LA BRECHA QUE EXISTE ENTRE LAS EXPECTATIVAS QUE generó la extensión de los regímenes democráticos en la región y la satisfacción con sus resultados es considerable. Según Latinobarómetro (2003), mientras el 64% de la población opinaba en 2003 que la democracia es el único sistema con que su país puede llegar a ser desarrollado y el 53% consideraba a la democracia como el mejor sistema de gobierno, sólo el 28% se sentía satisfecha con su funcionamiento.

Una frustración similar se expresa en el terreno económico. Las expectativas que generaron las reformas orientadas a ampliar el papel del mercado en los procesos económicos han quedado en gran medida insatisfechas. En efecto, según vimos en el primer ensayo de este libro, el crecimiento del comercio internacional y de la inversión extranjera directa reflejan una internacionalización relativamente exitosa de importantes sectores de nuestras economías, y los esfuerzos por controlar la inflación han sido exitosos. No obstante, y pese a estos avances, los ritmos de crecimiento económico han seguido siendo bajos, los niveles de pobreza se mantienen en niveles excesivos y la desigualdad ha tendido a aumentar en un conjunto amplio de países.

De esta manera, aunque la mayoría de la población latinoamericana considera que la economía de mercado es el único sistema con que su país puede llegar a ser desarrollado (57%), la satisfacción con sus resultados es aún inferior a la de la democracia (16%). Ello se refleja, además, en el escaso apoyo a las reformas que se han llevado a cabo en décadas recientes para ampliar el alcance de la economía de mercado, según lo indica el decreciente y ahora limitado apoyo a las privatizaciones (22%).

Esta doble insatisfacción responde en América Latina a un hecho real: la nueva oleada de democratización, que se inició a mediados de los años ochenta, asumió las reformas económicas orientadas a ampliar la esfera del mercado como su propia agenda. De hecho, algunos autores reflejaron esta coincidencia como un hecho histórico en la historia de la democracia latinoamericana (véase, por ejemplo, Domínguez y Purcell, 1999). De hecho, América Latina es, con Europa central, la región del mundo en desarrollo donde se combina en forma más clara el avance en materia de democracia representativa con la liberalización de los mercados.

Este ensayo analiza cómo construir una mejor relación entre mercado, cohesión social y democracia. Está dividido en cuatro secciones. La primera presenta tres principios para una buena relación entre economía y democracia. La segunda analiza algunas instituciones nacionales orientadas a mejorar esta relación. La tercera hace algunas consideraciones sobre las instituciones internacionales. El ensayo concluye con unas breves consideraciones sobre los objetivos más amplios del desarrollo.

I. TRES PRINCIPIOS PARA UNA BUENA RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA Y DEMOCRACIA

1. *Democracia es extensión de ciudadanía*

El punto de partida de este ensayo es que *democracia es mucho más que régimen democrático*, es decir que las instituciones electorales, el equilibrio y el control mutuo de los poderes, las responsabilidades de las mayorías y los derechos de las minorías que caracteri-

zan a los regímenes democráticos¹. Democracia es la extensión del concepto de la igualdad jurídica y, por ende, de los derechos ciudadanos, en un sentido amplio, es decir *ciudadanía civil, política y social*.

Este concepto fuerte de democracia se identifica, así, con una visión moderna y amplia de ciudadanía, que va más allá de los derechos civiles y políticos. Identifica, en particular, a la democracia como la extensión efectiva de los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y de derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación (CEPAL, 2000a).

Estas visiones interrelacionadas de democracia y de ciudadanía resaltan, además, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos, que han sido, por lo demás, el producto de un largo proceso histórico. Si bien los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales se rigen por estatutos jurídicos diversos en cuanto a su carácter, exigibilidad y mecanismos de protección, todos forman parte de los derechos fundamentales de las personas, reconocidos en las declaraciones y en las convenciones internacionales correspondientes. De esta manera, si no se logran avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales —e incluso de los derechos civiles, aún de limitada aplicación en América Latina— los derechos políticos, tan difícilmente alcanzados en muchos países latinoamericanos, tien-

¹ Este es el mensaje central del reciente estudio del PNUD (2004) así como del ensayo de O'Donnell (2002) que le sirvió de base.

den a perder sentido para los sectores con menores recursos. Dadas las grandes inequidades sociales heredadas, el avance en materia de derechos políticos durante las últimas décadas debe servir de base, por lo tanto, para avanzar en materia de ciudadanía social (CEPAL-IIDH, 1997; PNUD, 2004).

El reconocimiento de la igualdad jurídica de las personas es quizás el avance más trascendental de la era moderna y estuvo asociado al surgimiento del capitalismo moderno, que exigía reconocer a quienes transan en el mercado como iguales ante la ley. En el pensamiento económico, este concepto ha tenido un renacimiento contemporáneo en la literatura institucionalista, que ha hecho énfasis en el buen funcionamiento de los sistemas jurídicos, incluyendo la igualdad ante la ley, así como al respeto a los derechos de propiedad, como elementos esenciales para la reducción de los costos de transacción y, por ende, para el buen funcionamiento de los mercados (North, 1990).

Sin embargo, una extensa literatura histórica, tanto de carácter político como económico, ha hecho énfasis en la tensión que también existe entre igualdad social y derechos de propiedad, en la medida en que los segundos consolidan también la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso que genera el funcionamiento de los mercados. De ahí se deriva la persistente ambivalencia histórica de la relación entre pensamiento liberal y democracia (véase, por ejemplo, Bobbio, 1989).

La superación, siempre incompleta, de la tensión entre los principios de igualdad y de protección de la propiedad sólo ha sido posible a través de la ciudadanía política, que ha ido desarrollando gradualmente principios de ciudadanía social a lo largo de la historia.

Estos principios se refieren a medidas sociales redistributivas que compensan la desigualdad generada o reproducida por las fuerzas del mercado, pero también a regulaciones económicas que buscan afectar directamente la relación entre el funcionamiento de los mercados y la distribución de la riqueza y el ingreso. La extensión de ciudadanía social ha significado, por lo tanto, la expansión del papel regulador y redistributivo del Estado. Los defensores más acérrimos del libre mercado han visualizado estas intervenciones como una fuente de “distorsiones” al funcionamiento de los mercados e incluso como una restricción llana y simple a los derechos de propiedad. Este es, de hecho, uno de los temas que diferencia profundamente a las distintas escuelas de pensamiento económico.

Como corolario, estas intervenciones del Estado deben ser analizadas no sólo en función de los efectos sobre el funcionamiento de los mercados, sino también de los beneficios que generan (Atkinson, 1999). Esto significa que la eficacia de dichas intervenciones depende tanto de su capacidad para reducir las desigualdades generadas por las fuerzas del mercado como de los beneficios que deriva la sociedad de una mayor igualdad y cohesión social. Entre estos beneficios se cuentan los efectos positivos que tiene la mejor distribución del ingreso sobre el crecimiento económico (Ros, 2000, cap. 10; Lustig, Arias y Rigolini, 2004), así como el mayor atractivo a invertir en sociedades que se caracterizan por una mayor cohesión social y por una estabilidad política.

En sociedades altamente desiguales, como las latinoamericanas, la superación de la tensión entre los principios mencionados es particularmente compleja. En primer término, la garantía de una efectiva igual-

dad de oportunidades resulta de por sí más difícil, ya que 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. De allí que igualar las oportunidades requiera integralidad y un tratamiento diferenciado (acción positiva) para quienes son distintos o están en situaciones disímiles.

Además, la igualdad de oportunidades es un objetivo insuficiente. 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, produjo pérdidas que son en gran medida irreparables –por ejemplo, en el caso de aquellas personas que experimentaron desnutrición en su infancia o no alcanzaron los niveles mínimos de educación necesarios para una buena inserción productiva. De allí la necesidad de contar con políticas que compensen la desigualdad de trayectorias y no sólo de oportunidades.

En esta visión de democracia y ciudadanía, la equidad social es vista, por lo tanto, como un objetivo en sí mismo, como la verdadera expresión de los propósitos colectivos que animan a la sociedad y, por ende, como principio básico de cohesión social. La defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, y su redefinición gradual hacia formas más complejas (Borja, 2002) se transforman, por lo tanto, en el objetivo mismo del desarrollo económico.

Si bien la visión de estos derechos como un todo indivisible es objeto de amplio consenso, tal indivisibilidad es mucho más compleja cuando se pasa al plano de su aplicación. Como es evidente, la sola declaración

política del “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para 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) no permite crear riqueza o repartir lo inexistente. Su instrumentación debe ser compatible, por lo tanto, con el nivel de desarrollo alcanzado y, como veremos, 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, dado su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo *realizable*, pero no menos de ello y, por ende, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, *lo máximo entre lo realizable*.

Al afirmar esto es necesario no olvidar, sin embargo, que la contrapartida de todo derecho son las responsabilidades y las obligaciones de los miembros de la sociedad que acceden a los beneficios sociales correspondientes (Palme, 2000). Entre estas responsabilidades se encuentran la de contribuir a la producción y/o a la reproducción (en la medida de las capacidades de las personas), participar en la esfera pública y cumplir las obligaciones tributarias.

2. Democracia es diversidad

El segundo concepto esencial para el análisis de la relación entre economía y democracia se puede formular de manera simple: *democracia es diversidad*. En efecto, la ciudadanía no tiene sentido cuando los ciu-

dadanos carecen de opciones entre las cuales elegir. Afortunadamente, la historia indica que aún las economías de mercado se caracterizan por su diversidad, por diferentes “variedades de capitalismo”, para utilizar la expresión de Albert (1992) y Rodrik (1999).

En efecto, aún detrás de la tendencia al fortalecimiento de las relaciones de mercado, el mundo moderno sigue mostrando variedades en las mezclas entre Estado y mercado. En los países industrializados, siguen existiendo modelos diversos, que abarcan desde el Estado de bienestar limitado de los Estados Unidos hasta los más elaborados Estados de bienestar del continente europeo. En nuestra región, existen países que destinan al gasto social entre el 4 y el 6% del PIB y otros, como Costa Rica y Uruguay, que destinan más del 20%. Existen modelos de privatización radical de empresas estatales y otros donde este proceso ha sido limitado. Y existen distintos modelos de reestructuración de la seguridad social, con diversos componentes de solidaridad y diferentes mezclas de participación pública y privada.

Esta visión tiene, además, sustento conceptual en la idea según la cual, aún si las funciones básicas de las instituciones son las mismas, la forma particular que adoptan es variable. Este hecho está asociado, entre otras razones, a que todo desarrollo institucional exige un proceso activo de aprendizaje, que da lugar a trayectorias diferentes (Rodrik, 2004). En los términos del ensayo anterior esto implica que el desarrollo institucional (“capital institucional”), así como la construcción de mecanismos de cohesión social (“capital social”), son procesos esencialmente *endógenos*.

