Economía de América Latina

EQUIDAD, DESARROLLO y CIUDADANÍA

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

309.2
015E
V.1

I
VISIÓN GLOBAL

CEPAL

Alfaomega

Este estudio fue coordinado por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, con la colaboración de Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto, Ernesto Ottone, Secretario de la Comisión, y los Asesores Regionales Juan Carlos Ramírez y Osvaldo Rosales. En la redacción de los capítulos colaboraron Alicia Bárcena, Jorge Katz, Ricardo Ffrench-Davis, Hubert Escaith, Martín Hopenhayn, Luis Felipe Jiménez, Juan Martin, Ana Sojo, Miguel Solanes, Rogerio Studart, Daniel Titelman, Andras Uthoff, Miguel Villa y Jurgen Weller. En su elaboración y discusión colaboró asimismo un numeroso grupo de funcionarios y expertos, entre ellos Jean Acquatella, Guillermo Acuña, Oscar Altimir, Hugo Altomonte, Renato Baumann, Ricardo Bielschowsky, Rómulo Caballeros, Alfredo Calcagno, Beverly Carlson, Beatriz David, Martine Dirven, Carlo Ferraro, Rolando Franco, Francisco Gatto, Pascual Gerstenfeld, Juan Javier Gómez, Daniel Heymann, David Ibarra, Len Ishmael, Bernardo Kosacoff, Mikio Kuwayama, Guillermo Labarca, Arturo León, Carla Macario, Jorge Mattar, Graciela Moguillansky, César Morales, Michael Mortimore, Carlos Mussi, Edgardo Noya, Sidya Ould El Hadj, María Ángela Parra, Wilson Peres, Esteban Pérez, Pedro Sáinz, Fernando Sánchez-Albavera, Verónica Silva, Barbara Stallings, Giovanni Stumpo, Vivianne Ventura-Dias y Ricardo Zapata.

La publicación de este libro contó con el apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), a través del fondo de consultores, utilizado para financiar actividades de la CEPAL en el campo de la equidad social en América Latina y el Caribe, y también otros proyectos financiados por Alemania y los Países Bajos.

EQUIDAD, DESARROLLO Y CIUDADANÍA

VISIÓN GLOBAL

Tomo I



CEPAL

Alfaomega

CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
WWW.ECLAC.CL

Alfaomega
México, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela

Transv. 24 No. 40-44
E-mail: alfaomeg@cable.net.co
http://www.alfaomega.com.mx

Segunda edición: noviembre de 2000
Copyright primera edición © Naciones Unidas 2000
Número de venta: S.00.II.G.81
Para esta edición en tres volúmenes:
© Naciones Unidas - CEPAL en coedición
con Alfomega S.A. 2000

ISBN: 958-682-195-1 Tomo I
ISBN: 958-682-194-3 Colección

Diseño de cubierta: Juan Carlos Durán
Edición y diagramación: Alfomega S.A.
Impresión y encuadernación: Quebecor Impreandes

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

ÍNDICE

PRESENTACIÓN vii

RESUMEN ix
- Los legados y los desafíos xi
- Equidad, derechos y desarrollo integral xii
- Política social universal, solidaria y eficiente xiii
- Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible xvi
- Ciudadanía y sociedad xx

Capítulo 1.

EL LEGADO DE LOS AÑOS NOVENTA 1
1. Comportamiento macroeconómico, inserción externa y transformación productiva 1
2. Fragilidad de las tendencias sociales 16
3. Avances incompletos y nuevos desafíos de las esferas de la equidad de género, el desarrollo sostenible, la democracia y la ciudadanía 23

Capítulo 2.

EQUIDAD, DESARROLLO Y CIUDADANÍA: UNA VISIÓN GLOBAL 29
1. Los legados y los desafíos 29
2. El contexto mundial: la globalización 33
3. El marco ético: derechos humanos y equidad 37
4. El carácter integral del desarrollo 40
5. Política social universal, solidaria y eficiente 42
6. Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible 53
7. Ciudadanía y sociedad 64

Índice de gráficos

Gráfico 1.1 Crecimiento promedio del producto interno bruto 3
Gráfico 1.2 Inversión en capital fijo como porcentaje del producto interno bruto 4
Gráfico 1.3 Tasa de inversión en capital fijo, balanza comercial y crecimiento económico 5
Gráfico 1.4 Crecimiento de las economías más dinámicas 7
Gráfico 1.5 Productividad laboral 15
Gráfico 1.6 Producto interno bruto per cápita comparado con el gasto social 18
Gráfico 1.7 Evolución de la pobreza y del ingreso 21

Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Composición de las exportaciones de América Latina y el Caribe, 1988 y 1998 9

Bibliografía 69

PRESENTACIÓN

El vigesimoctavo período de sesiones de la CEPAL, realizado en México en abril de 2000, coincide con el inicio de una nueva década y un nuevo siglo. Esta circunstancia llevó a la Secretaría a preparar un documento, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, que presenta en forma integral el pensamiento de la institución sobre los retos del desarrollo de la región en el mundo de hoy. Con el ánimo de facilitar su difusión, la presente edición del documento se ha realizado en tres tomos, en coedición con Alfaomega Grupo Editor.

El tomo I –*Visión global*– tiene dos capítulos. El primero analiza en forma sucinta el legado de la década de los noventa. El segundo resume el conjunto del documento, proporcionando al mismo tiempo una visión global y un cierto grado de detalle sobre las propuestas que se presentan. El tomo II –*Agenda social*– aborda temas relativos a la equidad: los principios de la política social y la lucha contra la pobreza; el desarrollo educativo, el empleo y la seguridad social; el gasto público social y las metas en materia de cobertura de servicios sociales. Asimismo, se ha incorporado un capítulo de reflexiones sobre ciudadanía y cohesión social. El tomo III –*Agenda económica*– trata temas económicos, considerando sus dimensiones sociales y de desarrollo sostenible. Aborda sucesivamente la estabilidad y el crecimiento económico, el desarrollo productivo, los problemas específicos de las economías más pequeñas, la regulación de servicios públicos y la consolidación de los espacios para el desarrollo sostenible. Los capítulos han sido elaborados para ser independientes entre sí y pueden, por lo tanto, leerse por separado.

RESUMEN

El mundo de hoy está marcado por lo que se conoce como el proceso de globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquéllos de carácter nacional o regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo –sus raíces históricas son profundas– los cambios dramáticos en los espacios y los tiempos generados por la revolución en las comunicaciones y la información le han dado nuevas dimensiones, que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado.

Este proceso ofrece, sin duda, oportunidades. Los países de la región han entendido, con razón, que las estrategias de desarrollo deben diseñarse hoy en función de las posibilidades que ofrece y de los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Al mismo tiempo, este proceso representa también riesgos: nuevas fuentes de inestabilidad, tanto comercial como, especialmente, financiera, y riesgos de exclusión para aquellos países y sectores sociales no adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo de hoy. Muchos de estos riesgos están asociados a dos características preocupantes de la globalización. La primera es la globalización incompleta de los mercados, ya que, junto a la movilidad de los capitales y de los bienes y servicios, existen fuertes restricciones a la libre movilidad de mano de obra. Uno de sus reflejos es el carácter asimétrico e incompleto de la agenda internacional que acompaña a la globalización; ésta no incluye, por ejemplo, temas relativos a la movilidad laboral, ni al establecimiento de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, ni acuerdos internacionales para lograr una adecuada tributación de capital, ni acuerdos de movilización de recursos para compensar las tensiones distributivas que genera la globalización, tanto entre países como al interior de ellos. Estas carencias, a su vez, reflejan un problema aún más inquietante: la ausencia de una gobernabilidad adecuada para el mundo de hoy, no sólo económica –como se ha hecho particularmente evidente en el mundo financiero– sino también en muchos otros terrenos, reflejo del enorme contraste entre los problemas de alcance mundial y

los procesos políticos, que siguen teniendo como marco las naciones e incluso, crecientemente, los espacios locales.

Una de las dimensiones del proceso de globalización –y no la que suele destacarse más cuando se habla del tema– es la gradual generalización de ideas y valores globales, como los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, y la protección del medio ambiente. Nadie encarna mejor este aspecto del proceso de globalización que las Naciones Unidas, en cuya carta constitutiva y en cuyas cumbres mundiales, precisamente, han quedado establecidos. Este documento parte del pleno reconocimiento de la trascendencia de estos valores globales y, en especial, presenta los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, como marco ético para diseñar una política de desarrollo para el mundo de hoy. Ellos expresan, en un plano de principios de organización social, la idea más cara a la historia de la CEPAL como institución: la del desarrollo como un proceso **integral**.

LOS LEGADOS Y LOS DESAFÍOS

La región enfrenta hoy este complejo mundo con logros no despreciables en diversos frentes económicos, sociales y políticos, pero también con un conjunto de temas pendientes asociados a las recientes transformaciones, al peso no plenamente superado de la crisis de la deuda, y a problemas estructurales profundamente enraizados en su historia.

El balance de la década que termina es ciertamente mixto. Muy sucintamente, indica que, en el terreno económico, ha habido avances importantes en la corrección de los desequilibrios fiscales, en la reducción de la inflación, en la aceleración del crecimiento de las exportaciones, en el rescate y puesta en marcha de nuevos procesos de integración regional, en la atracción de flujos importantes de inversión extranjera directa y en restablecimiento del crecimiento económico. Ha habido también un significativo progreso en el desarrollo de una institucionalidad macroeconómica fuerte; y, con cierto rezago, se han venido enfrentando los nuevos retos institucionales en otros campos, como la regulación de los mercados financieros, el fomento de prácticas competitivas y la regulación de los servicios públicos y sociales. Ha aumentado el gasto público social y se ha reducido la proporción de la población en estado de pobreza, aunque no en grado suficiente. Entre otros avances, no exentos de fragilidades, se deben mencionar el renacimiento de la vida local, la extensión de los sistemas democráticos, la conquista de derechos, visibilidad y reconocimiento relacionados con la contribución de las mujeres a la sociedad, y la incorporación gradual de la agenda del desarrollo sostenible.

Por el lado negativo, el crecimiento económico y el aumento de la productividad han sido frustrantes durante la última década. De hecho, sólo tres países de la región alcanzaron en ambas variables registros iguales o superiores a los de los tres decenios anteriores a la crisis de la deuda. La inestabilidad del crecimiento económico y la frecuencia de las crisis financieras indican que no se han eliminado todas las causas de inestabilidad, y que algunas pueden incluso ser hoy más acentuadas. La heterogeneidad estructural de los sectores productivos ha aumentado: hoy en día la región tiene más empresas de "clase mundial", muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero también muchas empresas, especialmente medianas y pequeñas, que no han logrado adaptarse al nuevo contexto. Como consecuencia, el mercado de trabajo ha experimentado un deterioro en muchos países, lo que en varios de ellos se refleja en un aumento del desempleo abierto o de la informalidad. Junto a la mayor heterogeneidad de las estructuras productivas y al aumento en la diferencia entre las remuneraciones de los trabajadores con educación universitaria y el resto, este hecho ha afectado en forma adversa la distribución del ingreso, que en su conjunto muestra un deterioro de largo plazo en muchos países de la región, como parte de una tendencia por lo demás universal. Este hecho está, sin duda, tras los problemas de cohesión social que afectan crecientemente a muchos países de la región, como asimismo los problemas de gobernabilidad.

La CEPAL comparte la idea de que es necesario construir sobre los logros en materia de reducción de los déficit fiscales y de la inflación, inserción en la economía mundial, mayor participación del sector privado y avances en la eficiencia del Estado, pero igualmente considera que no existen soluciones universales en estos campos. No hay en realidad un único modelo de manejo macroeconómico que garantice estos resultados, ni una forma única de integrarse a la economía internacional, ni una sola forma de combinar los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado. En el desarrollo de la región, la diversidad de las respuestas a los temas incluidos en este consenso mínimo comienza a ser muchas veces más importante que la supuesta homogeneidad del nuevo "modelo de desarrollo". Más aún: la CEPAL considera que en algunos casos las reformas de "primera", e incluso quizás las de "segunda" generación, son la causa de algunos de los problemas que enfrentamos, por lo que en algunos casos puede ser necesario "reformar las reformas".

Los ajustes a las reformas pueden ser incluso esenciales para que fructifiquen sus objetivos. Estas acciones públicas, estatales y/o privadas –como las orientadas a crear, completar y regular mercados– están lejos de ser contrarias al desarrollo del mercado; más bien permiten potenciar sus posibilidades. Entre ellas se cuentan las destinadas a proporcionar información para que los mercados funcionen, ayudar a crear segmentos que no se desarrollan automáticamente, producir o fomentar la producción de bienes y servicios de valor social o ambiental, y establecer regulaciones adecuadas para el buen funcionamiento de mercados no competitivos. El enfoque de

políticas públicas activas, correctamente aplicado, puede armonizar mejor con el mercado que los enfoques alternativos predominantes durante la primera fase de las reformas. En este contexto, son "políticas públicas" todas aquellas acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo, y no solamente las estatales. El documento reconoce de este modo la necesidad de visualizar "lo público" en un sentido amplio, que involucra múltiples instancias de la sociedad civil. Esta visión de lo público encaja, además, con las necesidades de abrir espacios de participación a la sociedad civil, de avanzar en la resolución de una crisis de los Estados no plenamente superada, de corregir tanto "fallas del mercado" como "fallas del gobierno" y, más en general, de construir y reconstruir instituciones, sin duda una de las tareas más complejas que enfrenta la región.

EQUIDAD, DERECHOS Y DESARROLLO INTEGRAL

Más allá de ello, la CEPAL considera que se requiere una reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. Esta es, si se quiere, la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo. El objetivo no puede ni debe ser otro cuando se habla en general de los países con las peores distribuciones de ingreso del mundo. Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que al mismo tiempo que se busca un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ello, competitivo, se debe perseguir también un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en términos ambientales. Por último, pero no por ello menos importante, lo anterior debe estar acompañado de esfuerzos sustanciales por construir tejidos sociales que permitan desarrollar sociedades más integradas. Se trata de objetivos más amplios y, sobre todo, de prioridades diferentes a las que enmarcaron la fase de estabilización macroeconómica y liberalización de las economías, e implican, en cualquier caso, mantener los resultados positivos de estos últimos procesos. No se trata, por supuesto, de retos simples, ni exentos de múltiples restricciones y conflictos entre sí. Y, por ello, y porque estamos convencidos de que tal construcción no puede realizarse sino en el marco de sociedades más democráticas, con una ciudadanía fortalecida, las soluciones serán diferentes en los distintos contextos nacionales.

Debe quedar en claro, sin embargo, que la inequidad no es una característica exclusiva de la actual etapa; es propia de la mayoría de los diversos modelos de desarrollo que han predominado en América Latina y, en menor medida, en el Caribe de habla inglesa. Refleja estructuras económicas, sociales , de género y étnicas altamente segmentadas que se reproducen intergeneracionalmente a través de múltiples canales. Por lo tanto, el eje de este esfuerzo debe ser romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad –el educativo, el ocupacional,

el patrimonial y el demográfico– y las barreras de la discriminación por género y etnia, que agravan sus efectos.

Al definir el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo se coloca en el primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, y se resaltan, además, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos. La vigencia de los DESC ha de ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y con el "pacto fiscal" que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales que se busca proteger. La equidad, en este sentido, debe entenderse en relación con el establecimiento de metas que la sociedad sea capaz efectivamente de alcanzar en estas áreas, tomando en cuenta su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable. El valor de los DESC estriba entonces en que fijan un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que lleven a superar las carencias y disminuir las desigualdades.

El objetivo central, alcanzar mayores niveles de bienestar para el conjunto de la población, no se logrará sin avanzar significativamente en la consolidación de economías dinámicas y competitivas. La equidad y el desarrollo económico, con su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social; tampoco el crecimiento y la política económica pueden asegurar objetivos sociales sin tomar en cuenta cómo se construye la política social. El ejercicio ciudadano es, por su parte, no sólo un derecho en sí mismo, que contribuye como tal al bienestar, sino también el canal más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas. Esta visión integral del desarrollo implica algo más que la mera complementariedad entre políticas sociales, económicas, ambientales y de ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía. Debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo.

POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL, SOLIDARIA Y EFICIENTE

La búsqueda de mayor equidad requiere que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de las oportunidades y de la calidad de vida en aquellos aspectos que las propias sociedades consideran de valor social, y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo. Para ello, la política social debe orientarse con sentido integrador, mediante instituciones que

consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. La aplicación de estos principios en el diseño, financiación, provisión y regulación de los servicios sociales, además de indispensable, no está exenta de importantes dilemas, cuyas soluciones no son únicas, particularmente cuando se considera la participación de agentes privados. Para aplicarlos en forma simultánea se debe, por lo tanto, ponderar su relevancia en el marco de las aspiraciones sociales, del desarrollo alcanzado y de los propósitos de las reformas. Así, la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse sólo en los términos del ámbito microeconómico sino, finalmente, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos. Independientemente del grado y tipo de participación privada, el Estado mantiene responsabilidades indelegables, que tienen por finalidad garantizar los derechos de la población y evitar que los proveedores concentren la oferta de sus recursos en grupos sociales de mayores ingresos o de menores riesgos.

La política social tiene una responsabilidad principal con los sectores pobres de la población. A la luz de las consideraciones anteriores, la superación de la pobreza constituye un reto ético y político. La experiencia enseña que los programas más apropiados para ello son aquellos de carácter integral y multidimensional, de larga duración, centrados en romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza en los hogares estructuralmente afectados por ella, sin dejar de lado otros dedicados a enfrentar problemas temporales, fruto de condiciones económicas o naturales de carácter transitorio.

Sin perder de vista el carácter integral de la política social misma ni las dimensiones patrimoniales, demográficas, étnicas y de género que tiene la desigualdad, en las actuales condiciones de la región los retos que plantea el desarrollo integral deben tener dos puntales fundamentales, dos "llaves maestras": educación y empleo. La educación permite incidir simultáneamente en la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Exige, por lo tanto, la máxima prioridad en la política social y en la asignación del gasto público, orientada hacia una mayor continuidad dentro del sistema educacional y hacia mejoras sustanciales en la calidad de la oferta educativa. Las políticas deben desarrollar esquemas diversos, que combinen acciones sobre los ambientes familiares y comunitarios donde se forman los niños antes de llegar a la escuela (entre ellas una mayor cobertura de la educación preescolar), con avances en los contenidos y modelos de aprendizaje dentro del propio sistema y con el mejoramiento de las oportunidades para la inserción laboral una vez terminado el ciclo educativo. Los estudios de la CEPAL indican que se requieren 11 o 12 años de educación, es decir, educación secundaria completa, para alcanzar una alta probabilidad de no caer

en la pobreza. Este debe ser, por lo tanto, el objetivo de cobertura universal al cual deben aproximarse gradual pero aceleradamente, y de acuerdo con su grado de desarrollo, los distintos países de la región. Por otra parte, en una era caracterizada por el constante cambio, el objetivo esencial de la educación debe ser entregar, además de contenido académico tradicional, las capacidades y habilidades para "aprender a aprender". Junto con ello, debe capacitar para manejar los nuevos instrumentos que ofrecen la comunicación, la información y la industria cultural, y debe promover los valores democráticos, de tolerancia y de convivencia social. También el sistema universitario enfrenta el reto central de integrarse plenamente en los sistemas nacionales de innovación. Las reformas deben abordar todos estos desafíos y, en particular, a medida que continúan enfrentando los cambios organizacionales y financieros del sector, dar énfasis a aquellos relativos a la calidad y la interrelación entre el sistema educativo y el resto de la sociedad.

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son de largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán si no hay una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí está, sin duda, el "talón de Aquiles" del proceso de reformas. La generación estable de empleos que cuenten con una adecuada protección social debe convertirse, así, en foco fundamental de preocupación del "diálogo social" al más alto nivel, y en una preocupación ineludible de la política macroeconómica. Debe hacerse con un gran pragmatismo, abordando, en el marco del diálogo social, los problemas de demanda laboral y de adecuación de la oferta de mano de obra a la demanda; los marcos de relaciones laborales para potenciar los intereses comunes; los mecanismos para evitar los riesgos propios del ciclo económico, y la superación de las inequidades en el acceso al mercado de trabajo. En la primera de estas materias, no hay soluciones simples. El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo a una mayor demanda de mano de obra, pero no garantiza automáticamente este resultado. Un elemento esencial que debe acompañar este proceso es una política ambiciosa de apoyo a las microempresas y a las empresas pequeñas y medianas, que generan el grueso del empleo en la región. La flexibilización de la contratación laboral no es ciertamente una solución mágica a los problemas de demanda de trabajo y, ante todo, resulta excesivo esperar que ella pueda revertir los efectos que tiene sobre la generación de empleo una política macroeconómica que resulta en un crecimiento económico inestable o insuficiente. Los mayores espacios de flexibilidad de contratación que exige un mundo de grandes cambios implican el desarrollo de mecanismos adecuados de protección social. Deben promoverse, además, acuerdos entre empresarios y trabajadores para crear formas alternativas de flexibilidad para propiciar una mayor adaptabilidad de las empresas y de sus trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico.

En general, las reformas de la seguridad social han permitido una mayor presencia del sector privado en su gestión, la libertad de elección de los afiliados y, por

ende, la competencia entre las entidades prestadoras de servicios. La reforma de las entidades públicas correspondientes es esencial, ya que en todas ellas el Estado mantiene una presencia considerable. En conjunto, todos estos elementos pueden redundar en una mayor eficiencia. Ha habido también mejoras en la estructura institucional, mayor transparencia del gasto público y mayor viabilidad fiscal en el caso de los sistemas previsionales. Sin embargo, los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son todavía incipientes, y las mejoras en la gestión han encontrado limitaciones en las características de los respectivos mercados. Aún más importante, el marcado énfasis en el criterio de equivalencia al nivel individual implica serios conflictos con el principio de solidaridad, y desplaza la función solidaria de los propios sistemas de seguridad social hacia el presupuesto público, por lo cual las reformas no han reducido la presión fiscal. Por este motivo, resultan más convenientes aquellos sistemas, ya sean previsionales o de salud, que mantienen un destacado componente de solidaridad interno a los regímenes contributivos. Este componente sirve al mismo tiempo para que los recursos tributarios puedan destinarse en mayor medida a la ampliación de la cobertura de los sistemas, hasta lograr su universalidad.

Entre los países de la región existe gran disparidad en cuanto a las prioridades que se otorgan al gasto público social, especialmente en capital humano, lo que llama la atención sobre la necesidad de aumentar el esfuerzo de aquéllos relativamente rezagados en este campo. La prioridad otorgada al gasto social debe ser, en cualquier caso, consistente con una sana política fiscal. El esfuerzo debe recaer, en primera instancia, sobre la reasignación de recursos públicos hacia el gasto social, priorizando las áreas de gasto público de mayor efecto redistributivo: educación primaria y secundaria, salud y nutrición. Sin embargo, esto puede ser insuficiente, dados los bajos ingresos públicos, ya que los niveles de tributación de varios países de la región, especialmente de América Latina, se encuentran por debajo de estándares internacionales. Existe, por lo tanto, en estos países la posibilidad de aumentar el gasto público en el largo plazo ampliando la base tributaria. No sólo en razón de este hecho, sino del impacto distributivo global del gasto público, preocupa la excesiva concentración de la base tributaria de América Latina (no así del Caribe de habla inglesa) en impuestos indirectos, cuya incidencia distributiva tiene carácter regresivo.

UN DESARROLLO MÁS ESTABLE, DINÁMICO, INTEGRADOR Y SOSTENIBLE

Uno de los logros más importantes de la última década es, sin duda, la mayor credibilidad en las autoridades macroeconómicas. Esta confianza es un activo, un "capital público" nada despreciable, que debe mantenerse, junto con las ganancias significativas en materia de reducción de la inflación, y con el continuo desarrollo y consolidación de "pactos fiscales" viables. Sin embargo, el estilo macroeconómico predominante ha tendido a mantener al mismo tiempo la inestabilidad, si ésta se define en

términos de las variables reales –es decir, el ritmo de crecimiento económico y el empleo. En un contexto externo caracterizado por la volatilidad de los flujos de capital, esto es particularmente importante. Es preciso entonces superar la definición restringida de "estabilidad macroeconómica" que se ha impuesto gradualmente en los debates, y volver a incluir dentro de este concepto las metas reales del manejo macroeconómico.

Los elevados costos de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales, especialmente las que tienen un alto impacto social. Ello implica que es necesario extender el horizonte temporal de la política macroeconómica, en dos sentidos diferentes: en primer lugar, tener en cuenta el conjunto del ciclo económico, desarrollando políticas anticíclicas activas; y, en segundo lugar, incorporar el crecimiento de largo plazo como objetivo explícito de las políticas.

El manejo de la política macroeconómica con políticas anticíclicas activas no es fácil. La globalización impone límites objetivos a la autonomía nacional en esta materia y eleva los costos de la pérdida de credibilidad cuando la política macroeconómica es mal administrada. Por este motivo, puede ser necesario que dicho manejo vaya acompañado de nuevas instituciones e instrumentos de política que contribuyan a darle credibilidad, tales como fondos de estabilización de ingresos públicos y bancos centrales autónomos con responsabilidad política. La experiencia regional y de otros países en desarrollo indica que el manejo de la volatilidad de la cuenta de capitales exige una combinación de tres elementos de políticas, cuyo peso relativo variará de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país. En primer término, se requiere una gestión macroeconómica consistente y flexible, orientada a evitar sobreendeudamiento de los agentes públicos y privados y desajustes en los precios macroeconómicos más importantes (las tasas de cambio e interés) y en los precios de los activos fijos y financieros. El segundo elemento es la adopción de normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con claro contenido anticíclico, lo que implica que la regulación prudencial debe reforzarse durante los períodos de auge, para tener en cuenta los crecientes riesgos a los que se exponen los intermediarios financieros. El tercer elemento es una "política de pasivos", destinada a inducir un perfil temporal adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa, que debe prevenir en particular la entrada de capitales volátiles durante los períodos de bonanza financiera.

Como se ha señalado, las políticas macroeconómicas deben, además, incorporar como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo, a ritmos del 6% anual o más. Desde el punto de vista macroeconómico, dicho objetivo descansa fundamentalmente sobre el trípode compuesto por sistemas fiscales sólidos, tasas de interés reales moderadas y tipos de cambio competitivos. En efecto, esta combinación permite evi-

tar desequilibrios entre los sectores transables y no transables y minimizar los sobresaltos que afectan a las decisiones de inversión. Un elemento esencial de este esfuerzo es el aumento de la inversión productiva a niveles muy superiores a los registrados en los años noventa, lo que implica medidas orientadas a compensar los mayores riesgos e incertidumbres que genera el nuevo contexto económico. En primer término, medidas para reducir la volatilidad del crecimiento económico, a las cuales ya hemos aludido. En segundo lugar, una reorientación de los recursos financieros hacia el largo plazo, lo que exige el desarrollo de regulaciones e instituciones adecuadas, e instrumentos rentables, líquidos y de riesgo apropiado; en esta materia, pese a la explosión del desarrollo financiero en muchos países, hay escaso avance, e incluso se registran retrocesos. En tercer lugar, estrategias y políticas activas de desarrollo productivo. En este informe las denominamos "estrategias de cambio estructural", resaltando que su objetivo fundamental es facilitar el relevo dinámico de actividades productivas.

Esto último destaca la estrecha relación que existe, para un buen desempeño en términos de crecimiento económico, entre los fenómenos de carácter macroeconómico y la evolución de las estructuras productivas y de las instituciones en las cuales éstas se enmarcan. Por ello, a juicio de la CEPAL, incluso una buena macroeconomía, que logre reducir la volatilidad de las variables reales, no es suficiente; es necesario complementarla con un conjunto de políticas activas dirigidas a fortalecer la estructura productiva.

En el marco de las tendencias que ha venido experimentando el aparato productivo de la región, estas políticas son de tres tipos. El primero abarca las dirigidas a resguardar la competencia y desarrollar mecanismos de regulación pública de estructuras de mercado no competitivas o con fuertes externalidades. Los retos regulatorios más importantes incluyen las actividades financieras, los servicios públicos domiciliarios, los sectores sociales donde coexisten agentes públicos y privados, y las actividades con externalidades ambientales. El segundo tipo incluye la corrección de fallas que caracterizan los mercados de factores –acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados, tierra. Aparte de los temas relativos al desarrollo de un mercado financiero de largo plazo, el tema esencial que plantea este informe es el acceso a dichos mercados por parte de las pequeñas empresas, urbanas y rurales. La doble circunstancia de que las empresas más pequeñas son las que enfrentan las mayores dificultades para acceder a los mercados de factores y son, al mismo tiempo, las principales generadoras de empleo en la economía, exige la puesta en marcha de una ambiciosa política de apoyo a la pequeña empresa, con miras a lograr su participación dinámica en el desarrollo de tramas productivas competitivas. El tercer tipo de políticas comprende las dirigidas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas. Esta estrategia incluye el fomento de actividades innovadoras, especialmente tecnológicas (transferencia, investigación y desarrollo) y exportadoras

(fomento a la conquista de nuevos mercados externos, a la diversificación de la oferta exportadora y al desarrollo de encadenamientos internos de las actividades exportadoras). Incluye, además, el desarrollo de sinergias y complementariedades estratégicas que determinan, por la vía de las externalidades que generan entre sí los distintos agentes económicos, el grado de competitividad sistémica de los sectores productivos. Ello exige promover la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco, especialmente la formación de conglomerados productivos (*clusters*).