En contra de esta visión milita el “fetichismo de las reformas” que ha implantado el fundamentalismo

de mercado. Detrás de este subyace la idea de que existe un modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países en todas las circunstancias, y una visión de la “economía de mercado” como antagónica del intervencionismo estatal. Los organismos de Bretton Woods impulsaron esta visión a partir de los años ochenta a través de la “condicionalidad estructural”. En los últimos años, la visión de estos organismos se ha venido moderando, gracias al reconocimiento del desarrollo institucional y, por ende, del Estado como complementarios del mercado, así como del “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas nacionales como elemento esencial de la asistencia oficial para el desarrollo y de las políticas de los organismos financieros internacionales. Cabe resaltar, sin embargo, que estos principios siguen entrando frecuentemente en contradicción con la condicionalidad que acompaña el apoyo financiero internacional (véase, al respecto, la sección III de este ensayo).

Una de las expresiones de esta visión revisionista es la idea de “generaciones de reformas”. En efecto, se dice que para superar los problemas que han experimentado las economías en desarrollo con los procesos de liberalización se necesita complementar la primera con una segunda generación de reformas. Las fronteras entre las “generaciones” de reformas se han desperfilado progresivamente. Incluso las primeras, asociadas a la liberalización de la economía y a la disciplina macroeconómica, se han prestado a distintas interpretaciones y sobre su contenido existen diferencias de énfasis y amplias polémicas. La segunda generación de reformas tiene tantos significados como interpretaciones posibles de lo que es un desarrollo institucional adecuado, el foco de atención de quienes

la propugnan. La necesidad de mejorar los resultados de las reformas en términos de equidad podría interpretarse como un llamado a una tercera generación de reformas, que sitúe este objetivo en el centro de la agenda de las políticas públicas.

Esta no es la manera más apropiada de plantear la necesidad de cambio. El concepto de “generaciones” de reformas lleva implícita la visión de procesos lineales y universales, en que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables, como cimientos sobre los cuales se construyen los nuevos pisos del edificio. Esta afirmación resulta ciertamente inapropiada cuando la fragilidad de algunos de los cimientos da lugar a problemas que luego se trata de resolver en etapas posteriores. Este es, por ejemplo, el caso en el cual la liberalización da lugar a mayores niveles de inestabilidad macroeconómica, a la destrucción de encadenamientos productivos y tecnológicos que no son sustituidos por otros de nuevo corte, o a crecientes dualismos en las estructuras productivas. En este caso, será necesario, más bien, “reformular las reformas” (CEPAL, 2000a; French-Davis, 1999).

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 de la inflación y a la mejoría de las cuentas públicas, apertura a las oportunidades que ofrece la economía internacional, mayor participación del sector privado en el desarrollo y necesidad de contar con Estados más eficientes. Sin embargo, todos estos términos tienen significados diferentes para distintos analistas y, de hecho, no hay un

solo modelo de manejo macroeconómico que garantice la estabilidad (incluso, según vimos en el ensayo anterior, hay discrepancias sobre lo que significa estabilidad macroeconómica), 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, como ya lo hemos señalado, en el desarrollo de los países industrializados y de la región, en el que la diversidad de soluciones a los temas propuestos en este consenso mínimo son a veces más importantes que la supuesta homogeneidad del nuevo modelo de desarrollo.

En realidad, la idea de que debe existir una especie de patrón, estilo o modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países, no sólo es ahistórica, sino también nociva y contraria a la democracia. El apoyo a la democracia está ligado al reconocimiento de que ella genera una diversidad de soluciones a los problemas de la gente.

3. La democracia y las reglas macroeconómicas claras y fuertes son complementarias

La valoración positiva de la diversidad no debe hacernos perder de vista que, en no pocas ocasiones, han existido políticas que terminan destruyendo los fundamentos sobre los cuales funcionan los sistemas económicos, es decir, cayendo en el “populismo económico”, para emplear el concepto sugerido hace algunos años por Dornbusch y Edwards (1989).

Aunque este concepto no se ha empleado en forma sistemática en los debates contemporáneos, suele utilizarse –y así, por lo tanto, lo emplearemos aquí– para referirse a prácticas macroeconómicas que tienden a generar prosperidades transitorias pero que, debido

a la insostenibilidad de los niveles de gasto público o privado que promueven, conducen inexorablemente a la crisis. También ha sido utilizado para hacer alusión a políticas que buscan redistribuir el ingreso mediante formas de regulación económica que distorsionan el funcionamiento de los mercados, pero en tal sentido es difícil diferenciarlo del intervencionismo estatal en un sentido más amplio.

Este concepto ha sido criticado, con razón, por su imprecisión y la falta de relación clara con el concepto de populismo desarrollado por la ciencia política, que se refiere a formas particulares de movilización de masas basadas en promesas de bienestar social. En efecto, el “populismo económico”, tal como fue definido en el párrafo anterior, ha sido practicado en no pocos casos por regímenes políticos no populistas, incluso dictatoriales, y aún por regímenes económicos aparentemente muy ortodoxos. Esto es cierto, por ejemplo, de países que han utilizado los períodos de euforia en los mercados internacionales de capitales para llevar a cabo procesos de liberalización financiera acelerados, acompañados de sobrevaluación de las monedas nacionales y otros desequilibrios macroeconómicos, que terminan desencadenando primero expansiones aceleradas del gasto público y privado y, posteriormente, fuertes crisis macroeconómicas. Por eso, quizás sería mejor referirse a estas políticas como “facilismo macroeconómico” más que como “populismo”².

El corolario más importante de este ambiguo concepto es, sin embargo, que el avance de la democracia y el establecimiento de reglas macroeconómicas

² Este es el término que sugirió Arturo O'Connell al revisar una versión previa de este ensayo.

claras y fuertes no deben verse como antagónicos, sino como complementarios. Existen al menos dos razones poderosas para ello. La primera es que para que la política pública sea eficaz y sostenida tiene que haber consistencia entre las distintas metas establecidas por las autoridades. De hecho, la falta de consistencia ha sido una de las principales causas de los dolorosos ajustes que ha sido necesario realizar en el diseño de política, como ocurrió en los años ochenta y en las crisis más recientes en América Latina.

La segunda es que todas las formas de inestabilidad macroeconómica son costosas no sólo en términos económicos, según vimos en el ensayo anterior, sino también en términos sociales. Los efectos regresivos de la inflación —y, especialmente, de una inflación alta— han sido constatados ampliamente en América Latina en el pasado. También lo han sido los efectos de los desórdenes cambiarios, ya que la fuga de capitales garantiza una cobertura adecuada de los intereses de los sectores poderosos, al tiempo que los ajustes posteriores del tipo de cambio, agudizados por la fuga de capitales, elevan la carga del servicio de la deuda externa y redistribuyen dicha carga sobre otros sectores sociales.

La “década perdida” de los años ochenta y los fuertes vaivenes macroeconómicos de los noventa han permitido constatar que la inestabilidad *real* —es decir, los ciclos económicos acentuados— también tiene costos sociales elevados. Las recesiones provocan una desorganización de los servicios sociales que provee el Estado; una rápida elevación del desempleo y la pobreza, que no se revierte al mismo ritmo o sólo lo hace en forma incompleta durante el período posterior de recuperación económica; una pérdida permanente del

capital humano de los desempleados o subempleados, que puede llevarlos al desempleo estructural; y, en condiciones críticas, deserción escolar, que sacrifica para siempre las oportunidades de quienes abandonan sus estudios. La inestabilidad real castiga, además, en forma severa a las empresas más pequeñas, en especial, aunque no únicamente, por su acceso inestable al crédito.

La consistencia de las políticas y la estabilidad son, por lo tanto, condiciones necesarias para lograr las metas del desarrollo. En efecto, cuando predomina la recesión, el desempleo, la inflación creciente o las crisis de balanza de pagos, la agenda de largo plazo tiende a desaparecer, y la recuperación del control macroeconómico se convierte en el más urgente y a veces el único objetivo de la política económica. Por lo tanto, un contexto caracterizado por la estabilidad y la consistencia de las políticas alarga el horizonte temporal de los individuos, las empresas y las autoridades y, por ende, facilita el buen funcionamiento de la democracia.

Sin embargo, la estabilidad y la consistencia de las políticas son condiciones necesarias pero no suficientes para un mejor desempeño social en un contexto democrático. En particular, muchas de las metas estructurales que se han venido formulando carecen de una dimensión social evidente o incluso tienen una dimensión negativa –por ejemplo, cuando la meta correspondiente es reducir el tamaño del Estado, incluso a costa de sacrificar la política social. Además, según vimos en el ensayo anterior, una baja inflación y unas cuentas fiscales sólidas son componentes de la estabilidad y la consistencia, pero no son sinónimos. Esta es una consideración importante, ya que la mayor parte de las medidas macroeconómicas se han concentrado en estos dos aspectos.

Esto resalta la importancia de lograr mayores niveles de estabilidad macroeconómica, en el sentido amplio del término que se utiliza en dicho ensayo. Indica que lograr estabilidad de precios o un crecimiento rápido con rezago cambiario resulta a la larga costoso, al igual que con políticas procíclicas que agudizan los efectos de los ciclos financieros internacionales sobre las economías, o una aplicación demasiado estrecha de los objetivos de estabilización de precios, que ignore los costos de transición que pueden generar las políticas anti-inflacionarias. Las fórmulas para alcanzar la estabilidad, en este sentido amplio del término, son diversas y pueden dar lugar a múltiples disyuntivas, cuya solución recae en última instancia sobre las instituciones democráticas.

II. INSTITUCIONES NACIONALES

1. Mercado, Estado y sociedad

El análisis precedente indica que es necesario encontrar un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público. La definición de “interés público” nos remite, a su vez, a las discusiones clásicas sobre las funciones del Estado o, en términos del debate contemporáneo, al desarrollo institucional³. Existen muchas taxonomías posibles, pero para propósitos de este ensayo, podemos utilizar una muy simple, que permite clasificar las funciones/instituciones públicas relevantes para el análisis de la relación entre economía y

³ Véanse, al respecto, los textos ya clásicos de Musgrave (1959) y Atkinson y Stiglitz (1980), así como el ensayo más reciente de Rodrik (2001b).

política en dos grandes agrupaciones: aquellas que garantizan el buen funcionamiento de los mercados y aquellas que garantizan la consistencia entre dicho funcionamiento y la cohesión social.