Dichas estrategias y las políticas que se adopten a partir de ellas deben ser consistentes con el nuevo contexto externo e interno, cumpliendo con cuatro consideraciones básicas. En primer término, el énfasis debe recaer fundamentalmente sobre la articulación de las economías de la región a la economía mundial. En segundo lugar, debe existir un adecuado equilibrio entre la iniciativa individual de los agentes, que es decisiva para generar un proceso dinámico de innovaciones, y el desarrollo de sistemas de coordinación e incentivos públicos, vinculados al desempeño. Tercero, las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales; al contrario, es deseable desarrollar un variado abanico de combinaciones público-privadas que cada país debe explorar a partir de su propio sendero evolutivo. Por último, como lo hemos señalado, dichas políticas deben contar con un entorno macroeconómico y financiero que contribuya a la inversión productiva.

La fragilidad de las estructuras productivas que se sigue apreciando en nuestra región es atribuible en gran medida al descuido e incluso el abierto rechazo a gran parte de esta agenda de políticas. La destrucción de instituciones diseñadas para hacer frente a muchos de estos problemas no ha estado acompañada por esfuerzos igualmente activos para crear las instituciones apropiadas para el nuevo contexto. El hecho de que no son incompatibles sino incluso necesarias para el buen desarrollo de los mercados se constata en el mundo industrializado, donde en todos estos frentes existen instituciones fuertes.

La posibilidad de que el patrón de desarrollo económico genere mayor integración social dependerá de su capacidad para crear empleos productivos; para superar los problemas que enfrentan las microempresas, y las empresas pequeñas y medianas, en su acceso a factores de producción –capital, tierra y conocimiento– y a canales apropiados de comercialización; y para lograr una "nivelación de oportunidades" en materia de acceso a infraestructura y otros servicios modernos destinados a los pequeños productores rurales. Sus efectos benéficos sobre la distribución del ingreso, a través de las mejores oportunidades laborales y patrimoniales, permitirán, asimismo, aprovechar plenamente los beneficios de una política social más activa, especialmente los esfuerzos por acrecentar el capital humano.

El desarrollo regional debe, además, dar un paso definitivo hacia la incorporación de la agenda de desarrollo sostenible. Esto significa mucho más que la simple conser-

vación de la base de recursos naturales. En esencia, dicha agenda está asociada a la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio: humano, físico y natural. En esta materia, la región debe adoptar una política proactiva y no reactiva, proponiéndose contribuir a los objetivos globales del desarrollo sostenible mediante el avance hacia una competitividad basada en la sostenibilidad, dentro del principio internacional de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Debe, además, reconocer el potencial que ofrece dicha agenda en relación con las ventajas comparativas regionales en cuanto a mitigar y reducir las emisiones de carbono, a utilizar su riqueza en biodiversidad y a canalizar de manera sostenible nuevas preferencias de los consumidores, especialmente la demanda de turismo. Para lograr estos avances y aprovechar sus potencialidades, la región debe fortalecer las instituciones ambientales y los instrumentos directos y económicos; asignar mayores recursos públicos a estos ámbitos; lograr una efectiva participación empresarial, y desarrollar una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que pase de una actitud de denuncia a otra de responsabilidad compartida.

CIUDADANÍA Y SOCIEDAD

Desde una perspectiva integral, la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y las personas. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir y promover la participación política y brindar, en forma consistente con el desarrollo económico, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Las segundas deben contribuir con su participación en el ámbito público, haciendo aportes para enriquecerlo. En este sentido, la ciudadanía implica una ampliación del espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de "bienes públicos" y "bienes de valor social".

El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. Este hecho destaca la importancia de fomentar los lazos de solidaridad, desde el Estado o desde la propia sociedad civil. Significa que "lo público" debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como "lo estatal". Se trata, en

otras palabras, de alcanzar una participación más activa de todos los sectores sociales en las instituciones políticas democráticas, pero también de desarrollar múltiples mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos, y que permitan, ante todo, fortalecer una cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos.

Capítulo 1
El legado de los años noventa

El proceso de reformas estructurales orientado a abrir las economías a la competencia externa y dar una mayor participación en el desarrollo al sector privado se inició en unos pocos países de América Latina en los años setenta, pero se desaceleró en el primer lustro de la década siguiente. Posteriormente, a partir de mediados de los años ochenta, tomó nuevo impulso y se generalizó a toda la región. De esta manera, puede considerarse que en la década de 1990 este proceso se consolidó, aunque avanzado a ritmo desigual en los distintos países de la región en las áreas comercial, financiera, laboral y de la seguridad social, y de la reforma del Estado (Stallings y Peres, 2000)[1]. Desde mediados de la década de 1980, estuvo acompañado de esfuerzos tendientes a restablecer los equilibrios macroeconómicos internos. No obstante, las reformas estructurales y los procesos de estabilización macroeconómica no agotan el legado que recibe la región a comienzos del siglo XXI. Éste incluye también factores estructurales profundamente enraizados en la historia misma, además de efectos de la crisis de la deuda que no han sido plenamente superados, y otros procesos sociales y políticos. Por otra parte, todos estos factores están presentes en una región que de por sí es heterogénea en tamaños, estructuras y grados de desarrollo, así como en la solidez o fragilidad de sus instituciones económicas, políticas y sociales.

Como introducción a los análisis que siguen, en este capítulo se hace una breve recapitulación sobre el legado de los años noventa, con la que se resumen una evaluación más extensa de dicha década realizada recientemente por la CEPAL (CEPAL, 2000a) y algunos de los resultados de una investigación de largo aliento sobre los efectos de las reformas estructurales en América Latina y el Caribe (Stallings y Peres, 2000; Moguillansky y Bielschowsky, 2000; Katz, 2000a; Morley, 2000 y Weller, 2000). En el capítulo se abordan inicialmente los temas del comportamiento macroeconómico, la inserción externa y la transformación productiva; a continuación se hace un análisis de la fragilidad de las tendencias sociales, para concluir con unas breves consideraciones sobre los temas emergentes de la equidad de género y el

1. Véase una comparación cuantitativa del grado de avance de las reformas en Lora (1998) y Morley, Machado y Pettinato (1999).

desarrollo sostenible y sobre los avances aún incompletos en la esfera de la democracia y la ciudadanía.

1. COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO, INSERCIÓN EXTERNA Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

a) Comportamiento macroeconómico

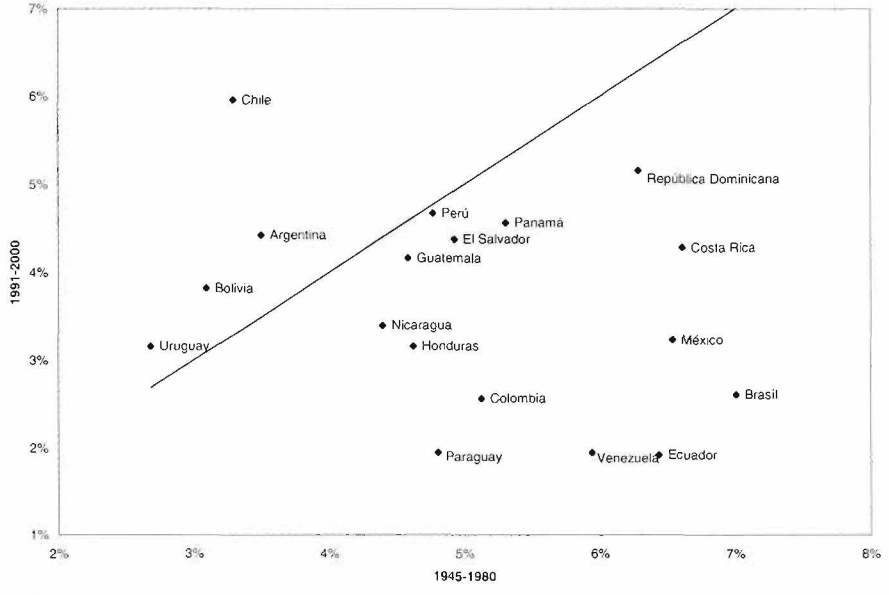
Sin duda, el hecho económico más destacado de los años noventa ha sido la renovación del crecimiento, en un contexto de mayor preocupación por los desequilibrios macroeconómicos internos. Lo primero ha sido mucho más evidente en América Latina, donde el ritmo promedio de expansión del producto interno bruto (PIB) supera el de la década pasada (3.3% anual entre 1990 y 2000 frente a 1.0% en la década de 1980, ó 1.6% frente a -0.9% en términos de crecimiento del PIB per cápita) y se aprecia una aceleración en el grueso de los países. En el Caribe se observa un aumento similar, pero el ritmo promedio de crecimiento ha seguido siendo más bajo (2.0% durante la presente década frente a 0.1% durante la pasada) y se registra una desaceleración en un conjunto más amplio de países. Por otra parte, la mayor preocupación de las autoridades nacionales por los desequilibrios macroeconómicos internos se refleja no sólo en la persistente disminución del déficit fiscal a un rango promedio entre 1% y 2% del PIB –con algunas excepciones y un aumento durante la crisis reciente– sino también en la estabilización de la inflación de América Latina en los niveles más bajos en medio siglo, que alcanzaron al 10% o menos desde 1997 y cifras de un dígito a partir de entonces en la mayoría de los países. A la luz de los grandes desequilibrios fiscales que caracterizaron la economía latinoamericana desde fines de los años setenta y de la larga historia inflacionaria de varios países, sobre todo los sudamericanos, estos logros son decididamente sobresalientes. Ellos se han traducido en una mayor confianza en las autoridades macroeconómicas de la región, aunque no han redundado en una estabilidad de las corrientes de capitales.

No obstante, el crecimiento promedio de la región sigue siendo inferior no sólo a lo que hace falta para cerrar la brecha que nos separa de los países más desarrollados sino también a lo que la CEPAL ha considerado deseable y necesario para superar los graves problemas de pobreza que aquejan a la región. Asimismo, ha sido significativamente inferior a los ritmos que experimentó América Latina entre 1945 y 1980: 5.5% por año ó 2.7% per cápita; esto es cierto aun si la comparación se hace con promedios simples (4.9% y 2.1%, respectivamente), para aislar el efecto de los dos países más grandes de la región, Brasil y México, cuyo crecimiento económico en los años noventa fue muy inferior a su patrón histórico[2]. El patrón de menor creci-

[2] Los promedios simples del ritmo de crecimiento del PIB y el PIB per cápita de América Latina en los años noventa fueron 3.4% y 1.3%, respectivamente.

miento con relación a las tres décadas y media anteriores a la crisis de la deuda ha caracterizado, además, a la mayoría de los países latinoamericanos; de hecho, las únicas excepciones coinciden con aquellos países cuyo desempeño fue relativamente pobre durante dicha época (véase el gráfico 1.1).

Gráfico 1.1
CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



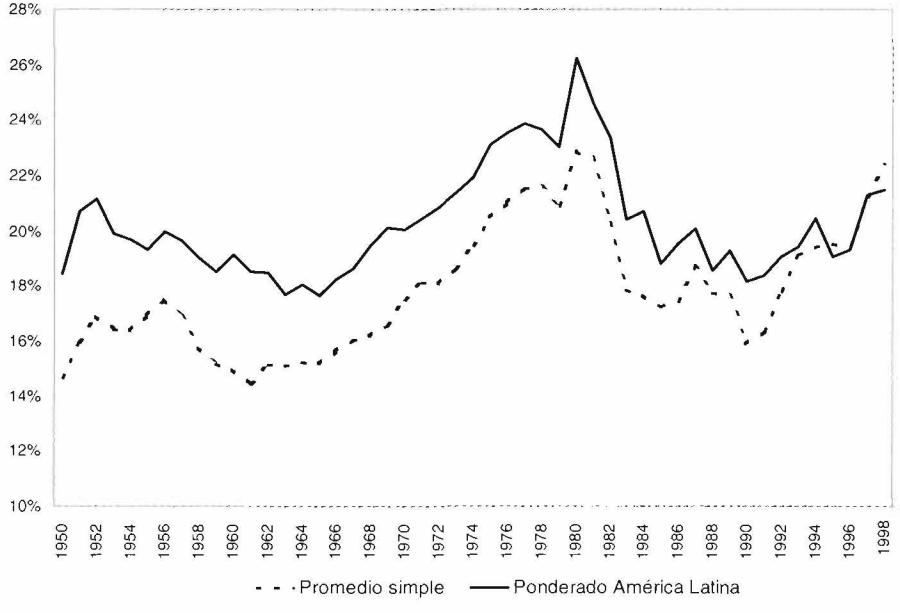
Fuente: Cepal.

Por sí sola, la menor expansión respecto de los patrones anteriores a la crisis de la deuda pone en tela de juicio los fuertes efectos positivos que, de acuerdo con algunos analistas, han tenido las reformas sobre el crecimiento económico. Un estudio reciente de la CEPAL señala que dichos efectos fueron positivos, pero leves (Stallings y Peres, 2000)[3]. En cualquier caso, la heterogeneidad de las experiencias, en términos de intensidad de las reformas, de las distintas políticas macroeconómicas que las acompañaron y de los resultados conjuntos de dichas políticas, indica que no es fácil hacer inferencias simples sobre dichos efectos.

3. De acuerdo con este estudio, es imposible diferenciar el impacto de las reformas de aquél de los procesos de estabilización macroeconómica y de los cambios en el contexto externo. Sobre los efectos de la reforma en la inversión, véase Moguillansky y Bielschowsky (2000) y sobre la productividad, Katz (2000a). Estas conclusiones difieren de las de estudios previos (entre ellos, en relación con América Latina, BID, 1997). UNCTAD (1999a) y Rodrik (1999) plantean igualmente dudas sobre los efectos de las reformas.

La evolución de la tasa de inversión corrobora las observaciones anteriores. Aunque la tasa de inversión ha tendido a recuperarse, sólo en 1997 y 1998 alcanzó registros similares a los de la década de 1970 en el caso del promedio simple de dicha tasa, que capta mejor el mayor vigor relativo de la acumulación de capital en los países de menor tamaño (véase el gráfico 1.2). La tasa de inversión ponderada se mantuvo, sin embargo, en niveles inferiores a los de la década de 1970. Más aún, la relación incremental capital-producto ha sido muy superior en los años noventa que en los años setenta (6.6 comparada con 4.8), lo que demuestra que los ritmos de inversión han sido menos eficaces en términos de jalonar el crecimiento económico (véase la parte A del gráfico 1.3)[4].

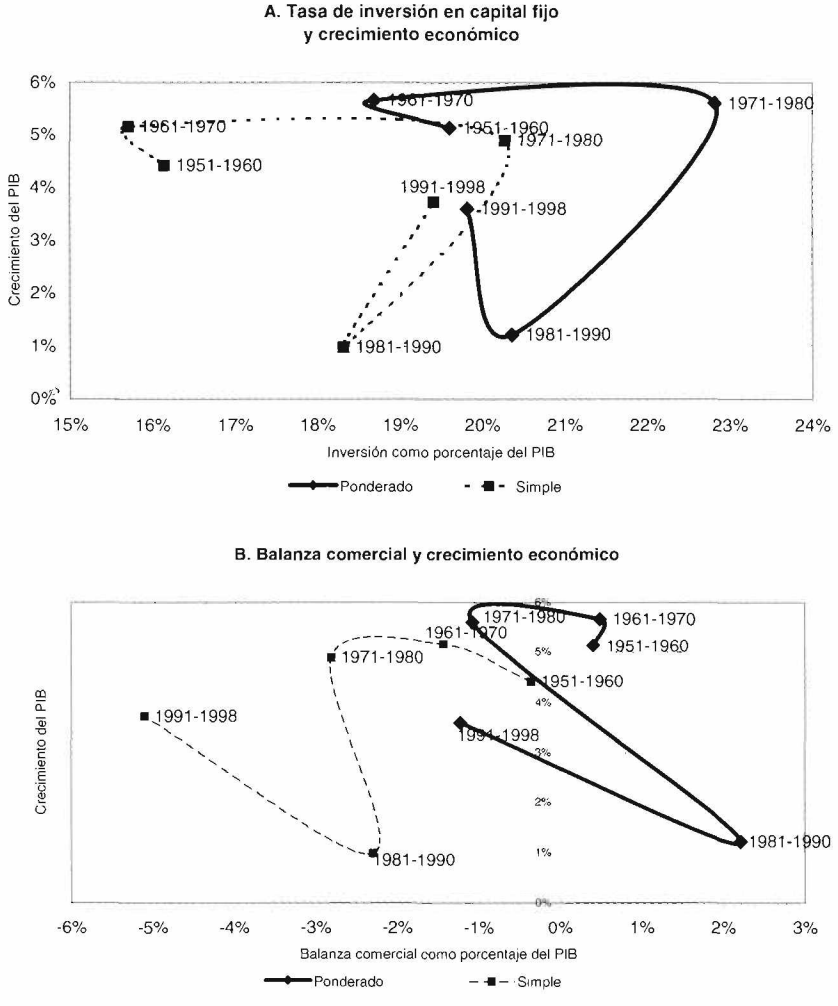
Gráfico 1.2
INVERSIÓN EN CAPITAL FIJO COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: Cepal.

4. Nótese que, de acuerdo con el mismo gráfico, en los años noventa la tasa de inversión fue similar o superior a la de los años cincuenta o sesenta, tanto en el caso del promedio simple como del ponderado. Sin embargo, la comparación en términos de relaciones marginales capital-producto es entonces mucho más desventajosa, porque en aquellas décadas los niveles inferiores de inversión estuvieron acompañados de mayores ritmos de crecimiento económico.

Gráfico 1.3
TASA DE INVERSIÓN EN CAPITAL FIJO, BALANZA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: Cepal.

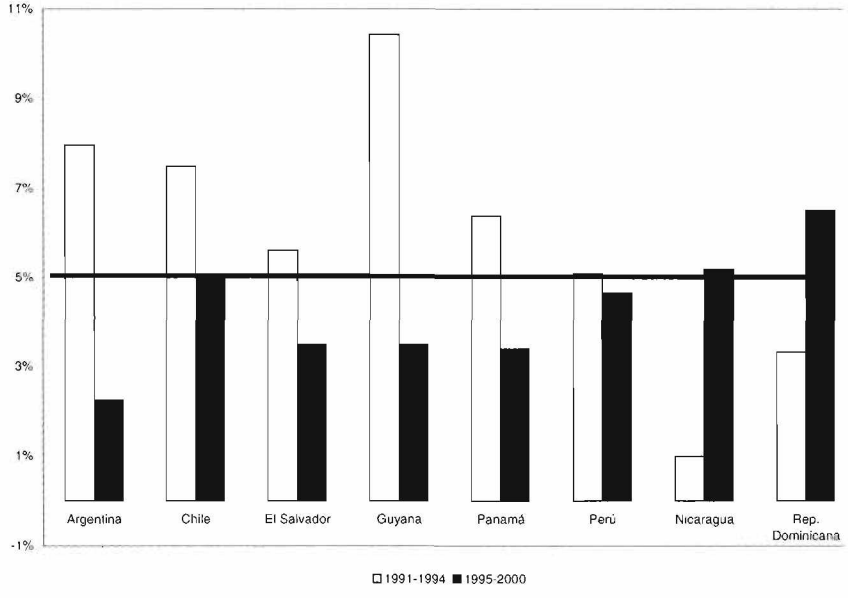
El comportamiento de la actividad económica refleja, además, un patrón de dependencia acentuada frente a los altibajos del financiamiento externo. A la luz de la evolución de los flujos de capital, es posible diferenciar dos etapas enteramente diferentes en la última década. En la primera se observó un incremento notable de los flujos de capital hacia la región, que facilitó la adopción de programas antiinflacionarios exitosos en varios países y la puesta en marcha de los procesos de refor-

ma estructural. El repunte de los flujos y el éxito de los programas antiinflacionarios, unidos a la capacidad productiva subutilizada que existía inicialmente, contribuyeron a la rápida reactivación del crecimiento experimentado por la región en la primera parte de la década (4.1% en 1990-1994). La gran inestabilidad de los flujos de capital a partir del efecto "tequila" dio lugar, por su parte, a un período de menor crecimiento del PIB (2.8% anual en 1994-2000, aun previendo una recuperación en este último año) y fuerte inestabilidad en los ritmos de crecimiento. Otras manifestaciones de esta dependencia del financiamiento externo son la notoria sensibilidad de la balanza comercial ante el nivel de actividad económica y la tendencia a sustituir ahorro interno por ahorro externo que caracteriza las fases de reactivación del crecimiento asociada al ingreso de capitales. Una manifestación interna importante ha sido la frecuencia de las crisis financieras nacionales en la década de 1990, como parte de un patrón por lo demás universal (FMI, 1998). Estas crisis han absorbido considerables recursos fiscales y cuasifiscales en muchos países y han afectado el funcionamiento mismo de los sistemas financieros por períodos ocasionalmente largos.

Por otra parte, el rápido crecimiento que se registró en algunos países en los primeros años de la década actual se ha ido erosionando. Este es el caso de Argentina, Chile, El Salvador, Guyana, Panamá y Perú, los seis países que anotaron crecimientos superiores al 5% anual entre 1990 y 1994; de ellos, sólo Chile, que en los años noventa logró tasas notablemente altas de formación de capital, ha mantenido un ritmo ligeramente superior a dicho registro desde la crisis del "tequila". Por el contrario, sólo dos países, República Dominicana y Nicaragua, han acelerado su ritmo de crecimiento desde entonces, por encima del 5% por año (véase el gráfico 1.4).

Cabe agregar que el tipo de manejo macroeconómico no ha sido ajeno a esta sensibilidad del crecimiento económico a los flujos de capital, a la propensión a las crisis financieras nacionales y a los problemas de reestructuración de los sectores productivos a los que aludiremos a continuación, lo que revela la existencia de contradicciones entre los distintos objetivos e instrumentos de la política económica. En particular, el fuerte sesgo en favor de la revaluación cambiaria que ha caracterizado los períodos de auge durante los años noventa ha sido responsable de los serios problemas de ajuste que han enfrentado los sectores productores de bienes y servicios comercializables en varios países, así como de eventuales ataques especulativos que han acentuado la inestabilidad y los riesgos de crisis financieras. Asimismo, la tendencia a adoptar políticas monetarias y crediticias procíclicas, que permiten auges crediticios y fuertes disminuciones de las tasas de interés durante los períodos de expansión y marcadas contracciones monetarias y altas tasas de interés durante las crisis, ha sido en muchos países la causa básica de las crisis financieras nacionales y de la inestabilidad del crecimiento económico.

Gráfico 1.4
CRECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS MÁS DINÁMICAS



Fuente: Cepal.

b) Inserción externa

Durante la década de 1990 se registraron avances importantes en la incorporación de las economías latinoamericanas y caribeñas a la economía mundial. Dicha década culminará con el crecimiento más rápido del volumen de las exportaciones reales de la historia regional (8.9% anual entre 1990 y 1999), superior, además, al que alcanzó el comercio mundial. La profunda expansión de las exportaciones mexicanas (13.7% anual) explica gran parte de este dinamismo. De hecho, en 1999 dicho país concentró cerca de la mitad de las exportaciones latinoamericanas de bienes. En cambio, Brasil se destaca por el crecimiento relativamente lento de sus exportaciones (3.2% anual), inferior no sólo en relación con el promedio regional de la década de 1990, sino con su propia historia desde los años sesenta. El resto de los países muestra, sin embargo, un crecimiento dinámico, cercano al 8% por año. Aun así, la participación de América Latina y el Caribe en el total de exportaciones mundiales sigue siendo muy baja, sólo ligeramente superior al 5%.

La diversificación de las exportaciones ha avanzado a ritmos muy diferentes en los distintos países y subregiones. El elemento más destacado es, nuevamente, el rápido cambio de la composición de las exportaciones mexicanas, aunque también la importante diversificación de las de Centroamérica y República Dominicana (véa-

se el cuadro 1.1). En lo que respecta a México, refleja el auge de las exportaciones industriales hacia Estados Unidos, que abarca un amplio conjunto de productos, incluidos aquellos asociados a actividades de ensamble (maquila). En los países más pequeños, dicha diversificación se vincula más estrechamente al desarrollo de una industria ensambladora orientada hacia el mercado de los Estados Unidos, e incluye tanto manufacturas tradicionales (confecciones, en particular) como, crecientemente, productos electrónicos. Debido al peso creciente de las actividades de ensamblaje, en términos del valor agregado de las exportaciones, tanto el ritmo de crecimiento como su diversificación han sido menos intensos. El cambio en la composición de las exportaciones ha sido mucho más lento en Brasil –que igualmente mantiene una estructura exportadora muy diversificada– y, sobre todo, en el resto de Sudamérica, donde se sigue observando una alta participación de las exportaciones de bienes primarios, así como de las manufacturas de uso intensivo de recursos naturales o tradicionales. El Caribe de habla inglesa tampoco experimentó un cambio importante en la composición de las exportaciones durante la década. Así las cosas, en la mayoría de los países el crecimiento exportador ha estado acompañado de una diversificación todavía inadecuada de la base exportadora, tanto en términos de productos como de mercados de destino (CEPAL, 1998d). Estos patrones de especialización han implicado que, mientras México y algunos países centroamericanos y caribeños han venido ampliando sus exportaciones en renglones que son dinámicos dentro del conjunto de las importaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) –aunque, nuevamente, con un peso importante de las actividades de ensamble–[5] los países sudamericanos han hecho lo propio en bienes que tienden a perder participación en las compras de los países desarrollados.

Un elemento importante de la expansión y diversificación de las exportaciones ha sido el avance significativo del comercio intrarregional, asociado al fortalecimiento de antiguos acuerdos de integración económica y libre comercio o a la formación de nuevos. El crecimiento del intercambio comercial fue particularmente dinámico al interior de los dos principales acuerdos subregionales sudamericanos, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina, entre 1990 y 1998 (22% y 19% anual, respectivamente). En lo referente al Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe (CARICOM), el crecimiento ha sido mucho menos dinámico y, en el primer caso, se concentró en la primera parte de la década de 1990. Una característica destacada del comercio intrarregional ha sido su mayor intensidad en

5. En orden de importancia en términos de crecimientos absolutos, la participación en las importaciones de la OCDE de productos dinámicos ha aumentado en las confecciones (México, República Dominicana, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Jamaica), la industria automotriz (México), la maquinaria no eléctrica (México y Brasil), la maquinaria eléctrica y el equipo electrónico (México, República Dominicana y Costa Rica), las computadoras (México) y la industria químico-farmacéutica (México).

Cuadro 1.1
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,[a]
1988 Y 1998 (en porcentajes)

Categorías	México [b]		Brasil		Sudamérica sin Brasil		Centroamérica[c]		Caribe de habla inglesa[d]		América Latina y el Caribe		Exportaciones intrarregionales		Exportaciones extrarregionales sudamericanas	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1997	1988	1998 [e]	1988	1998	1988	1998
Bienes primarios	**42.9**	**10.0**	**18.8**	**19.6**	**44.0**	**40.4**	**63.8**	**41.7**	**27.8**	**28.2**	**35.5**	**22.9**	**20.2**	**15.5**	**33.4**	**38.8**
Agrícolas	10.7	4.1	12.2	12.4	20.9	20.3	63.2	41.0	10.4	7.7	17.2	12.3	8.0	8.6	17.5	19.9
Mineros	2.8	0.4	6.5	7.2	5.2	4.2	0.1	0.2	3.6	9.8	4.9	3.0	3.9	1.5	6.0	7.0
Energéticos	29.4	5.5	0.0	0.0	17.9	15.8	0.4	0.5	13.8	10.6	13.4	7.6	8.4	5.3	9.9	11.9
Bienes industrializados	**56.7**	**89.9**	**80.1**	**79.2**	**55.6**	**57.8**	**35.7**	**58.2**	**72.0**	**70.2**	**63.9**	**76.2**	**79.4**	**84.3**	**65.9**	**60.1**
Tradicionales	10.8	20.0	29.2	28.9	20.0	21.3	23.6	31.1	19.1	21.0	21.3	22.6	17.4	26.4	25.5	23.7
Alimentos, bebidas y tabaco	3.9	2.3	16.6	16.3	11.8	12.3	12.3	13.0	10.7	11.8	11.8	8.7	6.5	12.1	15.1	14.4
Otros tradicionales	6.8	17.7	12.6	12.6	8.1	9.0	11.3	18.1	8.3	9.3	9.5	13.9	11.0	14.4	10.4	9.3
Intensivos en recursos naturales y elevadas economías de escala [f]	20.6	8.3	31.5	24.1	33.1	27.6	6.9	8.9	50.4	47.3	29.5	18.1	40.7	28.2	31.3	26.7
Duraderos de uso final[g]	10.2	24.0	8.7	10.7	0.8	5.1	0.2	1.1	0.3	0.1	5.4	14.2	8.7	15.4	3.9	3.2
Difusores de progreso técnico[h]	15.1	37.6	10.8	15.5	1.8	3.8	5.2	17.0	2.2	1.7	7.7	21.4	12.5	14.3	5.2	6.4
Otros bienes	**0.3**	**0.1**	**0.8**	**1.2**	**0.4**	**1.8**	**0.5**	**0.1**	**0.2**	**1.7**	**0.5**	**0.9**	**0.3**	**0.2**	**0.7**	**1.2**

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. La clasificación empleada se explica con detalle en CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G. 1941), Santiago de Chile, 2 de diciembre, pp. 217 a 225; y *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998* (LC/G.2038-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.3, p. 190.