Las primeras pueden clasificarse, a su vez, en cuatro conjuntos de funciones/instituciones, ciertamente interrelacionadas: (i) instituciones *creadoras de mercado*, es decir, aquellas orientadas a reducir los costos de las transacciones entre agentes económicos (información, negociación, vigilancia y control), a asignar derechos de propiedad (en un sentido genérico, que incluye no sólo la propiedad privada, sino también sus límites, así como los derechos de propiedad colectiva, en sus diferentes variantes), y a desarrollar instituciones judiciales para dirimir la violación de dichos derechos y las colisiones de intereses; (ii) *la provisión de bienes públicos*, en el sentido amplio del término, que incluye el suministro adecuado de bienes públicos puros (es decir, de bienes cuyo consumo es no rival y no excluyente), de aquellos que generan externalidades positivas y del manejo apropiado de los bienes y espacios comunes (*commons*); y, por el lado negativo, la prevención de males públicos y la reducción de la producción de bienes que generan externalidades negativas; (iii) instituciones de *regulación microeconómica*, que incluye el manejo directo o la regulación de mercados no competitivos, ya sea por la presencia de alta concentración o de problemas de información; entre estos últimos se encuentra la ausencia de información sobre el futuro, que implica que los mercados que involucran una dimensión intertemporal (los mercados financieros y de tecnología, en particular) son esencialmente imperfectos; y (iv) *la regulación macro y mesoeconómica*, orientada tanto a evitar los desequilibrios macroeconómicos

de corto plazo (la recesión y el desempleo, así como la inflación y desequilibrios insostenibles de la balanza de pagos) como a crear condiciones apropiadas para un crecimiento de largo plazo (incentivos y financiamiento de la innovación, la acumulación de capital humano y la inversión, y desarrollo de complementariedades o encadenamientos productivos).

Las funciones mencionadas incluyen elementos de política social. Así, el capital humano es un bien sujeto a altas externalidades que es, además, crítico para el crecimiento económico. La regulación de los mercados laborales es igualmente uno de los elementos centrales de la regulación microeconómica y puede contribuir a un buen funcionamiento macroeconómico. Sin embargo, el buen funcionamiento de los mercados puede dar lugar a diferentes resultados distributivos. El concepto de “óptimo de Pareto” de la economía de bienestar es la expresión más concreta de la forma como un resultado eficiente desde el punto de vista de los mercados es consistente con distintas distribuciones de sus beneficios. Este concepto es, por lo tanto, insuficiente cuando se trata de analizar las relaciones entre economía, sociedad y política o, como se ha expresado anteriormente, las funciones/instituciones que interrelacionan el funcionamiento de los mercados con la cohesión social.

Las funciones/instituciones encargadas de hacer consistente el funcionamiento de los mercados con la cohesión social podrían clasificarse igualmente en cuatro: (i) las que garantizan la *provisión adecuada* de bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos los miembros de la sociedad en cuanto tales, o bien porque influyen sobre el desarrollo de sus capacidades o bien porque influyen sobre su bienes-

tar, y que denominaremos aquí *bienes de valor social*⁴; (ii) las *redistributivas*, que buscan adecuar la estructura de propiedad de activos y de distribución del ingreso a niveles que la sociedad considera deseables o, por lo menos, tolerables, y a establecer reglas de funcionamiento de los mercados (particularmente de mercados de factores de producción) que garanticen estos resultados; (iii) las de *manejo de los conflictos* generados por el funcionamiento de los mercados y de conformación de acuerdos para administrarlos y, eventualmente, superarlos; y (iv) las de *participación* en los procesos decisorios. Esto último es esencial, ya que, como vimos, el propio funcionamiento de los mercados da lugar a distintos resultados distributivos y no es posible, en general, lograr los resultados distributivos deseables sin incidir sobre el funcionamiento de los mercados. En este contexto, vale la pena recordar con Sen (1999), que el ejercicio de la ciudadanía política y de los canales específicos que proporciona la democracia no sólo es un derecho, 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.

En el marco de los derechos ciudadanos, que sirve como elemento articulador de este ensayo, los “bienes de valor social” son la expresión de los *derechos* económicos y sociales. Esto significa, por lo tanto, que estos bienes son simultáneamente derechos y mercan-

⁴ Esta es la traducción alternativa del concepto de *merit goods* o *merit wants* de Musgrave (1959) que hizo CEPAL (2000a) en sustitución de “bienes meritorios”, que no capta en forma precisa el sentido de la expresión inglesa.

cías, y que expresan auténticas *preferencias sociales*, que van más allá de las preferencias individuales que sirven de partida al análisis de la economía de bienestar. De hecho, tal definición tiende a hacerse a través de procesos políticos y expresarse en normas constitucionales y legales. En épocas recientes, las cartas políticas de Brasil, Colombia y Venezuela son expresiones concretas de ello y, en tal sentido, la definición de dichos bienes es un elemento esencial de los pactos sociales que definen las instituciones políticas. Además, como la posibilidad de acceso de toda la población y la definición misma de los bienes de valor social —así como de los derechos— se amplía con el tiempo, los logros en distintos períodos históricos deben interpretarse respecto de las potencialidades que entonces existen. Implica, además, que hacer realidad dicho acceso, apenas sea posible, es una exigencia ética.

Las funciones básicas de las políticas públicas se relacionan, por lo tanto, con cómo garantizar el buen funcionamiento de los mercados y la consistencia entre dicho funcionamiento y la cohesión social. En este sentido amplio, las “políticas públicas” deben ser entendidas como toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Esto implica que el ámbito de “lo público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado.

Aunque el liderazgo natural recae sobre el Estado, las instituciones que se desarrollen para cumplir estas funciones deben tener en cuenta no sólo las “fallas del mercado”, sino también las “fallas del gobierno” (y de otras formas de acción colectiva). Estas últimas

incluyen los problemas asociados a las imperfecciones de los mecanismos de representación (o problemas de agencia), la introducción de racionalidades no económicas ni sociales (burocráticas o clientelistas) en el funcionamiento de las instituciones, el reflejo en su operación de intereses económicos y sociales dominantes (es decir, de problemas de economía política), las oportunidades que genera la intervención del Estado para la captura de rentas y los problemas de información que afectan igualmente las acciones gubernamentales⁵. En un contexto caracterizado por la crisis del Estado, donde estas fallas han llegado a ser protuberantes, es necesario, por lo tanto, no sólo buscar mejorar el funcionamiento de los aparatos estatales, sino también abrir nuevos espacios para la participación de la sociedad civil.

Este enfoque resalta, por lo tanto, la importancia de crear una institucionalidad fuerte —una alta *densidad institucional*—, con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía —es decir, una alta *densidad democrática*—. Esta visión abre espacios tanto a instituciones estatales como de la sociedad civil, y en uno y otro caso, tanto a instituciones locales como nacionales y supranacionales, como reflejo de la profunda reestructuración de los espacios de lo público que ha tenido lugar en las últimas décadas. Significa, en otras palabras, que todos los

⁵ Estos son los temas preferidos de la nueva literatura institucional en relación con el funcionamiento de los gobiernos, pero tienen una larga tradición en la literatura sobre elección pública. Sobre los nuevos enfoques institucionales, véanse los textos recogidos en Saiegh y Tommasi (1998).

sectores de la sociedad deben participar más activamente en las instituciones públicas democráticas, pero también desarrollar múltiples instituciones propias, que fortalezcan las relaciones de solidaridad y de responsabilidad social, que consoliden una cultura de convivencia y desarrollo colectivo.

*2. El desarrollo de marcos integrados de política
económica y social*

Según vimos en los ensayos anteriores, la búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población exige un crecimiento económico dinámico, pero este resulta insuficiente cuando los patrones de desarrollo económico generan tendencias distributivas desfavorables, como una y otra vez lo ha reiterado la experiencia latinoamericana. En estas condiciones, la política social, por acertada que sea, no puede corregir estas tendencias adversas. Expresado en términos del análisis sobre las funciones/instituciones públicas, esto implica que el cumplimiento de los objetivos sociales del desarrollo no se pueden lograr sin incidir sobre el funcionamiento de los mercados o, expresado en otros términos, que será imposible avanzar en el desarrollo social si los objetivos sociales no se colocan en el centro de la política *económica*.

Más aún, cada vez es más evidente que sólo mediante una estrategia integral de este tipo será posible consolidar el desarrollo económico. En efecto, el mundo no había conocido hasta ahora sociedades industrializadas con los niveles de desigualdad de ingresos y segmentación social que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos. La desigualdad social se ha convertido, de hecho, en una verdadera trampa para

el desarrollo, en la medida en que la marginalización de grupos amplios de la población de los frutos del desarrollo económico limita la acumulación de capital humano y reduce la acumulación de capital de las pequeñas empresas, rurales y urbanas.

Ciertas características del mundo contemporáneo afianzan aún más esta visión. En efecto, la experiencia internacional demuestra que las ventajas competitivas basadas en bajos salarios son frágiles e inestables. Para competir en la sociedad del conocimiento es fundamental la innovación, la producción eficiente y el desarrollo de servicios de apoyo óptimos. Para todo ello es esencial contar con un capital humano calificado, capaz de adaptarse de manera flexible a los cambios característicos del mundo de hoy. Por otra parte, el logro de consensos sociales estables es más complejo en sociedades desiguales. La desigualdad genera riesgos políticos para la actividad productiva y presiones redistributivas que reducen la predictibilidad de la política fiscal y, más en general, de las decisiones gubernamentales. Para expresarlo en términos del debate sobre estabilidad, las sociedades desiguales son un campo fértil para el “facilismo macroeconómico”, que poco contribuye a lograr los objetivos de igualdad social y en cambio sí entraba el desarrollo económico.

Para alcanzar estos objetivos, la política social debe estar orientada, según vimos en el ensayo anterior, hacia los determinantes de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como a sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Romper estos encadenamientos es, por lo

tanto, la clave de una estrategia social exitosa (CEPAL, 2000a, 2000b).

A su vez, la política social debe guiarse por cuatro principios básicos: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos –focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado– y no los principios, han guiado las reformas del sector social. Más aún, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

El excesivo énfasis instrumental que ha caracterizado a las reformas sociales puede haber afectado su capacidad de convocatoria política. América Latina había desarrollado en su etapa de industrialización liderada por el Estado –y en unos pocos países, particularmente del Cono Sur, desde antes– unos “Estados de bienestar segmentados”, que se caracterizaban por su incapacidad para cubrir a toda la población y, como se vino a demostrar con el tiempo, su insostenibilidad financiera. Esta estrategia de desarrollo social encar-

naba privilegios –aunque ciertamente más limitados que aquellos que tenían desde antes, y continuaron teniendo, los sectores más ricos de la población– y contribuía de esta manera a generar nuevas formas de desigualdad en sociedades de por sí no equitativas.