[a] Comprende a los siguientes 25 países: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

[b] Desde 1992 México incluye maquila en los registros de bienes. Antes de esta fecha los registraba en el comercio de servicios. Por este motivo los datos de 1988 y 1998 no son comparables.

[c] Comprende a los siguientes cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

[d] Comprende a los siguientes ocho países: Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

[e] En el caso de Barbados, Belice, Dominica, Granada, Paraguay y Suriname, por falta de datos para 1998, se tomaron los correspondientes a 1997.

[f] Comprende, entre otros, productos petroquímicos, papel, cemento y metales básicos.

[g] Comprende básicamente artículos electrodomésticos y vehículos (y sus partes). Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

[h] Comprende básicamente maquinaria, instrumentos y química fina. Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

cuanto a las exportaciones manufactureras no tradicionales e incluso su creciente diversificación. De hecho, si se excluye dicho comercio, las exportaciones sudamericanas muestran un peso cada vez mayor de los productos primarios (véase nuevamente el cuadro 1.1). En consecuencia, uno de los costos más desafortunados de la crisis reciente ha sido la marcada disminución de los flujos comerciales al interior de los procesos de integración sudamericanos, que fue particularmente aguda en 1999 (cercana al 30%).

En términos de la reestructuración productiva en función de los mercados internacionales, la región ha venido generando, así, dos patrones básicos de especialización. El primero se distingue por el dinamismo de las exportaciones manufactureras con altos componentes de insumos importados, orientadas primordialmente hacia los Estados Unidos. Este patrón predomina en México y algunos países de Centroamérica y el Caribe, y se combina con mayores encadenamientos nacionales en el caso de las ramas no maquiladoras de México, con exportaciones agrícolas tradicionales o en proceso de diversificación en Centroamérica y con sectores de exportación de servicios (muy especialmente turismo) en el Caribe. El segundo patrón combina el predominio de exportaciones primarias o industriales de uso intensivo de recursos naturales hacia fuera de la región, con un comercio intrarregional mucho más diversificado. Este es el modelo que impera en los países sudamericanos y se combina, en el caso de Brasil, con algunas exportaciones de uso intensivo de tecnología y, en éste y varios otros países, con exportaciones manufactureras de uso intensivo de mano de obra y con una importante producción industrial destinada a los mercados internos. Existe además un tercer patrón de especialización, que se encuentra sobre todo en Panamá y algunas economías pequeñas de la Cuenca del Caribe, caracterizado por el predominio de la exportación de servicios (financieros, turísticos y de transporte).

La apertura y el acceso renovado al financiamiento externo han redundado en un crecimiento aún más rápido de las importaciones. Por este motivo, el déficit comercial ha tendido a ampliarse, alcanzando niveles similares a los de la década de 1970 (superiores si se estiman como promedios simples). Este hecho es motivo de especial preocupación, dado que tales déficit coinciden con ritmos de crecimiento económico dos o más puntos porcentuales inferiores a los que se registraban en los años setenta (véase la parte B del gráfico 1.3). Refleja así un deterioro de la relación entre el crecimiento económico y las cuentas externas, que obedece tanto a los cambios estructurales generados por la apertura económica como a la tendencia a la revaluación real que ha caracterizado la década de 1990[6].

6. Este deterioro aparece también si las cuentas externas se miden a través de la cuenta corriente o de la transferencia neta de recursos desde el exterior. Además, es aún más marcado en relación con las décadas de 1950 y 1960, cuando de hecho las economías de la región crecieron a ritmos más rápidos que en la década de 1990, generando superávit comerciales. Véase un análisis similar en UNCTAD (1999a), donde se muestra que este deterioro ha sido una característica del mundo en desarrollo en general, con la excepción de China y parcialmente de otros países dinámicos de Asia.

El auge de la inversión extranjera directa es una segunda manifestación del avance que ha experimentado la región en su integración a la economía mundial. Este auge responde a diferentes fuerzas: la desregulación de sectores de uso intensivo de recursos naturales, la privatización de sectores tradicionalmente reservados al Estado, el aprovechamiento de acuerdos de libre comercio o de preferencias comerciales otorgadas por países o regiones más industrializadas (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, en particular) y la reestructuración de los sectores productivos en el marco del proceso de integración regional[7]. Dada la inestabilidad que han acusado los flujos financieros hacia la región, la inversión extranjera directa se ha constituido, además, en la fuente fundamental del retorno a una situación de transferencias netas de recursos positivas desde el exterior, revirtiendo de esta manera la transferencia negativa propia de la "década perdida". Sin embargo, en 1999 la región tuvo, por primera vez en casi una década, una transferencia neta de recursos ligeramente negativa (CEPAL, 1999b).

El auge de la inversión extranjera directa no se ha traducido en su totalidad en la ampliación de la capacidad productiva, ya que su componente más dinámico han sido las fusiones y adquisiciones de activos existentes, primero públicos (privatizaciones) y más recientemente privados. En los últimos años (1997-1999), en particular, los flujos asociados a las fusiones y adquisiciones han representado alrededor del 40% de la inversión extranjera directa. El rápido crecimiento de dicha inversión ha redundado en un aumento acelerado de la participación de las empresas extranjeras en la producción y las ventas, especialmente desde mediados de la década[8]. Un fenómeno novedoso, aunque de menor cuantía, ha sido la aparición de activas inversiones directas intrarregionales, acompañadas de fusiones y adquisiciones y de una oleada de alianzas estratégicas entre las grandes empresas nacionales, quizás en transición hacia empresas multinacionales de carácter subregional o regional.

c) Transformación productiva

La debilidad del crecimiento económico promedio de la región revela problemas tanto macroeconómicos como sectoriales y microeconómicos. A nivel agregado refleja, como hemos visto, el deterioro de la relación entre el crecimiento económico y las cuentas externas, la insuficiente recuperación de las tasas de inversión y desfavorables relaciones marginales capital-producto. A nivel sectorial refleja la incapacidad de los distintos sectores de enfrentar la competencia externa y la ruptura de cade-

7. Véase un análisis de estas tendencias en CEPAL (1998b).
8. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL (2000b), dentro de las ventas de las 500 mayores empresas, aquéllas correspondientes a empresas extranjeras han aumentado del 26.6% en 1990-1992 al 29.5% en 1995 y 38.7% en 1998.

nas productivas, especialmente en el sector manufacturero. A nivel microeconómico refleja el predominio de estrategias "defensivas" de adaptación de las empresas al nuevo contexto (reestructuraciones organizativas, productivas y de estrategia de comercialización con baja inversión) en vez de estrategias "ofensivas" (en que se combinan las reestructuraciones anteriores con aumentos importantes de la inversión en nuevos equipos y tecnologías y alianzas estratégicas de todo tipo). En términos de la metáfora schumpeteriana de la "destrucción creativa" típica de los procesos de reestructuración productiva, el proceso de reforma se ha caracterizado por un peso relativamente fuerte de los elementos "destructivos" y una relativa debilidad de los "creativos".

En el plano sectorial, la historia ha sido muy diversa (CEPAL, 2000a; Stallings y Peres, 2000; Katz, 2000a; Moguillansky y Bielschowsky, 2000; David, 2000; Ocampo, 2000). Una de las grandes paradojas del proceso de apertura externa es que los sectores más dinámicos han sido los productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente, en tanto que los productores de bienes transables han perdido participación dentro de la actividad económica global. En términos relativos, los sectores del transporte, las comunicaciones, la energía y los servicios financieros han sido dinámicos, al igual que la construcción, durante los períodos de auge. Entre los sectores de bienes transables, la industria manufacturera ha sido, en general, la más afectada en relación con su propia historia, especialmente las industrias más tradicionales de uso intensivo de mano de obra (confecciones, calzado y manufacturas de cuero, muebles, etc.), con excepción en este último caso de aquellas asociadas a la maquila. Entre los sectores industriales que han tenido un buen desempeño se destacan precisamente la maquila, la industria automotriz, favorecida en México por el acceso al mercado de los Estados Unidos 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 (materiales de construcción, bebidas, algunos alimentos, etc.).

La agricultura también ha crecido por debajo de su ritmo anterior a la crisis de la deuda, aunque en este caso las experiencias regionales son muy heterogéneas. Además, sus patrones de transformación estructural siguen tendencias de largo plazo, parcialmente independientes de los procesos de reforma. En los países del Caribe inglés, la erosión de las preferencias comerciales con que han contado tradicionalmente se ha reflejado en una severa crisis de sus sectores agropecuarios. La minería ha tendido a crecer a ritmos rápidos, especialmente la extracción de minerales más que las actividades de mayor valor agregado (refinación).

Este sector, al igual que el de las comunicaciones y, en menor medida, el energético, ha sido favorecido por los cambios institucionales orientados a abrir mayores espacios a la participación privada y a la inversión extranjera, que incluyen, en el

caso de la minería y de la inversión extranjera, una mayor protección a los derechos de propiedad. Entre los cambios institucionales, que resultan ventajosos también para algunas actividades e inversionistas extranjeros, se cuenta también la mayor protección a la propiedad intelectual.

El ambiente más competitivo y la ampliación de los espacios para la actividad privada han generado, además, progresos en términos de eficiencia y disputabilidad *(contestability)* de los mercados, para beneficio de los usuarios y de la asignación de recursos. No obstante, la creciente concentración económica ha provocado presiones en el sentido contrario, aun en sectores productores de bienes comercializables internacionalmente, cuando la mayor protección a la propiedad intelectual ha producido aumentos de precios (por ejemplo, en algunos productos farmacéuticos). El problema es aún más complejo en los sectores de servicios de infraestructura, particularmente en los casos en que la política de apertura a la inversión privada no se ha orientado explícitamente a aumentar la competencia, e incluso ha sustituido monopolios públicos por monopolios privados, al menos temporales y, más en general, cuando la formulación de los marcos regulatorios ha tendido a rezagarse –un patrón que ha sido bastante difundido. Más aún, si los procesos de privatización han sido mal diseñados y no ha existido un proceso regulatorio previo, las privatizaciones han suscitado transferencias de riqueza. En los servicios sociales se han producido problemas de otra naturaleza, según veremos más adelante. Estos resultados reflejan, por lo tanto, los problemas que ha originado el rezago que ha venido experimentando la región en términos de normas de competencia y de la formulación de esquemas regulatorios apropiados para el nuevo marco del desarrollo.

Una de las manifestaciones más importantes del dinamismo relativamente lento es el insuficiente desempeño de las economías latinoamericanas y caribeñas en cuanto al crecimiento de la productividad. Aun en sectores donde la productividad ha aumentado, en la mayoría de los países la brecha correspondiente en relación con las economías industrializadas –Estados Unidos, especialmente– ha tendido a ensancharse en la década de 1990. Este es, en particular, el caso de la industria manufacturera. De hecho, en un gran número de países y subsectores manufactureros, el cierre de la brecha de la productividad en relación con la economía norteamericana fue más rápido en los años setenta y ochenta que en los noventa, e incluso tendió a ampliarse en esta última década, como reflejo del cambio técnico acelerado que se produjo en los Estados Unidos. A nivel subsectorial, el cierre de la brecha tecnológica tiene que ver mucho más con los ritmos de crecimiento económico de los subsectores correspondientes que con los ajustes generados por el proceso de reforma[9]. En el sector agropecuario ha habido un aumento sostenido de la productividad, que obedece en

9. Véase un análisis extenso de la evolución de la productividad en la industria manufacturera en Katz (2000a).

realidad a una tendencia de largo plazo, de la cual no existe evidencia de quiebres generalizados durante los años noventa (Dirven, 1997; Ocampo, 2000). Los sectores de las telecomunicaciones, la minería y, en algunos casos, la energía son quizás aquéllos en los cuales existen pruebas más firmes de aceleración de los aumentos de la productividad en los años noventa, como resultado de los procesos de privatización y la participación creciente de empresas multinacionales en su desarrollo (CEPAL, 2000a; Stallings y Peres, 2000).

En términos más generales, las tendencias de la productividad reflejan la enorme asimetría entre una evolución positiva de dicha variable en un grupo de empresas y sectores exitosos y su pobre desempeño a nivel agregado. Este contraste demuestra 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 se han reasignado adecuadamente hacia los sectores en expansión. En efecto, el aumento de la productividad laboral media en la década de 1990 ha sido inferior al que experimentaron las economías de la región entre 1950 y 1980, con excepción de los tres países del Cono Sur –Argentina, Chile y Uruguay (véase el gráfico 1.5). El aumento de la productividad total de los factores durante la década actual ha sido de 1.3% anual, cifra que se compara desfavorablemente con el 2.1% alcanzado en las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda (Hofman, 1999).

Este patrón heterogéneo de aumento de la productividad revela una de las características más destacadas de los procesos de reestructuración productiva que se han desarrollado en la región: el aumento de la heterogeneidad interna de los sectores productivos, de la "heterogeneidad estructural", como la ha denominado tradicionalmente la CEPAL. Esto indica que las reestructuraciones no han sido "neutrales" en términos de sus efectos sobre los distintos agentes económicos. Las principales ganadoras han sido las empresas multinacionales y algunas grandes empresas nacionales, dando lugar a un proceso de concentración económica que, acorde con el patrón internacional, es evidente en casi todos los países, en tanto que la historia de las pequeñas y medianas empresas, urbanas y rurales, es mucho más diversa y se ha caracterizado en varios países por altas tasas de mortalidad[10].

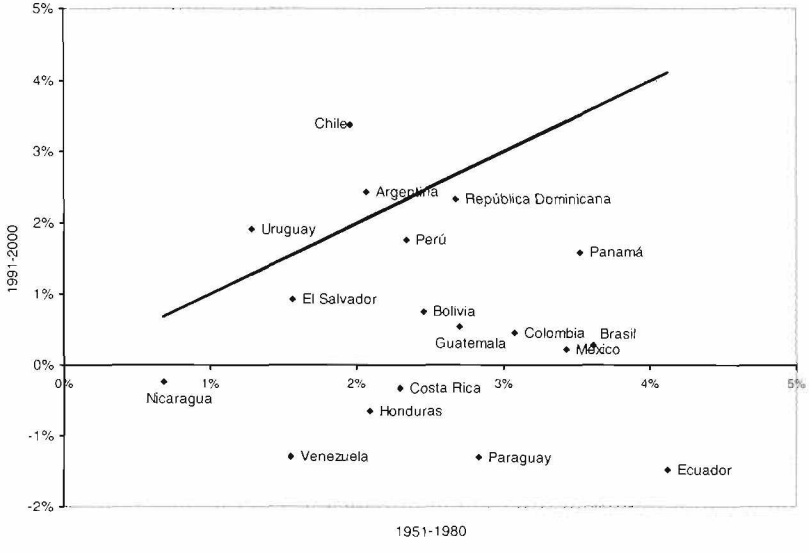
d) La transformación del marco institucional

La redefinición de la combinación público–privada permeó varios de los cambios experimentados por las políticas públicas a lo largo de los años noventa. Así, la liberalización de los mercados significó una redefinición del ámbito de lo público. Los

10. Véase un análisis extenso de este tema en CEPAL (2000a), Stallings y Peres (2000), Peres (1998) y Peres y Stumpo (1999).

países de la región debieron encarar, por consiguiente, el desafío de la modernización institucional del sector público, tanto en sus dimensiones organizativas como en términos de redefinición de las reglas del juego (políticas, normas jurídicas y patrones de comportamiento). En efecto, ambos componentes han probado ser fundamentales una vez que las reformas ingresaron en una cierta fase de madurez. Como demuestra la experiencia de varios países, algunos aspectos del cambio institucional –en particular, un marco de supervisión y regulación adecuado en el sector financiero– jugaron, de hecho, un papel fundamental en la determinación de los costos de transición de los procesos de liberalización económica.

Gráfico 1.5
PRODUCTIVIDAD LABORAL
(Crecimiento promedio del producto interno bruto por trabajador activo)



Fuente: Cepal.

Si bien este es un campo en el que la mayoría de los países de la región tiene todavía un largo camino por recorrer, se han puesto de manifiesto algunos progresos importantes. En el nivel macroeconómico, los cambios apuntaron a sustituir controles múltiples y discrecionales por reglas generales: menores en número, "más amigables" con la operación del mercado, pero más rigurosas en cuanto a su cumplimiento. Junto con ello, se propendió a una más nítida distribución de funciones –entre las autoridades fiscales y monetarias, entre otros casos– apuntando a establecer un siste-

ma de controles recíprocos. En general, los cambios introducidos lograron fortalecer la confianza de los agentes económicos en la gestión macroeconómica, hecho que se puso en evidencia en las crisis de 1994–1995 y 1997–1999.

Otros cambios institucionales y organizativos provinieron de sectores en los que se establecieron con mayor fuerza nuevas modalidades de cooperación pública y privada. Uno de ellos fue la provisión de servicios de infraestructura, en los que la acción pública se orientó primordialmente a promover la inversión privada y la competencia y, de manera complementaria, a controlar la acción distorsionante de los monopolios. El importante esfuerzo desplegado se plasmó en nuevas capacidades institucionales para la promoción de la competencia, la regulación de mercados específicos y, en menor medida, la protección del consumidor. Paralelamente, en este ámbito se aprecia una separación de funciones antes subsumidas en la operación de monopolios públicos integrados. Entre otras cosas, se diferenciaron las funciones de definición de las políticas de desarrollo propias de los sectores correspondientes, la provisión de los servicios y su regulación. En ciertos casos, también se crearon esquemas novedosos para el financiamiento de los servicios. En el ámbito de los servicios sociales se desarrollaron transformaciones similares (véase la sección 2.b).

Aunque el aprendizaje institucional y social en todos estos campos ha sido importante, los logros fueron tan sólo modestos en comparación con la magnitud de los desafíos, como se desprende del análisis presentado en los siguientes capítulos.

2. FRAGILIDAD DE LAS TENDENCIAS SOCIALES

a) Debilidad de los mercados de trabajo

El desempeño de los mercados de trabajo ha sido uno de los reflejos de esta creciente heterogeneidad interna y, de modo más general, de los débiles encadenamientos sociales de la recuperación del crecimiento económico y la reestructuración productiva en los años noventa (OIT, 1999a; CEPAL, 1999b; Weller, 2000). Pese a dicha recuperación, el desempleo abierto aumentó cerca de tres puntos porcentuales durante la década y se elevó súbitamente en algunos países, en particular durante las crisis del tequila y asiática. Los indicadores de deterioro de la calidad del empleo son aún más generalizados, según se aprecia en el aumento relativo del empleo en sectores de baja productividad, principalmente del sector informal –donde se han generado siete de cada diez puestos de trabajo en las zonas urbanas durante la década que termina. Dicho deterioro se observa igualmente en el incremento relativo del empleo temporal y de personas que trabajan sin contrato en varios países (Tokman y Martínez, 1999). Existen, por supuesto, excepciones importantes a estas tendencias adversas, tanto de países que han experimentado avances en varios indicadores laborales (Chile, Panamá, República Dominicana y Uruguay) como de sectores que han dinamizado la

creación de empleo a lo largo de la década en diversos países. En esta materia, es evidente que el tipo de especialización internacional que ha venido surgiendo en México y algunos países de Centroamérica y el Caribe es de uso más intensivo de mano de obra (en muchos casos, sin embargo, de baja calificación), en tanto que el sudamericano es, en general, de uso más intensivo de capital y recursos naturales.

La débil generación de empleo y su concentración en trabajos de baja productividad, factores a los que se atribuye el desempeño insatisfactorio que ha mostrado la productividad laboral en los años noventa, indican que América Latina está desaprovechando las oportunidades que brinda la actual etapa de la transición demográfica, caracterizada por un crecimiento relativamente rápido de la población en edad de trabajar y la reducción de las tasas de dependencia familiar, lo 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 ha reducido de 2.7% anual en 1950-1980 a 1.7% en la década de 1990, la población económicamente activa ha crecido a un ritmo similar (2.7% y 2.6%, respectivamente). Esto permitiría lograr tasas muy superiores de crecimiento de la producción por habitante, un patrón inverso al que se ha venido registrando, y señala que la captura de este "bono demográfico" no es, por lo tanto, automática.

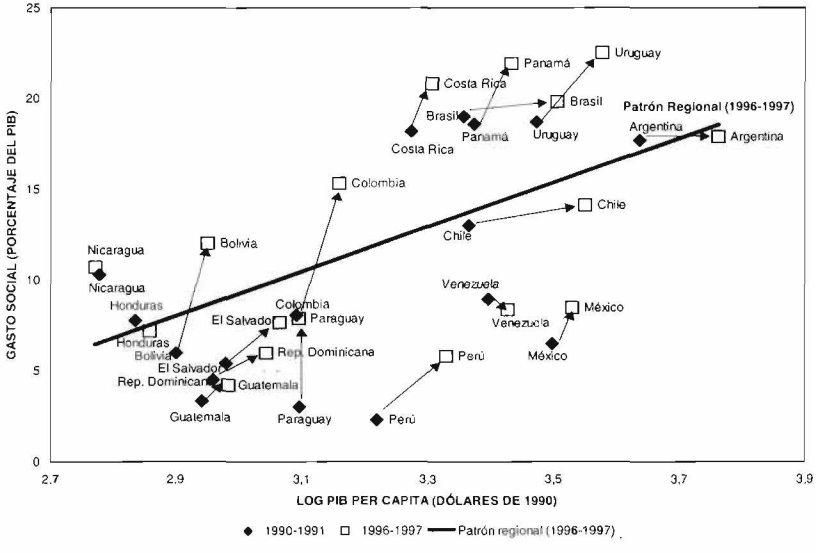
La considerable ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados –que se ha acrecentado entre el 18% y el 24% en promedio para la región– ha sido un proceso aún más extendido que el lento crecimiento del empleo, básicamente como resultado del aumento de la brecha de ingresos entre trabajadores con educación universitaria y el resto (CEPAL, 1997b; Morley, 2000). Esta tendencia obedece a la creciente heterogeneidad estructural y a los elevados premios a la calificación laboral que genera el actual contexto de apertura y globalización. Por consiguiente, la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo es el único patrón favorable que caracteriza la evolución laboral en forma generalizada. Ha sido acompañado en varios países de una reducción de las brechas de remuneraciones por género que, aun así, se han mantenido en niveles altos.

b) Gasto y reestructuración de los servicios sociales

En el frente social, el avance más importante ha sido la creciente canalización de recursos públicos hacia el gasto social, que aumentó del 10.1% del PIB en 1990-1991 al 12.5% en 1996-1997 en América Latina, alcanzando de hecho los niveles más altos de la historia de la región (véase el gráfico 1.6) (CEPAL, 1999d; Ganuza, León y Sauma, 1999). Esta situación es más evidente en América Latina que en el Caribe, que ha tenido y continúa teniendo niveles de gasto social más elevados, pero con tendencias menos favorables a lo largo de la última década (CEPAL, 1998d). Además, el aumento ha tendido a ser más rápido en los países de menores ingresos por

habitante, donde dicho gasto suele ser más bajo, fundamentalmente como reflejo del menor desarrollo relativo de la seguridad social. Costa Rica, Panamá y Uruguay han ampliado aún más su liderazgo en tales campos, y Bolivia y Colombia han pasado de cifras de gasto público social relativamente bajas a cifras superiores al promedio, dado su nivel de ingreso. En algunos países, sin embargo, el esfuerzo en materia de gasto social es todavía insuficiente, si se compara con el propio patrón regional.

Gráfico 1.6
PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA COMPARADO CON EL GASTO SOCIAL



Fuente: Cepal.

El aumento del gasto ha estado acompañado por la aplicación de criterios de asignación más selectivos, que reconocen, al menos en parte, las notables diferencias en el impacto distributivo que tienen distintos tipos de gasto (CEPAL, 1998d). Se constatan, además, como vimos, cambios en la forma de asignar los recursos públicos, a través de sistemas más descentralizados, y en la introducción, todavía incipiente, de contratos de gestión con las entidades públicas que prestan directamente los servicios y de criterios de desempeño para evaluarlas. No obstante, los problemas de eficiencia y calidad de los servicios sociales continúan siendo significativos. Más aún, al tiempo que se reducen los problemas de equidad en el acceso a algunos servicios sociales, aumentan aquellos relativos a la calidad muy dispar de los servicios que reciben los distintos sectores sociales.

En varios países el aumento del gasto también ha traído consigo el desarrollo de esquemas de participación privada en la provisión de algunos servicios sociales. Ello ha implicado progresos en términos de eficiencia, incluida la aplicación de criterios de equivalencia entre el pago de contribuciones y los beneficios recibidos. Sin embargo, en algunos casos estos cambios han estado acompañados de la concentración de la oferta privada en los sectores de mayores ingresos y/o con menores riesgos, y del debilitamiento de los principios de universalidad y solidaridad que caracterizan los sistemas tradicionales de seguridad social. No obstante, cabe anotar que, la mayoría de las veces, dichos principios no se habían aplicado correctamente en la región, según se reflejaba (y se continúa reflejando) en la cobertura parcial y segmentada de dichos sistemas y en la proliferación de esquemas especiales que benefician a determinados grupos de la población. Algunos de estos esquemas preferenciales, sobre todo las jubilaciones prematuras financiadas con fondos públicos generales, tienen un elevado costo fiscal y social, en la medida en que obstaculizan la ampliación de servicios hacia sectores más pobres.

c) Pobreza y distribución del ingreso

Otro avance importante en el frente social ha sido la reducción gradual de los elevados niveles de pobreza heredados de la "década perdida": del 41% de los hogares en 1990 al 36% en 1997 (CEPAL, 1999b). Sin embargo, el número de pobres se mantuvo ligeramente por encima de los 200 millones de personas hasta 1997 y aumentó a 224 millones durante la crisis reciente. Este aumento se concentró en los países sudamericanos, que fueron golpeados más duramente por la crisis asiática; en cambio, en los países que lograron sortearla en forma mucho más favorable, como Costa Rica, México y República Dominicana, se lograron avances en la lucha contra la pobreza en años recientes. La década culminará, en todo caso, con niveles relativos de pobreza superiores a los de 1980. Además, los fenómenos de "pobreza dura" se han reflejado en los grandes problemas que enfrentan los países, aun los más exitosos en materia de reducción de la pobreza, para atacar la indigencia, especialmente en las zonas rurales.

La evolución de la pobreza ha sido heterogénea en la región. En cualquier caso, existen algunos países donde la pobreza es superior a la de 1990 (véase el gráfico 1.7) y muchos otros donde ésta supera los niveles vigentes antes de la crisis de la deuda. El factor que ha incidido en forma más apreciable en el resultado agregado ha sido el crecimiento económico. Por este motivo Chile, la economía más dinámica de la región durante la década, ha registrado los mayores avances en este frente (15 puntos porcentuales entre 1990 y 1998). No ha habido, empero, una relación mecánica entre alto crecimiento y reducción de la pobreza. Esta relación sólo ha sido fuerte cuando el crecimiento ha estado acompañado por una creación dinámica de empleo de cali-

dad –patrón que, según hemos visto, ha estado ausente en la mayoría de los países de la región. Por esta razón, en varios países el crecimiento económico no se ha traducido en una reducción proporcional de la pobreza.

Ciertos países han logrado avanzar en la reducción de la pobreza gracias a una eficaz canalización de transferencias monetarias provenientes del sector público hacia los hogares pobres y al freno a los procesos de hiperinflación, que a comienzos de la década golpeaban duramente a la población de menores ingresos de algunos países. El caso más destacado es Brasil, donde la combinación de estos dos factores provocó una caída de la pobreza de 12 puntos porcentuales entre 1990 y 1996. En Perú y, en menor medida, Argentina, el freno a la hiperinflación actuó también como un factor favorable. Los análisis existentes indican que el fin de la hiperinflación tuvo efectos positivos no sólo sobre la pobreza, sino también sobre la distribución del ingreso[11].

A diferencia de la pobreza, la evolución de la distribución del ingreso ha sido muy heterogénea en la región y no muestra, además, ninguna tendencia sostenida a la mejoría (véase nuevamente el gráfico 1.7). De hecho, aunque la comparación de los datos sobre la distribución del ingreso durante largos períodos de tiempo es compleja, posiblemente no existe ningún país de la región donde se hayan reducido los niveles de desigualdad en relación con los imperantes hace tres décadas (cuando ya se contaba con mediciones para un número importante de países) y para muchos la desigualdad es mayor que entonces. En términos generales, sin embargo, el Caribe de habla inglesa muestra menores niveles de desigualdad que América Latina. Entre los países latinoamericanos, Uruguay es quizás el único donde se observan disminuciones de los niveles de pobreza acompañadas por una distribución del ingreso relativamente equitativa para los patrones internacionales, pero aun en este país la distribución no ha alcanzado todavía los niveles históricamente favorables que tuvo hasta hace tres décadas. Por su parte, Cuba ha mantenido la distribución del ingreso más equitativa de la región, pese a las tensiones que generó la profunda crisis económica que experimentó a comienzos de la década y el posterior proceso de reestructuración, aunque no pudo evitar caídas importantes en los niveles de consumo por habitante.