La racionalización de estos sistemas, la descentralización y participación de agentes privados que caracterizó a las reformas, así como la inclusión de criterios de focalización del gasto social en los sectores más pobres de la población, constituyeron un avance. Sin embargo, la capacidad de convocatoria de la ciudadanía en torno a este “Estado focalizador”, para ponerle un nombre, ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta al *conjunto* de la sociedad y no sólo a algunas de sus partes. Además, su efecto sobre la distribución del ingreso es posiblemente más limitada que las estrategias universales que han caracterizado a los Estados de bienestar más desarrollados (Palme, 2000) o, en la propia América Latina, las políticas sociales más universales de Costa Rica, Cuba y Uruguay, los tres países latinoamericanos con mejor distribución del ingreso. Además, algunos de sus instrumentos no han sido inmunes a las “fallas del gobierno”: los subsidios a la demanda han sido apropiables por el clientelismo y la participación privada en la oferta de servicios sociales se ha convertido en un nuevo mecanismo de presión para mantener formas de segmentación que reproducen desigualdades existentes e incluso para la “captación de rentas” (*rent seeking*). Todo esto resalta la importancia de retomar como marco de las políticas sociales los principios básicos enunciados.

Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y social, es indispensable diseñar

marcos integrados de política. Estos marcos deben considerar explícitamente la relación entre desarrollo y equidad, pero también las que existen entre distintas políticas sociales (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo a través de programas integrados de erradicación de la pobreza) y entre políticas económicas (conexiones entre macro y mesoeconomía, para facilitar la creación de empleo y el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas).

Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que promuevan la integralidad⁶. Estas instituciones deben crear, en primer término, normas que faciliten la “visibilidad” de los efectos sociales de las políticas económicas. Esto exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, incluidos los bancos centrales, examinen periódicamente los efectos esperados de sus políticas sobre el empleo y los ingresos de los sectores más pobres; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto y de reforma tributaria incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto público o de los mayores tributos; y la obligación de las entidades públicas encargadas de la política tecnológica, industrial o agropecuaria de analizar regularmente a quienes benefician sus programas. Este es sólo el punto de partida hacia el diseño de sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el centro mismo del diseño de la política económica, es decir, de la política monetaria, fiscal, productiva o tecnológica. El desarro-

⁶ Este es uno de los temas centrales de la reciente Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004) convocada por la Organización Internacional del Trabajo.

llo de estos mecanismos debe abrir, además, nuevos espacios para la participación de distintos actores sociales, en particular de los sectores más pobres de la población.

3. *Pacto fiscal y racionalidad estatal*

Las finanzas públicas están en el centro de todo proceso democrático. En este sentido, como lo ha señalado la CEPAL (1998c), la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del “pacto fiscal” que contribuye a legitimizar el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón de funciones estatales generalmente aceptado erosiona el consenso sobre la cuantía y composición de los recursos que debe manejar el Estado, así como de las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Visto en este contexto, el “pacto fiscal” debe contar con cinco elementos fundamentales: (i) reglas claras de disciplina fiscal, acompañadas de una estructura tributaria adecuada para las funciones que la sociedad le asigna al Estado. (ii) Transparencia del gasto público, lo cual implica, por una parte, la inclusión de todas las partidas de gasto dentro de los presupuestos públicos⁷

⁷ Esto incluye los gastos de carácter contingente, tales como las garantías otorgadas a los proyectos privados de inversión en infraestructura, o las que resultan de los múltiples beneficios tributarios que contemplan típicamente las legislaciones de nuestros países.

y, por otra, el conocimiento público de tales presupuestos, de su cumplimiento y de su evaluación. (iii) Criterios de eficiencia para la gestión del Estado. (iv) Reconocer el papel central que desempeña el presupuesto público en la provisión de bienes de valor social y, más en general, en la distribución del ingreso. (v) Finalmente, fomentar instituciones fiscales equilibradas y democráticas, con espacios para la participación ciudadana.

Las reglas de disciplina deben materializarse en metas de equilibrio presupuestal o déficit fiscales que sean sostenibles en el tiempo o, alternativamente, en límites al endeudamiento público, dentro de una presupuestación de carácter plurianual que sirva como elemento ordenador de los planes de acción del Estado. Este manejo no debe ser inconsistente, sin embargo, con el uso de la política fiscal en el corto plazo con propósitos de suavización del ciclo económico. Estas reglas son esenciales para la estabilidad macroeconómica aunque, según vimos en el ensayo anterior, no son suficientes.

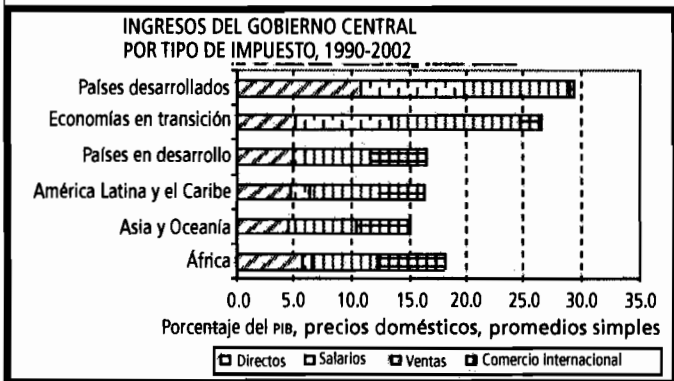
En cualquier caso, las reglas de disciplina fiscal deben estar acompañadas de la asignación de recursos adecuados para el cumplimiento de las funciones básicas que la sociedad asigne al Estado. De hecho, una de las características de América Latina es, sin duda, la tendencia a cargar de objetivos al Estado, pero al mismo tiempo darle pocos recursos para cumplirlos, produciendo de esta manera tanto desequilibrios fiscales como continuos incumplimientos de los programas de gobierno, ambos con efectos nocivos para la democracia. Este es, por lo demás, el reflejo de la ausencia de una cultura de responsabilidad de la ciudadanía frente al Estado y, en particular, de responsabilidad tribu-

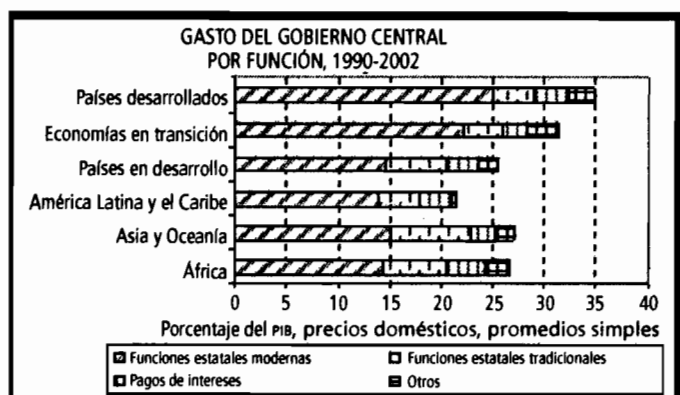
RECUADRO 3.1

Ingresos tributarios y gasto público en América Latina y el Caribe

De acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, los ingresos tributarios de los gobiernos centrales en América Latina y el Caribe representaron alrededor de 16,5% del PIB en el periodo 1990-2001, y 18,5% en el caso de los ingresos del sector público consolidado, pero la información en este último caso se refiere a un menor número de países. Esta tasa de tributación es baja si se la compara con otras regiones, particularmente los países desarrollados y en transición. Comprende, sin embargo, países con situaciones bastante disímiles como Brasil o Guatemala, con tasas de tributación del sector público consolidado cercanas a 27% y 8% del PIB, respectivamente.

La tributación directa representa un 22% del total de ingresos tributarios. Su participación en el PIB, 4,7%, es baja, si se la compara con los países desarrollados, donde dicha media alcanza el 10,7% del PIB. Adicionalmente, esta participación esconde el hecho de que el grueso de los países están por debajo del promedio, lo que se refleja en una mediana de 3,4% del PIB en la región, frente a 4,3% en los países en desarrollo y 9,9% en los países desarrollados. La comparación con estos últimos es igualmente desfavorable en el caso de los impuestos a los salarios, que constituyen el eje del financiamiento de los sistemas de seguridad social en los países industrializados. Por su parte los ingresos derivados del comercio internacional representan un porcentaje relativamente bajo, frente al resto de los países en desarrollo. Así, se destaca la importancia relativa que tienen los impuestos indirectos en la región, cuya media representa 6% del PIB.





Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Por su parte, la media del gasto del gobierno central en la región representa cerca de 21% del PIB. Así, la región tiene un nivel bajo de gasto público, inferior incluso a la media para países en desarrollo. Nuevamente, la diversidad regional es importante: Uruguay y Brasil tienen niveles de gasto público cercanos a 30%, mientras países como Guatemala y el Salvador solo alcanzan un 11% del PIB. No existen datos de gasto para el sector público consolidado que permitan hacer un análisis similar.

Cabe destacar que en América Latina y el Caribe, las funciones estatales modernas (educación, salud, y otros servicios sociales y económicos) representan un 64% del total de gasto, porcentaje similar al de las economías en transición y superior al promedio para países en desarrollo. Sin embargo, representa un 14% del PIB frente a un 22% del PIB en las economías en transición y un 25% en los países desarrollados. En cuanto a las funciones tradicionales (administración pública, defensa y seguridad), el promedio de la región es similar al de los países desarrollados y cerca de la mitad del promedio de los países en desarrollo. El resultado neto es una estructura del gasto público relativamente moderna en la región, pero sin los recursos necesarios para cubrir efectivamente las funciones básicas del Estado.

taria —es decir, de una cultura de deberes ciudadanos que son la contrapartida de los derechos.

Por eso, en países en donde —como acontece en América Latina casi como regla— las tasas de tributación y, en consecuencia, los niveles de gasto público, son relativamente bajos para los patrones internacionales, el “pacto fiscal” pasa ineludiblemente por elevar la carga tributaria y, en particular, por fortalecer las fuentes tributarias menos desarrolladas, especialmente la tributación directa (véase, al respecto, el Recuadro 3.1). Una de las formas que adopta la ausencia de una cultura de responsabilidad tributaria es la tendencia a cargar de excepciones las normas tributarias. De ahí la conveniencia de limitar estos beneficios específicos, de incluir dentro del debate presupuestal estimaciones de los costos de los beneficios tributarios establecidos en la legislación —como parte, además, del ejercicio de transparencia— y, por supuesto, de castigar en forma severa a quienes violen las normas tributarias.

Las instituciones fiscales que se adopten deben perseguir los objetivos mencionados en forma simultánea. En tal sentido, deben buscar la disciplina fiscal, pero también garantizar niveles de ingreso compatibles con los planes de gobierno que surgen del proceso democrático y ofrecer incentivos al buen uso de los recursos. La idea de hacer descansar estas responsabilidades sobre unos pocos órganos del poder central —en particular, unos Ministerios de Hacienda fuertes— no ha resultado en la práctica la más adecuada, porque no logra que la cultura de disciplina y buen uso de los recursos permee toda la estructura del Estado, e incluso fomenta enfrentamientos dentro del Estado y la búsqueda de prácticas cuasifiscales para evadir los con-

troles que ejercen dichos órganos. Mucho menos lo lograría hacer recaer dicha función sobre un poder autónomo –una “junta fiscal” (*Fiscal Board*)– que, por lo demás, puede considerarse como una institución que sustraería a la democracia uno de sus elementos más esenciales. En efecto, en una democracia nada puede reemplazar las funciones básicas de los parlamentos en la definición de los niveles de ingreso y gasto público deseables, ni la responsabilidad en el buen uso de los recursos de cada órgano y funcionario del Estado. En tal sentido, la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal y la adopción de reglas fiscales explícitas por parte de los gobiernos es una orientación más apropiada para lograr la disciplina fiscal, como lo son, en relación con el buen uso de los recursos, las acciones orientadas a mejorar la gestión de las políticas públicas⁸.

Uno de los corolarios más importantes del análisis anterior es que todo arreglo fiscal equilibrado y democrático debe fortalecer las instancias más débiles dentro del proceso presupuestal: el poder legislativo, los gobiernos subnacionales y la ciudadanía. Esto implica, sin duda, que es necesario fomentar el análisis del presupuesto público por parte de todas estas instancias para promover un amplio debate democrático. La creación de oficinas de análisis presupuestal en los parlamentos, así como de instancias de participación ciudadana en los debates presupuestales, incluidos los esquemas de presupuestos participativos y el involucramiento de la sociedad civil en los debates de

⁸ Véase un análisis extenso de este tema en Lahera (2002).

los planes fiscales plurianuales (como parte de los debates sobre los planes de desarrollo) o anuales, son mecanismos democráticos que deben promoverse.

4. *Democracia, debate público y tecnocracia*

Estas reflexiones nos llevan a una final, que se relaciona directamente con el concepto de democracia como diversidad: *no* es posible una democracia efectiva sin que los temas de organización económica y social sean parte de su agenda. Sustraerle dichos temas a la democracia es dejarla sin uno de sus contenidos fundamentales.

Este concepto choca, sin embargo, con algunas de las ideas más difundidas en el pensamiento económico contemporáneo, que puede denominarse con razón como “ideología tecnocrática”. Tras este concepto subyace una visión profundamente pesimista de la democracia, en la que se la visualiza como un sistema de competencia por la concesión de privilegios del Estado –de “búsqueda de rentas”, para utilizar el término más conocido–. Frente a esta racionalidad sólo cabe desarrollar instituciones económicas aisladas de la democracia e incluso protegidas contra ella. También subyace una tendencia oligárquica intrínseca –en un sentido muy platónico del término, como “gobierno de los sabios”– que comparten, de una u otra manera, todas las escuelas de pensamiento económico, y que otorga al conocimiento y al grupo elitista que lo controla (la tecnocracia) el papel central en la adopción de decisiones económicas⁹.

⁹ Algunas de estas ideas se analizan en forma más extensa, en relación con el caso colombiano, en Ocampo (2004c), pp. 71-77.

Sin descartar la importancia de instancias técnicas sólidas en todo buen ordenamiento del Estado y sin perjuicio, además, de reconocer el trasfondo científico del análisis económico, la verdad es que este último está siempre permeado de ideología, que divide a la economía en escuelas de pensamiento antagónicas. Por este motivo, la economía debe estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque esta es la manera en que la sociedad dirime sus controversias ideológicas.

Este tipo de razonamiento tiene tres implicaciones básicas. La primera es que es difícil pensar en buenas democracias sin partidos políticos sólidos que ofrezcan a la ciudadanía opciones alternativas de ordenamiento económico y social. Sin esta competencia ideológica, la política se vuelve, en el peor de los casos, clientelismo puro, y en el mejor, competencia electoral entre potenciales "gerentes públicos". ¿No será que las tendencias que experimenta la política en uno y otro sentido, y su incapacidad de convocar a la gente, están asociados a la sustracción de contenidos básicos de la política? Revertir esta tendencia, cargando, por lo tanto, de mayor contenido a la democracia, es esencial para tener una política que responda más a las necesidades del desarrollo.

En segundo lugar, para lograr estos resultados es necesario garantizar el pluralismo en el debate académico y crear mecanismos que transformen estos debates técnicos en debates *sociales*. De ahí se deriva la importancia de facilitar la interacción entre los grupos académicos y las distintas organizaciones sociales y de difundir los debates correspondientes a través de los medios masivos de comunicación.

La tercera implicación es que el fortalecimiento

de las instancias tecnocráticas y las autoridades económicas autónomas debe estar acompañado de un control político apropiado. Un elemento esencial es el fortalecimiento de la capacidad de las instancias de control político para hacerlo con propiedad. En esta perspectiva, la prioridad es la conformación de cuadros técnicos de apoyo a los parlamentos, a los partidos políticos, a los sindicatos y organizaciones populares y a las organizaciones empresariales, sin lo cual no puede haber una interlocución apropiada con los sectores técnicos de los gobiernos. Esta es una de las prioridades de la agenda democrática a la que se ha prestado poca atención.

Las contribuciones de la reciente literatura sobre “economía de la política” pueden ayudar a entender más cómo las instituciones políticas contribuyen al cumplimiento de estos principios, contribuyendo así a mejorar la relación entre los debates ideológicos, los programas políticos, los procesos decisorios y las políticas públicas. En tal sentido, dichos análisis contribuyen a entender las virtudes y límites de las instituciones desarrolladas para superar las principales “fallas del gobierno”, garantizando, en particular la primacía de los intereses generales versus los específicos, y de los intereses de los electores sobre los de los elegidos, así como la capacidad efectiva de traducir las preferencias en decisiones y políticas públicas. El análisis del funcionamiento de los partidos, de las instituciones electorales, de las reglas para expresión de los intereses específicos (*lobbying*), de los contrapesos institucionales y de las reglas que definen la relación entre poderes y los procesos decisorios, son algunos de los temas críticos en tal sentido (Persson y Tabellini, 2002). Sobre

este tema, y en particular, sobre su relación con las políticas económicas en América Latina, queda mucho por investigar (véase, al respecto, BID, 2000, cap. IV).

III. LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

1. Unas breves notas sobre globalización y democracia

La tensión entre los principios de igualdad y de protección de la propiedad ha adquirido dimensiones nuevas en la fase actual de la globalización. La “nivelación del campo de juego” (homogeneización normativa) que ha traído la globalización ha significado un renovado impulso a la defensa de los derechos de propiedad y, más específicamente, a la extensión de las reglas de juego del mundo industrializado. Ello se ha expresado en la suscripción de múltiples tratados de protección a la inversión, así como en la generalización de las reglas de protección a la propiedad intelectual.

En un mundo en que las oportunidades de desarrollo están desigualmente distribuidas, esta homogeneización de las reglas del juego ha estado acompañada, según vimos en el ensayo anterior, de tensiones distributivas crecientes. Las explicaciones alternativas de estas tensiones siguen siendo objeto de un agitado debate. La conjunción de los efectos distributivos adversos de las reformas de mercado (o, al menos, de algunas de ellas) y el debilitamiento simultáneo de las instituciones de protección social e incluso la creciente renuencia y dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social constituyen quizás la explicación más adecuada (Cornia, 2004).

Otra es la asimetría creciente que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital y la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), que genera fuerzas distributivas en contra de los últimos (Rodrik, 1997). El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra constituye una tercera explicación, quizás la que genera mayor consenso entre los analistas.

Frente a la fuerza de estas tendencias, cabe recordar, sin embargo, que la actual fase de globalización es un fenómeno multidimensional, que ha incluido también la extensión gradual de principios éticos comunes y objetivos internacionales de carácter social, consagrados tanto en las declaraciones y convenios internacionales de derechos humanos como en las declaraciones y planes de acción de las cumbres de las Naciones Unidas, incluida la Cumbre del Milenio (Naciones Unidas, 2000). Estos procesos se arraigan, además, en una trayectoria de luchas de la sociedad civil internacional por los derechos humanos, la equidad social, la igualdad de género, la protección del medio ambiente y, más recientemente, la globalización de la solidaridad y el “derecho a ser diferente” (la pluralidad cultural).

Esta “globalización de los valores”, como la ha denominado la CEPAL (2000a, 2003a) ha sido favorable para la extensión mundial de los regímenes democráticos y de una visión amplia de ciudadanía. Sin embargo, la coincidencia de este proceso con la liberalización de las fuerzas del mercado ha generado tensiones, sin que se hayan creado los mecanismos para atenuarlas. La

razón básica de ello es que el proceso de globalización, al tiempo que ha promovido la democracia y el establecimiento de metas sociales de carácter internacional, ha erosionado la capacidad de acción de los gobiernos. Ha retenido en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero con menos márgenes de acción para hacerlo. Más aún, como resultado de la homogeneización normativa y del peso creciente de la condicionalidad en el apoyo financiero internacional, los espacios para la diversidad que exige la democracia se han venido reduciendo.

Como se ha hecho evidente en las controversias recientes sobre la inestabilidad financiera internacional, estos dilemas sólo se resuelven, en última instancia, fortaleciendo una gobernabilidad global. Pero en esta y otras materias, las tendencias democráticas del mundo actual son muy limitadas. No hay, en efecto, procesos en curso que estén abriendo espacios para que las decisiones económicas de carácter global tengan contenido democrático. Más aún, independientemente de su contenido democrático, no existen ni siquiera fuerzas favorables a la creación de espacios más amplios de gobernabilidad económica internacional.

La ausencia de una verdadera internacionalización de la política es, en tal sentido, la paradoja principal que caracteriza al actual proceso de globalización. En otras palabras, la acentuación simultánea de las fuerzas democráticas y de las tensiones distributivas no ha estado acompañada de un fortalecimiento efectivo de instancias políticas que permitan reducir la tensión entre ambas. En efecto, aunque existen espacios incipientes de ciudadanía global, que toman la forma particular de luchas de la sociedad civil internacional, su

capacidad para transformar la realidad sigue dependiendo de su incidencia en los procesos políticos nacionales.