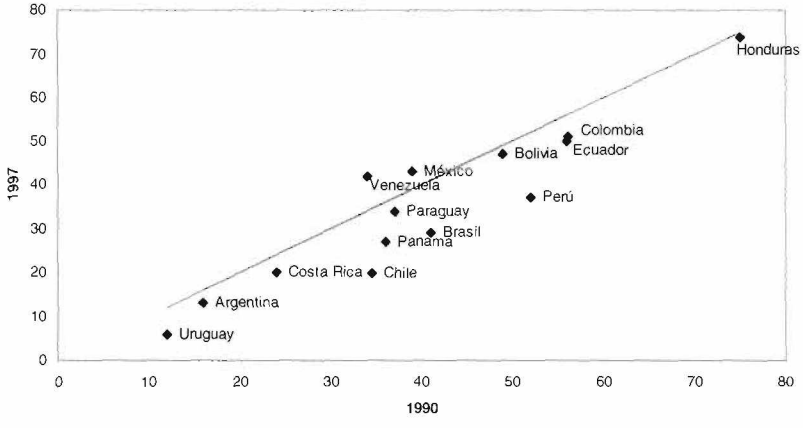
Cabe señalar que las causas del deterioro de los indicadores distributivos y el momento en el cual se produjo en los distintos países son objeto de controversia. Los diversos análisis otorgan un peso relativo diferente a las explicaciones relacionadas con los procesos de reforma estructural, la crisis de la deuda o las tendencias de carácter más mundial vinculadas con el proceso mismo de la globalización[12]. Debe agregarse, además, que en América Latina y el Caribe esta tendencia desfavorable de

11. Sobre este tema, véase Morley (2000).
12. Véanse, por ejemplo, Altimir (1997), Berry (1998) Morley (1995 y 2000), BID (1997 y 1999), CEPAL (1997b).

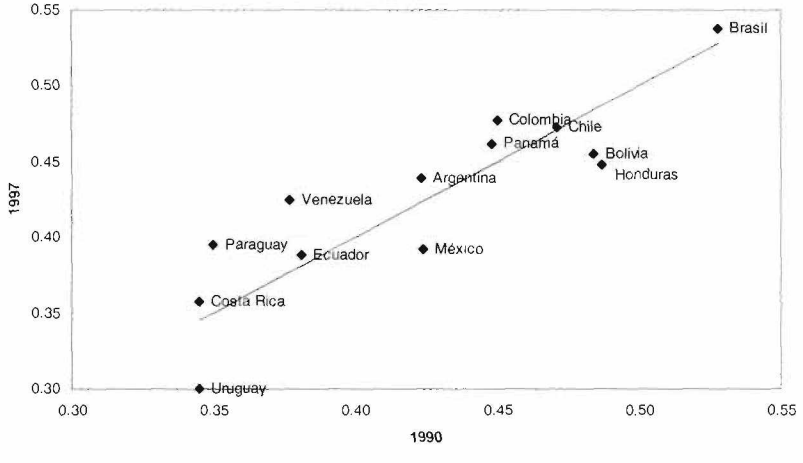
la distribución del ingreso se suma a una situación distributiva adversa heredada de etapas anteriores de desarrollo. Por lo tanto, la falta de equidad no es una característica exclusiva del actual modelo (o modelos) de desarrollo, sino que también se encontraba en los que lo antecedieron, reflejo de severos problemas de estratificación social que se han venido transmitiendo de generación en generación (CEPAL, 1998b).

Gráfico 1.7
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DEL INGRESO

A. Evolución de la pobreza (% de hogares bajo la línea de pobreza)



B. Evolución de la distribución del ingreso (Coeficiente de Gini)



Fuente: Cepal.

Los análisis realizados por la CEPAL demuestran que las desigualdades obedecen a una conjunción de factores educativos, demográficos, ocupacionales y patrimoniales. En cuanto a los dos primeros tipos, en la década de 1990 hubo algún avance, ciertamente insuficiente en el caso de la educación, dadas las demandas crecientes de calificación que exige el nuevo contexto regional e internacional. Una de las manifestaciones es, según hemos visto, la creciente brecha de remuneraciones entre los trabajadores con educación universitaria y sin ella, que desde el punto de vista distributivo ha contrarrestado los efectos favorables de la mejora en los niveles educativos medios de la población. En varios países se advierte, además, una tendencia a la menor disparidad entre los ingresos de trabajadores con educación primaria y secundaria, que tiene efectos positivos sobre las medidas tradicionales de distribución del ingreso, pero al mismo tiempo se registra una dispersión de los ingresos de los trabajadores con educación universitaria, cuyos efectos distributivos adversos son quizás más significativos (Morley, 2000).

Por otra parte, debido a la creciente demanda de educación en todos los oficios, aun los avances significativos en los niveles de educación a través del tiempo –tres años y medio en promedio para los jóvenes de 20 a 24 años, en comparación con la educación de sus padres– resultan insuficientes para mejorar las oportunidades laborales y de generación de ingreso. Esa "devaluación" (rendimientos decrecientes) de la educación desde el punto de vista del mercado de trabajo, ha implicado que sólo un 47% de los jóvenes que habitan en zonas urbanas y 28% de los que residen en zonas rurales hayan mejorado su nivel educativo en relación con el de sus padres en mayor grado del que han aumentado las exigencias del mercado de trabajo, de tal forma que tienen efectivamente mejores perspectivas ocupacionales que sus progenitores. Esta situación es consistente con lo que señalan las encuestas, en el sentido de que sólo la mitad de los jóvenes latinoamericanos se consideran con mejores oportunidades que sus padres (CEPAL, 1998b).

En materia poblacional, el elevado número de niños en hogares pobres ha disminuido en el largo plazo, aunque continúa siendo un factor importante, especialmente en países donde existen rezagos significativos en la transición demográfica. En cambio, en el frente ocupacional se observa un retroceso, según se indicó en una sección anterior. La persistente integración de la mujer en el mercado laboral ha sido uno de los factores que han afectado favorablemente la distribución del ingreso en varios países de la región, con efectos por lo demás positivos sobre otras dimensiones del desarrollo. Poco conocemos acerca de lo que ha acontecido con los factores patrimoniales, pero no se puede descartar la hipótesis de que también en este frente haya habido retrocesos.

La difusión desigual del crecimiento económico sobre el bienestar social se ha tornado cada vez más compleja, en un mundo donde la apertura comunicacional se ha incrementado a ritmos acelerados, como producto de los adelantos tecnológicos

de carácter universal, de la globalización explosiva de la industria cultural, de la dinámica generada por la apertura económica y de la propia apertura de nuevos espacios para el ejercicio de la ciudadanía. Así, al tiempo que el floreciente complejo cultural industrial parece prometer nuevos ímpetus de "integración simbólica", dicha tendencia tropieza con las notables diferencias de ingresos entre las economías desarrolladas y en desarrollo y la falta de equidad en la distribución de bienes, servicios, activos y conocimientos en nuestra región. Además, el abaratamiento de nuevos bienes y servicios de la industria cultural y su ductilidad para penetrar en distintos ambientes socioculturales chocan contra una nueva forma de analfabetismo funcional, el analfabetismo cibernético, que se cierne como una amenaza sobre amplios contingentes de niños y jóvenes latinoamericanos y caribeños que no acceden a ninguna forma de informatización, y de adultos para quienes tal deficiencia se suma a otras desventajas heredadas del pasado. Sin duda, la tensión entre la concentración del ingreso y la apertura comercial y comunicacional alcanza en América Latina y el Caribe uno de los niveles más elevados del mundo.

3. AVANCES INCOMPLETOS Y NUEVOS DESAFÍOS EN LAS ESFERAS DE LA EQUIDAD DE GÉNERO, EL DESARROLLO SOSTENIBLE, LA DEMOCRACIA Y LA CIUDADANÍA

Algunos de los principales progresos que ha alcanzado América Latina y el Caribe se sitúan fuera del terreno económico. Dos de ellos se relacionan con temas que, si bien han pasado a tener una posición más importante en la agenda pública, han avanzado en la práctica de manera todavía parcial: la equidad de género y el desarrollo sostenible. Asimismo, uno de los elementos más decisivos de los años noventa ha sido el avance y la extensión de los sistemas democráticos –avance que no está exento tampoco de fragilidades y problemas– y el surgimiento de nuevos espacios en el ejercicio de la ciudadanía.

a) Progreso incompleto en materia de equidad de género

La agenda de la equidad de género ha logrado avances importantes, no exentos, sin embargo, de contradicciones y resistencias. Como respuesta a la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1976, comenzaron a crearse los primeros mecanismos gubernamentales orientados específicamente a mejorar la situación de las mujeres. En la actualidad, todos los países de la región han integrado en su aparato estatal un organismo a cargo de las políticas y programas para las mujeres. Ello ha implicado avances en el diseño y la formulación de políticas y programas con un enfoque integrado del desarrollo y la transversalidad de la perspectiva de género, cuyas principales manifestaciones han sido los planes de

igualdad de oportunidades, los planes de acción y los planes nacionales para las mujeres. Por su parte, todos los países de la región han ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y se han producido otras reformas legales de importancia tendientes a eliminar la discriminación. Empero, aun en el marco de la institucionalidad pública, estos avances muestran deficiencias relacionadas con la fragilidad institucional que caracteriza los mecanismos para el adelanto de las mujeres al interior de los aparatos estatales y la discontinuidad de sus equipos técnicos, así como resistencias al cambio de carácter ideológico y conflictos propios de la gestión pública. Además, el aumento cuantitativo de la participación política de las mujeres y su acceso a las instancias públicas, aunque sostenido, sigue siendo muy limitado y persisten todavía marcadas diferencias entre hombres y mujeres.

Paralelamente a estos avances incompletos en la gestión pública, en las últimas décadas se han consolidado los progresos en la situación educativa de las mujeres que, incluso en términos de matrícula escolar y logros educativos, exhiben mejoras superiores a las de los hombres. Este hecho es particularmente importante, dadas las consecuencias positivas sobre el clima educacional y la salud de los hogares. La participación laboral femenina se ha incrementado, en especial la de las mujeres entre 25 y 45 años; este fenómeno es evidente en todos los estratos de ingreso, tanto en áreas urbanas como rurales. Según hemos visto, se trata de uno de los factores que ha tenido efectos favorables sobre la distribución del ingreso en algunos países. También se han registrado avances en el reconocimiento de la importancia de la salud integral de las mujeres, aunque la mortalidad por factores relacionados con el embarazo y el parto continúa figurando entre las primeras causas de muerte de las mujeres en edad reproductiva en la región y siguen existiendo temas pendientes en materia de salud ocupacional.

Una de las deficiencias de estos procesos es que la conquista de los derechos, visibilidad y reconocimiento de las mujeres se enfrenta con diversas formas de exclusión y discriminación. En efecto, los considerables avances en materia educativa no han tenido su correlato en el tipo de inserción laboral de las mujeres ni en su participación en los procesos de adopción de decisiones y de poder. Aunque la brecha de ingresos entre mujeres y hombres se ha estrechado en el grueso de los países, sigue siendo muy profunda y se mantiene en el caso de los jóvenes de 20 a 24 años que ingresan al mercado laboral, incluso con diferenciales educativos favorables a las mujeres. Este hecho refleja una subvaloración del trabajo femenino, agravada por una fuerte segmentación ocupacional, que es horizontal, al asignar diferentes tipos de ocupaciones tanto a hombres como a mujeres, y vertical, al otorgar menores salarios, prestigio, posibilidades de ascenso y poder a las mujeres y, por lo tanto, a las ocupaciones en que se desempeñan. La mayoría de los empleos creados son mayoritariamente informales o inestables dentro del sector formal y se caracterizan por su

precariedad en cuanto a estabilidad, condiciones y cobertura de la protección social. La flexibilización de la segregación de los roles por género es aún más incipiente en los hogares. La asignación prácticamente exclusiva del trabajo doméstico a las mujeres, sumada a la casi inexistente red de servicios de apoyo para los quehaceres del hogar, inclusive el cuidado de niños y enfermos, siguen siendo algunos de los obstáculos para el desarrollo de las mujeres. A esto se agrega la persistente falta de valoración social de este tipo de tareas.

b) La apertura parcial de los espacios para el desarrollo sostenible

Por su parte, la década de 1990 se inició con grandes cambios en la agenda ambiental internacional, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro en 1992, que sentó las bases para una nueva visión mundial del desarrollo sostenible, y de las convenciones ambientales globales en torno a temas emergentes como la diversidad biológica y el cambio climático. A ellos se agregó la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, celebrada en Barbados en 1994, en cuya promoción desempeñaron un papel central los países del Caribe, y que incluye temas relativos a la sostenibilidad ambiental de dichos Estados, en el contexto de sus estrategias generales de desarrollo. Como parte de estos procesos, la conciencia sobre los aspectos ambientales del desarrollo, históricamente escasa o incluso ausente en el desarrollo regional, ha penetrado gradualmente en las políticas públicas y en las prácticas económicas y sociales de América Latina y el Caribe.

Esto se refleja en la creación de instituciones, estrategias y políticas gubernamentales para la promoción del desarrollo sostenible, aunque manteniendo en general una gran dispersión institucional en el manejo de los temas ambientales, comerciales, productivos y tecnológicos relevantes dentro de los aparatos públicos. Por otra parte, el concepto de desarrollo sostenible se ha internado paulatinamente en el sistema educativo, en la cultura, en los medios de comunicación y en las prácticas empresariales, sobre todo en el caso de grandes empresas nacionales y transnacionales. Esto último se expresa, en particular, en el avance de la certificación voluntaria ISO 14000, al registrarse un aumento significativo de las empresas certificadas –de sólo 15 en 1996 a unas 250 en 1999–, hecho de gran relevancia, dado que en los próximos años dicha certificación podría convertirse en un requisito para participar en el comercio con países industrializados. Los progresos han redundado también en la creciente participación de actores no estatales en el debate, la negociación y la formulación de políticas de sostenibilidad y, en general, en la transformación del tema ambiental en una causa ciudadana con gran capacidad para convocar grupos voluntarios en los niveles local, nacional, regional y global. A pesar de estos avances, muchos sectores de la región siguen visualizando los principios de protección ambiental y desarrollo

sostenible como una restricción al desarrollo económico. En consecuencia, la sostenibilidad ambiental todavía ocupa un papel secundario en la economía política de la mayoría de los países de la región.

Por ello, pese a los avances institucionales, la capacidad pública para detener el creciente deterioro ambiental de ecosistemas críticos y para controlar la contaminación ha sido limitada. El grueso de las políticas ambientales explícitas existentes, así como los instrumentos de regulación directa e indirecta en la región, son de carácter reactivo, es decir, tienen por objeto mitigar los efectos negativos que se derivan de la contaminación producida por la expansión urbana e industrial, la deforestación, la erosión de los suelos, el deterioro de los recursos del mar y la actividad minera (Gligo, 1997). Las políticas ambientales de carácter preventivo y de fomento, tendientes a incrementar la excelencia ambiental vinculada a la competitividad productiva, han recibido una atención mucho menor. Más aún, en lo relativo a temas emergentes como la bioseguridad y el comercio de organismos modificados genéticamente, la dispersión institucional es particularmente grave y se enfrenta a empresas transnacionales muy bien agrupadas para defender sus intereses.