Esto tiene implicaciones profundas para el ordenamiento internacional. Implica, en primer lugar, que es necesario crear espacios democráticos de carácter global. Sin embargo, este proceso será necesariamente lento. Por ello, y en tanto las expresiones de la ciudadanía política sigan siendo esencialmente nacionales, implica que el fomento de la democracia como valor universal sólo adquiere sentido hoy si se permite que los procesos nacionales de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización. Esto significa, a su vez, que *el ordenamiento internacional debe ser respetuoso de la diversidad*, dentro de los límites de la interdependencia. También implica que una función esencial de los organismos internacionales es apoyar las estrategias nacionales que contribuyan a reducir, por la vía de la ciudadanía política, las profundas tensiones que existen hoy entre el principio de igualdad y el funcionamiento de los mercados globalizados.

2. *La exigibilidad de los derechos económicos y sociales y la asistencia internacional*

En el marco de derechos que sirve como punto de partida de este ensayo, la construcción de la agenda social se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos. El alcance internacional de las declaraciones y convenciones sobre derechos humanos, así como los compromisos internacionales adoptados en las cumbres mundiales, puede conside-

rarse, por lo tanto, como la definición, aún incipiente, de un concepto de ciudadanía global.

Sin embargo, en esta materia, no ha habido un tránsito pleno de una institucionalidad nacional a una internacional. En efecto, el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad por los logros en materia social siguen siendo responsabilidades básicamente nacionales. Por otra parte, la aplicación de estas obligaciones se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes sociales. Por último, la exigibilidad de estos derechos y compromisos no tiene hasta ahora incentivos claros, ni existen métodos que garanticen su aplicación en cada Estado nacional.

Una de las actividades esenciales en este campo es la producción, difusión y análisis de información sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales —y sobre la provisión de los “bienes de valor social” a través de los cuales se expresan— así como sobre el cumplimiento de las metas acordadas en las cumbres mundiales. Estas evaluaciones periódicas deberían ser objeto de debate en foros nacionales representativos, que cuenten con una participación activa de los parlamentos y la sociedad civil. Un proceso de este tipo contribuiría, así, a crear una cultura de responsabilidad frente a los compromisos internacionales, cuya efectividad depende, por supuesto, de que conduzca a los ajustes necesarios en las políticas públicas. De esta manera, la rendición de cuentas en todos estos campos contribuiría a una *exigibilidad política* mucho más clara sobre los compromisos internacionales. El mecanismo diseñado para dar seguimiento a las metas del milenio de las Naciones Unidas y la alta visibilidad política de dichas metas pueden representar, en tal sentido, un avance. Será, por lo tanto, importante dar

un seguimiento especial a esta experiencia y construir, a partir de ella, nuevos mecanismos de rendición de cuentas de alcance más amplio, que conduzcan eventualmente a una evaluación integral, que abarque no sólo el respeto de las declaraciones y convenios sobre derechos humanos, sino también de otros cuerpos de derechos sociales reconocidos internacionalmente (los principios y derechos fundamentales del trabajo acordados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, y los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos) y los compromisos adquiridos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, con los que están estrechamente relacionados.

Esta exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una *exigibilidad judicial*, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. La Unión Europea ha sido la única parte del mundo donde se ha dado este paso. En todos los casos, como ya se ha mencionado, los compromisos y su consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países y, en particular, con su capacidad para alcanzar metas que puedan beneficiar efectivamente a todos los ciudadanos, evitando tanto el voluntarismo como el populismo.

Por otra parte, es importante reconocer que la responsabilidad por la plena vigencia de los derechos y metas sociales supera las fronteras de lo estatal. Por este motivo, la propia comunidad internacional ha dado el paso a iniciativas novedosas de diverso tipo, entre las que se cuenta el concepto de responsabilidad social de las empresas. Una de las expresiones concretas de ello es el “convenio global” (*Global Compact*) de las Naciones Unidas, mediante el cual las empresas que

lo suscriben se comprometen a promover el respeto de los derechos humanos en su ámbito de acción, al cumplimiento de los derechos laborales básicos y a la protección del medio ambiente¹⁰. Este proceso ha estado acompañado de iniciativas estrictamente privadas, tanto por parte de sectores empresariales como de movimientos sociales de distinto origen¹¹. Estos principios y compromisos de responsabilidad social de las empresas han comenzado a ser sujetos a un seguimiento regular por parte de distintas organizaciones. Vale la pena agregar, sin embargo, que existe todavía amplia controversia entre quienes (principalmente organizaciones no gubernamentales) abogan por esquemas de responsabilidad empresarial de carácter obligatorio y aquellos (las organizaciones empresariales) que los consideran como marcos voluntarios que definen “mejores prácticas” que se irán extendiendo a través de la emulación.

Por otra parte, las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento esencial de la materialización de los derechos y metas mundiales en materia social es la asistencia oficial para el desarrollo. Esta debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas (destinar en asistencia oficial el

¹⁰ www.unglobalcompact.org.

¹¹ Entre las iniciativas correspondientes se encuentran las directrices sobre empresas multinacionales preparadas por la OCDE en 2001, el Índice de Sostenibilidad de Dow Jones, la certificación internacional sobre gestión ambiental ISO 14001, y el Índice de Responsabilidad Corporativa, promovido por la empresa inglesa Business and the Community y asociado al índice bursátil británico (Financial Times Stock Exchange).

equivalente al 0,7% del Producto Interno Bruto de los países desarrollados) y con los criterios básicos que comparte la comunidad internacional y que fueron definidos claramente en la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo de 2002: el otorgamiento de prioridad a la lucha contra la pobreza y el “sentido de pertenencia” de las estrategias y políticas de desarrollo económico y social por parte de los países que las adoptan (Naciones Unidas, 2002). La cooperación para el desarrollo debe concebirse desde esta perspectiva, como un apoyo simultáneo a la erradicación de la pobreza y la construcción de la democracia, de acuerdo con un enfoque basado en los derechos.

Un enfoque complementario es el reconocimiento explícito de que la globalización económica no logrará el propósito de contribuir a la convergencia de los niveles de desarrollo de los distintos países si no está acompañada de flujos de recursos que estén orientados explícitamente a este objetivo (CEPAL, 2002a). La Unión Europea ha sido, indudablemente, el proceso internacional en el que estos principios se han plasmado más claramente, a través de su política de “cohesión social”. Es sintomático de la filosofía política subyacente a estos acuerdos que la profundización de la integración económica en el último decenio del siglo xx estuvo acompañada por el fortalecimiento de dicha política de cohesión (Marín, 1999). No existe, sin embargo, ningún proceso de este tipo fuera del ámbito europeo. Por este motivo, como lo han argumentado algunos analistas, puede ser deseable extenderlo a otros ámbitos, entre ellos al eventual área de libre comercio de las Américas (Bustillo y Ocampo, 2003).

3. *La condicionalidad internacional*

Las consideraciones sobre recursos financieros internacionales nos llevan al debate sobre la condicionalidad a través de la cuál se facilitan dichos recursos y su relación con los procesos nacionales de participación y representación política. En este sentido, las conclusiones de los debates recientes tienen una visión positiva de esta relación, al señalar enfáticamente que la condicionalidad no es efectiva, o por lo menos es un medio ineficiente para alcanzar objetivos que la comunidad internacional quiere atar al apoyo financiero. Si no hay un verdadero “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas involucradas —es decir, mientras no tengan un fuerte apoyo interno—, no tienen muchas probabilidades de mantenerse. Esto está asociado con el hecho de que el sentido de pertenencia es esencial para la construcción de instituciones, que hoy es reconocida en forma amplia como una de las claves de las políticas de desarrollo exitosas.

Sin embargo, el significado particular de este principio ha sido objeto de mucha controversia y, en muchos casos, ha estado acompañado de prácticas que lo ignoran y a través de las cuales se procura incluso “forzar” ese “sentido de pertenencia” para que se lleven a cabo las políticas que los organismos internacionales consideran apropiadas (Helleiner, 2000b; Stiglitz, 2002). Con todo, el “sentido de pertenencia” establece la regla básica para el funcionamiento de los organismos internacionales: su papel no es sustituir, sino respaldar los procesos nacionales de participación y representación política. Esto ha llevado a la aceptación del “sentido de pertenencia” como un tema central de los programas de asistencia oficial para el desarro-

llo (OECD/DAC, 1996) y, más recientemente, del FMI y del Banco Mundial (Köhler y Wolfensohn, 2000; Banco Mundial, 1998; FMI, 2001).

La plena aplicación de este principio exige una clara comprensión de la forma como opera la condicionalidad para reducir, eliminar o distorsionar el “sentido de pertenencia” de las políticas nacionales. El mecanismo no es —o, al menos, no siempre o no principalmente— una imposición del equipo o del directorio del FMI o de los bancos multilaterales. En realidad, cuatro canales adicionales son decisivos: (a) las condiciones en las que está disponible el financiamiento restringen severamente las opciones de los países; (b) en situaciones de crisis, un posible apoyo del Banco Mundial o del FMI afecta las discusiones en el interior de los gobiernos, aumentando el poder de negociación de los grupos que se inclinan hacia los puntos de vista de dichos organismos; (c) el soporte técnico que las instituciones proveen a los países también sesga las discusiones internas; y (d) la participación del equipo de estas instituciones en dichas discusiones tiene un efecto similar.

De esta manera, para que el “sentido de pertenencia” de las políticas sea consistente con el apoyo internacional, se deben cumplir dos condiciones adicionales: (a) deben establecer una fuerte restricción contra cualquier forma de condicionalidad de los organismos financieros que vaya más allá de los factores que afectan *directamente* los objetivos del programa que está siendo financiado¹²; y (b) los países deben poder dispo-

¹² En tal sentido, una de las dificultades que encaran las discusiones y decisiones del FMI se asocian a que, a pesar de que se espera que el FMI concentre su atención en los temas macroeconómicos y fi-

ner de paquetes alternativos de reforma y ajuste, y las instituciones financieras internacionales deben estar disponibles para prestar soporte técnico en tal sentido cuando los países lo soliciten y hacerlo con el mismo rigor técnico con que cuentan los programas tradicionales de reforma. Para cumplir este segundo objetivo, la composición del equipo técnico del FMI, del Banco Mundial y de otras instituciones financieras internacionales debe ser representativa de las visiones heterogéneas que existen acerca del ajuste macroeconómico y estructural, y/o estas instituciones deben estar dispuestas a acudir a organismos o economistas que piensan de manera diferente para apoyarlos en el diseño de programas alternativos. Por lo demás, esto también implica que el “sentido de pertenencia” sólo puede ser promovido a través de una discusión pluralista efectiva acerca de las virtudes de los paquetes alternativos de reformas macroeconómicas y estructurales (Stiglitz, 1999).

Por otra parte, la inclusión de criterios sociales en el diseño de los programas de los organismos financieros internacionales, en particular el énfasis en la reducción de la pobreza como un objetivo explícito de la asistencia externa, representa una mejora significativa en los programas de estas instituciones. Sin embargo, esto no debe entenderse como un argumento adicional para aumentar la condicionalidad. En este sentido, existe el riesgo de que la condicionalidad termine expandiendo una visión particular, y no necesariamente

nancieros, también debe velar por los “aspectos institucionales y estructurales relacionados con ellos”. Una definición tan amplia fue precisamente la que llevó a acrecentar el alcance de la condicionalidad durante las dos décadas pasadas.

la más adecuada, de cómo organizar los programas sociales en el mundo en desarrollo. En particular, es necesario hacer énfasis en que la inclusión de los temas sociales dentro de los programas de ajuste no implica simplemente diseñar redes adecuadas de protección social para sectores sociales afectados por las crisis macroeconómicas o los programas de ajuste estructural; en realidad, esta visión compensatoria del papel de los programas sociales ha sido seriamente cuestionada (Naciones Unidas, 2001). De acuerdo con las consideraciones precedentes, se trata, más bien, de incluir las implicaciones sociales en el diseño mismo de la política macroeconómica y de las reformas estructurales.

IV. LOS OBJETIVOS MÁS AMPLIOS DEL DESARROLLO

El marco de derechos ciudadanos que sirve como punto de partida de este ensayo tiene una gran coincidencia con otras visiones contemporáneas del desarrollo. El concepto de “desarrollo humano” (PNUD, 1994), el “desarrollo como libertad” (Sen, 1999) y el concepto de desarrollo integral que la CEPAL ha formulado a lo largo de su historia, más recientemente en CEPAL (2000a), son expresiones de esta perspectiva, pero ella tiene raíces profundas en los debates sobre el desarrollo. Como ya lo hemos señalado, en las últimas décadas, su principal manifestación ha sido la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos, los de derechos humanos, desarrollo social, equidad de género, respeto de la diversidad étnica y cultural y protección del medio ambiente. En tal sentido, los valores globales y, sobre todo, los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por

una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deben considerarse como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo y el ordenamiento político. En palabras de la CEPAL:

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* (CEPAL, 2000a, vol. 1, p. 41).

Las consecuencias de esta nueva perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas está dispuesta a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. Esta afirmación resalta la necesidad de enfrentar las poderosas fuerzas centrífugas que caracterizan actualmente al ámbito privado. Efectivamente, en muchos países en desarrollo (e industrializados), la población viene perdiendo el sentido de pertenencia a la sociedad, de identificación con propósitos colectivos y de creación de lazos de solidaridad. Este hecho pone de manifiesto la importancia de “crear sociedad”, una conciencia más amplia de las responsabilidades sociales de los individuos y de los grupos, con base en iniciativas que pueden provenir tanto del Estado como de la sociedad civil. En este sentido, como lo señalamos en la sección anterior, el ámbito de “lo público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos, más que como un sinónimo de las actividades del Estado.

Los enormes desafíos intelectuales y las tareas prácticas que supone el reconocimiento de estos factores, nos llevan a concluir con una nota de humildad. Creer que “ya sabemos lo que se debe hacer” es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas, que se ha acentuado con el predominio de las visiones ortodoxas del pensamiento económico, en décadas recientes. Las reflexiones sobre los frustrantes resultados de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos sobre la necesidad de repensar la agenda de desarrollo. Esto está sucediendo, pero es un proceso en marcha, aún incompleto.

Bibliografía

- Aceña, Martín Pablo y Reis, Jaime (eds.) (2000), *Monetary Standards in the Periphery: Paper, Silver and Gold, 1854-1933*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Altimir, Oscar (1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", en *Desarrollo económico*, vol. 37, No. 145, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Astorga, Pablo; Bergés, Ame R. y Fitzgerald, Valpy (2003), "The Standard of Living in Latin America During the Twentieth Century", en *Working Paper Series* No. 103, Latin American Centre, Universidad de Oxford, marzo.
- Atkinson, Anthony B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. Munich Lectures in Economics*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- y Stiglitz, Joseph (1980), *Lectures on Public Economics*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Bairoch, Paul (1993), *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Banco Mundial (2004), *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, David de Ferranti y otros (comps.), Washington D.C., World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- (2002), *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*, David De Ferranti y otros (comps.), Washington D.C., World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- (2000), *World Development Report 1999/2000 - Entering the 21st Century-Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1998), *Assessing Aid*, World Bank Policy Research Report, Nueva York, Oxford University Press, noviembre.
- (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry (comps.), Washington D.C., World Bank Latin American and Caribbean Studies.

- Berry, Albert (ed.) (1998), *Confronting the Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Bhalla, Surjit S. (2002), *Imagine There's no Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization*, Washington D.C, Institute for International Economics.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002), *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina. Informe de progreso económico y social en América Latina*, Washington D. C.
- (2000), *Desarrollo más allá de la economía. Informe de progreso económico y social en América Latina*, Washington D.C.
- (1999), *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington D.C.
- (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington D.C.
- Birdsall, Nancy; De la Torre, Augusto y Menezes, Rachel (2001), *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue .
- y Londoño, Juan Luis (1997), "Asset Inequality Matters", *American Economic Review*, mayo.
- Bobbio, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*, México D.F, Fondo de Cultura Económica.
- Borja, Jordi (2002), "Ciudadanía y globalización", en *Reforma y democracia*, No. 22, febrero.
- Bourgignon, François y Morrison, Christian (2002), "Inequality among World Citizens: 1820-1992", en *American Economic Review*, 92 (4), septiembre.
- Bustillo, Inés y Ocampo, José Antonio (2003), "Asimetrías y cooperación en el Area de Libre Comercio de las Américas", CEPAL, *Serie informes y estudios especiales*, No. 13, mayo.
- Cárdenas, Enrique; Ocampo, José Antonio y Thorp, Rosemary (comps.) (2003), *Industrialización y Estado en América Latina: la leyenda negra de la posguerra*, México, Fondo de Cultura Económica, Lecturas del Trimestre Económico No. 94.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Santiago, Libros de la CEPAL, No. 77.

- (2004b), *América Latina y el Caribe en la era global*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega. En prensa.
- (2003a), *Globalización y desarrollo: una reflexión desde América Latina y el Caribe*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (eds.), Colección Foro sobre Desarrollo de América Latina, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- (2003b), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago, agosto.
- (2002a), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- (2002b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Santiago, marzo.
- (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- (2001b), *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago, octubre.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago.
- (1998a), *Panorama social de América Latina 1997*, Santiago.
- (1998b), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- (1998c), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago, serie Libros de la CEPAL, No. 47.
- (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago.
- (1990), *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago.
- (1959), *El Mercado Común Latinoamericano*, Santiago.
- CEPAL/IIIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1997), *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los*

derechos económicos, sociales y culturales en América Latina, San José, Costa Rica.

- CEPAL/PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2002), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, serie Libros de la CEPAL, No. 68, Santiago, julio.
- Cimoli, Mario y Correa, Nelson (2004), "La apertura comercial y la brecha tecnológica en América Latina: una 'trampa de bajo crecimiento'", en *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, Bogotá, CEPAL/Editorial Norma.
- Comisión Mundial sobre la dimensión social de la globalización (2004), *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Cornia, Giovanni Andrea (ed.) (2004), *Inequality, Growth, and Poverty in an era of Liberalization and Globalization*, Oxford, Oxford University Press/United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- Correa, Rafael (2002), "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad", en *Revista de la CEPAL*, N° 76, Santiago, abril.
- Council on Foreign Relations, Task Force Report (1999), *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture*, Carla A. Hills y Peter G. Peterson (chairs), Morris Goldstein (Project Director), Washington D. C., Institute for International Economics.
- Cripps, T. F. y Tarling, R. J. (1973), "Growth in Advanced Capitalist Economies 1950-1970", en *Occasional Paper 40*, University of Cambridge, Department of Applied Economics.
- Culpeper, Roy (2000), "The Evolution of Global Financial Governance", en Roy Culpeper y Devesh Kapur (eds.), *Global Financial Reform: How? Why? When?*, Ottawa, The North-South Institute.
- Chang, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.
- (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan/St. Martin's Press.
- Chenery, Hollis; Robinson, Sherman y Syrquin, Moshe (1986), *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Nueva York, Banco Mundial/Oxford University Press.

- David, M. Beatriz (2001), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿la construcción de un nuevo modelo?*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- Dikhanov, Yuri y Ward, Michael (2001), "Evolution of the Global Distribution of Income in 1970-99", documento preparado para la 53rd. Session of the International Statistical Institute, Seúl, agosto.
- Dirven, Martine (1997), "El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas", *Serie desarrollo productivo*, N° 43, Santiago, CEPAL.
- Domínguez, Jorge I. y Purcell, Susan (1999), "Political Evolution in the Hemisphere", en Albert Fishlow y James Jones (eds.), *The United States and the Americas: A Twenty-First Century View*, The American Assembly, Columbia University, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián (1989), *Economic Crises and the Macroeconomics of Populism in Latin America: Lessons from Chile and Peru*, Washington D.C., NBER.
- Eatwell, John y Taylor, Lance (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Edwards, Sebastián (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Washington D.C., Banco Mundial/Oxford University Press.
- Escaith, Hubert y Morley, Samuel (2001), "El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de América Latina y el Caribe. Una estimación empírica", en *El trimestre económico*, vol. 68, N° 272, México, D.F., octubre-diciembre.
- Ffrench-Davis, R. (2003), "Financial Crises and National Policy Issues: an Overview", en Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (comps.), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, Londres, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), Palgrave/Macmillan.
- (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, McGraw-Hill Interamericana/CEPAL.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001), *Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues*, Washington D.C., Policy Development and Review Department, febrero.

- Frenkel, Roberto (2004), "Del auge del financiamiento externo a las trampas financieras", documento preparado para la reunión del International Policy Dialogue, *Capital Market Liberalization Task Force*, Barcelona, España, junio 2-3, 2003
- , (2004), "Deuda externa, crecimiento y sostenibilidad", en José Antonio Ocampo (comp.), *Los desafíos del desarrollo en América Latina*, CEPAL/Alfaomega, en prensa.
- Furman, Jason y Stiglitz, Joseph (1998), "Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia", en *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2.
- Ganuzo, Enrique, et al. (eds.) (2001), *Liberalización, desigualdad y pobreza. América Latina y el Caribe en los noventa*, EUDEBA/Universidad de Buenos Aires/PNUD/CEPAL.
- ; Taylor, Lance y Morley, Samuel (1998), *Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina*, PNUD/CEPAL/BID, Madrid, Grupo Mundi-Prensa.
- Helleiner, Gerald K. (2000a), "Markets, Politics and Globalization: Can the Global Economy Be Civilized?", en *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, 11 de diciembre.
- (2000b), "External Conditionality, Local Ownership and Development", en Jim Freedman (ed.), *Transforming Development*, Toronto, University of Toronto Press.
- (comp.) (1994), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Nueva York, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/ Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), Nueva York, Routledge, junio.
- Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- Hofman, André (2000), *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*, Cheltenham, U.K., Edward Elgar.
- Kaldor, Nicholas (1978), *Further Essays on Economic Theory*, Londres, Duckworth.
- Kaplan, Ethan y Rodrik, Dani (2002), "Did the Malaysian Capital Controls Work?", en Sebastián Edwards y Jeffrey Frankel (eds.), *Preventing Currency Crisis in Emerging Markets*, Chicago, University of Chicago Press.
- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.

- (1976), *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle y Stern, Marc A. (comps.) (1999), *Global Public Goods*, Nueva York, Oxford University Press.
- , Conceição, Pedro; Le Goulven, Katell; Mendoza, Ronald. (comps.) (2002), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Keynes, John Maynard (1945), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Köhler, H. y Wolfensohn, J. D. (2000), "The IMF and the World Bank Group: an Enhanced Partnership for Sustainable Growth and Poverty Reduction", Washington D.C., septiembre.
- Krugman, Paul (1999), "Depression Economics Returns", en *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y Williamson, John (eds.) (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- Lahera, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro (2003), *Informe-resumen: la democracia y la economía, Latinobarómetro 2003*, www.latinobarometro.org, octubre.
- Loayza, Norman; Fajnzylber, Pablo y Calderón, César (2002), "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts", *mimeo*, Washington D.C., Banco Mundial, junio.
- Londoño, Juan Luis (2003), "Eras en la protección social latinoamericana", en *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, Bogotá, CEPAL/Editorial Norma.
- Lora, Eduardo (2001), "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it", en *Working Paper Series N° 466*, Washington D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- y Panizza, Ugo (2002), "Structural Reforms in Latin America under Scrutiny", documento presentado en el Seminario "Reforming the Reforms", Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo (Fortaleza, 11 de marzo).
- y Barrera, Felipe (1998), "El crecimiento económico en América Latina después de una década de reformas estructurales", en

- Revista de Economía Política*, Pensamiento Iberoamericano, vol. extraordinario, Madrid.
- Lustig, Nora; Arias. Omar y Rigolini, Jamele (2004), "Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad", en José Antonio Ocampo (comp.), *Los desafíos del desarrollo en América Latina*, CEPAL/Alfaomega, en prensa.
- Maddison, Angus (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, París, Centro de Estudios de Desarrollo/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Nueva York, Oxford University Press.
- Marfán, Manuel (2004), "La eficacia de la política fiscal y los déficit privados: un enfoque macroeconómico", en José Antonio Ocampo (comp.), en *Los desafíos del desarrollo en América Latina*, CEPAL/Alfaomega, en prensa.
- Marín, Manuel (1999), "Integración y cohesión: la experiencia europea", documento preparado para la VI Reunión del Círculo de Montevideo, Santo Domingo, República Dominicana, 12 y 13 de noviembre.
- Milanovic, Branco (2002), "True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Base on Household Surveys Alone", en *Economic Journal*, 112, enero.
- Minsky, Hyman P. (1982), *Can "it" Happen Again?: Essays on Instability and Finance*, Armonk, Nueva York, M. E. Sharpe.
- Moguillansky, Graciela y Bielschowsky, Ricardo (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, CEPAL / Fondo de Cultura Económica.
- Morley, Samuel (2000), *La distribución de ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- (1995), *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Morley, Samuel; Machado, Roberto y Pettinato, Stefano (1999), "Indexes of Structural Reform in Latin America", *Serie Reformas Económicas*, N° 12, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, Tokyo, McGraw-Hill.

- Naciones Unidas (2002), *El Consenso de Monterrey*, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el desarrollo, Monterrey, México, marzo (www.un.org)
- (2001), *Social Dimensions of Macroeconomic Policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations*, Santiago de Chile.
- (2000), *Declaración del milenio*, Nueva York, Asamblea General, Cumbre del Milenio (Nueva York, 6 al 8 de septiembre).
- Nelson, Richard y Winter, Sidney G. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, MA. y Londres, Belknap Press of Harvard University Press.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, noviembre.
- Ocampo, José Antonio (2004a), “Una agenda amplia para la reforma financiera internacional”, en José Antonio Ocampo y Andras Uthoff (eds.), *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, Cap. 1, Libros de la CEPAL, Santiago, en prensa.
- (2004b) “La dinámica de las estructuras productivas y el crecimiento económico en los países en desarrollo”, en Ocampo, José Antonio (ed.), *Los desafíos del desarrollo*, Bogotá CEPAL/Alfaomega. En prensa.
- (2004c), *Entre las reformas y el conflicto: Economía y política en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- (2003a), “Capital Account and Counter-Cyclical Prudential Regulations in Developing Countries”, en Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (eds.), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, CEPAL/WIDER, Londres, Palgrave/Macmillan.
- (2003b), “International Asymetries and the Design of the International Financial System”, en Berry Albert e Indart, Gustavo (eds.) *Critical Issues in International Financial Reform*, cap.2, New Brunswick, N. J., Transaction Publishers.
- (2002), “Developing Countries’ Anti-Cyclical Policies in a Globalized World”, en Dutt, Amita y Ros, Jaime, *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, (RU), Edward Elgar.
- (2001), “Agricultura y desarrollo rural en América Latina”, en María Beatriz de A. David (comp.), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe ¿la construcción de un nuevo modelo?*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.

- y Chiappe, María Luisa (2004), “Regulación de la cuenta de capitales y regulación prudencial anticíclica en los países en desarrollo”, en José Antonio Ocampo y Andras Uthoff (eds.), *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, cap. 3, Libros de la CEPAL, Santiago, en prensa.
- y Taylor, Lance (1998), “Trade Liberalisation in Developing Economies: Modest Benefits but Problems with Productivity Growth, Macro Prices, and Income Distribution”, en *Economic Journal*, vol. 108, N° 450, septiembre.
- O'Donnell, Guillermo (2002), “Notes on the State of Democracy in Latin America”, preparado para el proyecto “The State of Democracy in Latin America”, PNUD, *mimeo*.
- OECD/DAC (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París, mayo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999), “Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas”, *Memoria del Director General*, decimocuarta Reunión Regional para las Américas, Lima, 24 al 27 de agosto.
- O'Rourke, Kevin H. y Williamson, Jeffrey G. (1999), *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Palma, Gabriel (2001), “Three-and-a-Half Cycles of ‘Mania, Panic, and [Asymmetric] Crash’: East Asia and Latin America Compared”, en Ha-Joon Chang, Gabriel Palma y D. Hugh Whittaker (eds.), *Financial Liberalization and the Asian Crisis*, Nueva York, Palgrave Publishers.
- Palme, Joakim (2000), “Reevaluación del Estado de bienestar en los países nórdicos”, en H. Muñoz (comp.), *Globalización XXI: América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Santiago, Aguilar Chilena de Ediciones.
- Pérez, Carlota (2001), “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”, en *Revista de la CEPAL*, No. 75, Santiago.
- Peres, Wilson (coord.) (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- y Stumpo, Giovanni (2000), “Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe en el Nuevo Modelo Económico”, en *Las pequeñas y medianas empresas: entorno, estrategias y potencial transformador*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Instituto de Economía y Finanzas.

- Persson, Torsten y Tabellini, Guido (2002), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Zeuthen Lecture Book Series, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Pinto, Aníbal (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. 37, N° 1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- (1994), *Informe sobre desarrollo humano, 1994*, Nueva York.
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Mass., Beacon Press.
- Prebisch, Raúl (1987) "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", en *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, Santiago, CEPAL, 1987.
- (1964), *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1952), *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), México D.F., CEPAL; reproducido en la *Serie conmemorativa del 25 aniversario de la CEPAL*, Santiago, 1973.
- (1950), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo", en *Estudio económico de América Latina 1949*, Nueva York, Naciones Unidas; publicado también como "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", *Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la CEPAL*, Santiago, febrero de 1973.
- Rodríguez, Francisco y Rodrik, Dani (2001), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", en *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (comps.), Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Rodrik, Dani "Estrategias de desarrollo para el nuevo siglo", en Ocampo, José Antonio (ed.), *El desarrollo en los albores del siglo XXI*. Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- (1999), *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Washington D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC), The Johns Hopkins University Press.

- (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Ros, Jaime (2000), *Development Theory and the Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", en *The Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.
- Saiegh, Sebastian y Tommasi, Mariano (eds.) (1998), *La nueva economía política*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Schumpeter, Joseph (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Torchbooks.
- (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Stallings, Barbara y Weller, Jürgen (2001), "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social", en *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2 150-P/E), Santiago, diciembre.
- Stallings, Barbara y Peres, Wilson (2000), *El crecimiento del empleo y la equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL/ Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, Joseph A. (2002), *Globalization and its Discontents*, Nueva York, W.W. Norton.
- (1999), "The World Bank at the Millennium", en *Economic Journal*, 109, noviembre.
- Studart, Rogério (1996), "The Efficiency of the Financial System, Liberalization and Economic Development", en *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, N° 2.
- Sunkel, Osvaldo (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México D.F., Lecturas N° 71, Fondo de Cultura Económica.
- Székely, Miguel (2001), "The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty", en Banco Interamericano de Desarrollo, *Working Paper No. 454*, junio.
- Taylor, Lance (1991), *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Mass., The MIT Press.

- Tokman, Victor E. y Martínez, Daniel (comps.) (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Triffin, Robert (1968), *Our International Monetary System: Yesterday, Today, and Tomorrow*, New York, Random House.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999*, Ginebra.
- Weller, Jurgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe durante los años noventa*, Santiago, CEPAL / Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, John (2000), *Exchange Rate Regimes for Emerging Markets: Reviving the Intermediate Option*, Washington D.C., Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, 60, septiembre.
- (1997), "The Washington Consensus revisited", en *Economic and Social Development into the XXI Century*, Louis Emmrij (comp.) Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), The Johns Hopkins University Press.
- (1990), "Wath Washington means by policy reform", en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington D.C., Instituto de Economía Internacional.