Asimismo, la capacidad de las instituciones ambientales para hacer operativas las metas trazadas en términos de políticas transectoriales efectivas continúa siendo incipiente. En efecto, de acuerdo con los datos existentes, no hay todavía señales claras de la detención de los procesos de deterioro ambiental en la región. Aproximadamente en la mitad de los países, las tasas anuales de pérdida de bosque natural han aumentado entre 1980-1990 y 1990-1995, en tanto que en la otra mitad continúan a ritmos similares o un poco más lentos. Otros indicadores sobre degradación de los suelos y sobreexplotación de los recursos marinos son también de signo negativo (PNUMA, 1999a). Más de 300 millones de hectáreas están afectadas por procesos de degradación en la región; en la mayor parte de los casos se trata de procesos de erosión del suelo por deforestación y sobrepastoreo y, en menor medida, por degradación química. Más del 80% de las reservas comercializables de pescado en el Atlántico sudoccidental y el 40% en el Pacífico sudoriental están explotadas, sobreexplotadas o agotadas. Al vincular los impactos ambientales con la estructura exportadora y las estrategias económicas de los países de América Latina y el Caribe, se pone de manifiesto que las ramas manufactureras basadas en recursos naturales, productoras de bienes industriales intermedios altamente estandarizados (productos básicos industriales), han logrado un buen desempeño exportador durante las últimas décadas. Se trata de industrias que forman parte de las consideradas "ambientalmente sensibles"[13].

13. Nos referimos a industrias como las del hierro y el acero, productos petroquímicos, minerales no ferrosos, celulosa y papel, cobre y aluminio. Véase, al respecto, Schaper (1999). Véase la clasificación de las industrias de acuerdo con su sostenibilidad ambiental en Low y Yeats (1992).

c) Avance parcial de la democracia

Los años noventa fueron, por su parte, escenario de un proceso democratizador amplio en la región, caracterizado por la aceptación del pluralismo, el avance en el respeto de los derechos civiles y políticos y la elección de las autoridades como base del funcionamiento del sistema político. Uno de sus reflejos ha sido el considerable número de reformas destinadas a perfeccionar o desarrollar las instituciones, entre las que se incluyen reformas constitucionales, procesos de descentralización que han potenciado la vida local, cambios en la administración de la justicia y procesos de modernización del Estado orientados a mejorar la transparencia y el servicio al ciudadano. El progreso ya anotado en la asignación de recursos al gasto social ha sido, sin duda, una manifestación de dicha tendencia. Sin embargo, los logros alcanzados no están exentos de obstáculos y fragilidades que son comunes a los sistemas democráticos del mundo, así como a la propia historia política de la región.

Como se sabe, la democracia contemporánea está sometida a fuertes tensiones resultantes del proceso de globalización y de la revolución de la información. La pérdida de poder de los Estados que caracteriza el primero de estos procesos se ha convertido en fuente de debilidad de los sistemas políticos, en la medida en que ha mermado la capacidad de los elegidos de responder a las demandas de los electores. A su vez, aunque la preponderancia de los medios de comunicación masiva contribuye decididamente a la transparencia en la gestión pública, puede transformarse también en fuente menos justificada de cuestionamiento de las instituciones que tradicionalmente han constituido la esencia de la vida democrática –los partidos políticos, el parlamento y la relación entre electores y elegidos.

En América Latina y el Caribe, esos problemas se agravan por las desigualdades sociales, los altos niveles de pobreza y la falta de densidad democrática y de mecanismos de regulación del disenso en muchos países. A ellos se suman fenómenos de corrupción y violencia y la extensión de una economía criminal ligada al narcotráfico. Por su parte, algunos avances, como el fortalecimiento de la vida local, se han enfrentado, en varios países, con problemas fiscales no despreciables, que reflejan la consolidación incompleta de los pactos fiscales que se requieren para la estabilidad de sistemas gubernamentales descentralizados (CEPAL, 1998d), y con las dificultades que han experimentado algunas regiones y localidades para adecuarse al nuevo contexto de desarrollo.

Capítulo 2
EQUIDAD, DESARROLLO Y CIUDADANÍA: UNA VISIÓN GLOBAL

1. LOS LEGADOS Y LOS DESAFÍOS

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

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

En el curso de las controversias suscitadas en torno de estos resultados, la terminología del debate se ha vuelto confusa. Se habla mucho de que para superar los problemas que han experimentado las economías de la región se necesita complementar la primera generación de reformas con una segunda y, ahora, para algunos, con una tercera. Las fronteras entre las distintas "generaciones" de reformas se han desperfilado progresivamente. Incluso las primeras, asociadas al llamado Consenso de Washington, se han prestado a distintas interpretaciones (Williamson, 1990 y 1998) y sobre su contenido existen diferencias en los énfasis y amplias polémicas[1]. La "segunda" generación de reformas ya tiene tantos significados como interpretaciones posibles de lo que es un adecuado "desarrollo institucional", foco de atención de

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

quienes la propugnan[2]. La necesidad de mejorar los resultados de los estilos de desarrollo predominantes en términos de equidad puede presentarse como un llamado a una "tercera" generación de reformas, que sitúe la equidad en el centro de la agenda de políticas. Pero ésta no es la manera más apropiada de formular la necesidad de esta reorientación. De hecho, el concepto de "generaciones" de reformas lleva implícita la visión de que se trata de procesos lineales y universales, en los que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables, como cimientos sobre los cuales se construyen los nuevos pisos del edificio. Sin embargo, esta afirmación resulta inapropiada cuando –como es el caso– la fragilidad de algunos de los cimientos da lugar a problemas que luego se trata de resolver en etapas posteriores.

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

La CEPAL ciertamente comparte la formulación más general de los elementos de este consenso, es decir, la necesidad de construir sobre los logros en materia de reducción de los déficit fiscales y de la inflación, el fortalecimiento de la inserción en la economía mundial, la mayor participación del sector privado y la mejoría de la eficiencia del Estado, pero no la idea de que existen soluciones únicas y universales en estos campos. Más aún, considera que en algunos casos las reformas de "primera", e incluso quizás las de "segunda" generación, son la causa de algunos de los problemas que se enfrentan y que allí será necesario, por lo tanto, "reformar las reformas". Esto ocurre, por ejemplo, cuando los esquemas de política social han dejado de lado los principios de universalidad y solidaridad, cuando los modelos de gestión

2. Véase, por ejemplo, Burki y Perry (1998).
3. La idea de que, más allá de la homogeneidad existen diferentes "capitalismos" ha estado implícita en las críticas al Consenso de Washington. Responde, por lo demás, a la controversia planteada hace unos años por Albert (1992) y al llamado reciente de Rodrik (1999) en el sentido de que el sistema internacional permita el desarrollo de diferentes variedades de capitalismo.

macroeconómica han dado lugar a manejos procíclicos que acentúan los riesgos que encaran los inversionistas, los sistemas financieros nacionales y los sectores sociales más vulnerables, o cuando los resultados de la ausencia de instituciones y mecanismos apropiados para apoyar a los sectores productivos no han sido "neutros", ya que han discriminado en contra de agentes que, por falta de acceso a capital o a tecnología, no están bien preparados para enfrentar el cambio, de agentes y sectores más dependientes de las complementariedades que les ofrece el entorno y de actividades sujetas a más altos niveles de incertidumbre.

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

En este contexto debe entenderse que "políticas públicas" significa acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo y, por lo tanto, no es un sinónimo de políticas estatales. Así, en este documento se reconoce la necesidad de visualizar lo "público" en un sentido amplio, que envuelve múltiples instancias de la sociedad civil. Esta visión de lo público concuerda, además, con la necesidad de abrir espacios de participación a la sociedad civil, de avanzar en la resolución de una crisis de los estados no plenamente superada, de corregir tanto "fallas del mercado" como "fallas del gobierno" y, más en general, de construir y reconstruir instituciones, sin duda una de las tareas más complejas que enfrenta la región[4]. En este plano es evidente que el efecto conjunto de la crisis de la deuda y la primera fase de las reformas económicas

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

fue, en muchos países, una importante destrucción o debilitamiento de instituciones, especialmente públicas, pero también privadas, sin que se diera un esfuerzo similar por crear nuevas instituciones, aquéllas que son funcionales o incluso necesarias para el pleno funcionamiento de los mecanismos de mercado. Una excepción notable fue el establecimiento de instituciones fuertes en el frente macroeconómico, lo que quizás agudizó las asimetrías con respecto a los avances institucionales en el sector social, los servicios de infraestructura, las entidades de desarrollo productivo o los incipientes órganos de promoción del desarrollo sostenible.

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

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

Equidad, desarrollo económico y ciudadanía son, por lo tanto, los tres elementos que resumen los complejos retos que enfrenta la región. De ellos trata este informe, cuyas principales conclusiones se resumen en este capítulo. En las secciones siguientes se describen los dos contextos en los cuales tiene lugar el debate: el marco externo, constituido por el proceso de globalización, y el marco ético, configurado por los derechos humanos, en su acepción más amplia, que abarca los derechos económicos, sociales y culturales. Este último debate deriva, como es obvio, hacia los temas relacionados con el carácter integral del desarrollo. En las secciones siguientes se resumen los aportes propuestos en este documento en cuanto a políticas en materia de equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de sostenibilidad ambiental. El capítulo se cierra con algunas reflexiones sobre ciudadanía, gobernabilidad y cohesión social.

2. EL CONTEXTO MUNDIAL: LA GLOBALIZACIÓN

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

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

En el terreno económico, su dimensión más relevante es la globalización incompleta de los mercados (CEPAL, 1996a). Este proceso es el resultado de los cambios tecnológicos mencionados, de la planeación crecientemente global de la producción y el mercado por parte de las grandes empresas transnacionales, de la reestructura-

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

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

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

La explosión del desarrollo financiero a nivel mundial ha abierto también oportunidades de financiamiento y cobertura de riesgos financieros, pero al mismo tiempo ha vuelto evidentes los inmensos problemas que provoca la asimetría entre las fuerzas dinámicas del mercado y la debilidad de los marcos institucionales que lo regulan[6]. La coexistencia de la globalización financiera con políticas macroeconómicas nacionales, que aún se diseñan en función de intereses y contextos internos, origina no pocas tensiones para los países en desarrollo, que están sujetos a incertidumbres

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

que generan las políticas macroeconómicas adoptadas por los países industrializados, los cuales no "internalizan" adecuadamente sus efectos sobre el resto del mundo y carecen de mecanismos de coordinación para garantizar su coherencia global. A ello se agregan los problemas propios del mercado financiero, en especial la volatilidad y los fenómenos de "contagio", que han golpeado duramente a los países latinoamericanos y caribeños en la década de 1990. Estos últimos fenómenos se refieren a la incapacidad del mercado para discriminar apropiadamente entre distintos grupos de prestatarios, lo que conduce, a su vez, a los efectos de "manada" que caracterizan el comportamiento del mercado financiero, tanto durante las bonanzas como, especialmente, durante las crisis.

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

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

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

que regulen la conducta de las empresas transnacionales. En los términos utilizados en los debates financieros de los últimos años, todo ello subraya la necesidad de una nueva "arquitectura" económica internacional, apta para la era de la globalización, basada en una agenda amplia y en un proceso de negociación representativo.

Los problemas internacionales de gobernabilidad abarcan, como es obvio, no sólo los temas económicos, sino también los sociales y ambientales, y reflejan un conflicto más profundo: el contraste entre problemas globales y procesos políticos locales. Esta discrepancia implica, en particular, que no existen mecanismos de toma de decisiones a nivel mundial que permitan que los intereses de los países y de los sectores sociales menos poderosos estén adecuadamente representados en las resoluciones que se adopten. Esta situación no sólo está generando tensiones que son evidentes, sino que significa, a su vez, que los espacios para la ciudadanía y la democracia siguen siendo nacionales y (quizás crecientemente), locales[8]. De hecho, este es el sentido más importante que aún conserva el concepto de nación en el mundo de hoy. Al mismo tiempo, sin embargo, la globalización acentúa las tensiones que enfrenta la nación entre las demandas de la ciudadanía, acrecentadas por la democracia, y las restricciones a sus márgenes de acción derivadas de la globalización. Esta tensión se suma a otras que actualmente caracterizan el mundo y alcanzan grados muy altos en nuestra región, especialmente la que existe entre la apertura comunicacional, que ofrece la promesa de una integración "simbólica" al mundo global, y las limitaciones a la integración "material", es decir, la exclusión de las oportunidades que generan los patrones de desarrollo nacionales e internacional.

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

---

8. Hay, sin duda, espacios en que emerge una "ciudadanía global", que se manifiesta en la participación de la sociedad civil en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, en los debates globales sobre el medio ambiente o sobre temas comerciales, como se mostró claramente en el encuentro de la sociedad civil que tuvo lugar en torno de la Reunión Ministerial de Comercio del Área de Libre Comercio de las Américas (Toronto, 1999), y en los hechos conflictivos que rodearon la Conferencia Ministerial de la OMC (Seattle, 1999).
9. En términos de una obra publicada hace una década, mira al desarrollo "desde dentro" (Sunkel, 1991).

3. EL MARCO ÉTICO: DERECHOS HUMANOS Y EQUIDAD

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

Debe quedar en claro, sin embargo, que la inequidad no es una característica exclusiva de la actual etapa, ya que ha estado presente en la mayoría de los diversos modelos de desarrollo que han predominado en América Latina y, en menor medida, en el Caribe de habla inglesa. Refleja estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas, que se reproducen intergeneracionalmente por múltiples canales. A las tradicionales estructuras distributivas, marcadamente desiguales, se han agregado en las últimas décadas varios factores: los efectos de los programas de ajuste macroeconómico, especialmente durante la crisis de la deuda, que ocasionaron un deterioro distributivo en algunos países; la agudización de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos como resultado de las reformas, y las crecientes demandas educativas que impone la era de la globalización y el conocimiento, ante las cuales nuestra región muestra evidentes rezagos.

La superación de los grandes problemas de equidad exige concentrar los esfuerzos en romper las estructuras de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, mediante acciones que apunten a los cuatro canales fundamentales que las determinan –el educativo, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico– y a las barreras erigidas por la discriminación según género y etnia, que agravan esta situación. Educación y empleo son, en este contexto, las dos "llaves maestras" de este esfuerzo. El acceso a la educación y, más en general, al conocimiento y la información, proporciona la mejor posibilidad de construir ámbitos más equitativos, desde los cuales superar la desigualdad en subsistemas más estratificados, como el mercado de trabajo y la participación en el poder. El empleo es, por su parte, el principal medio de generación de ingresos del grueso de los hogares y, además, un mecanismo de integración social y realización personal.

También es importante actuar sobre los canales patrimoniales que determinan la desigualdad, en particular mediante el fomento del acceso de los hogares más pobres

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

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

Al definir la construcción de sociedades más equitativas como el propósito esencial del desarrollo se coloca en primer plano la vigencia de los derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Resalta, además, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos (véase el capítulo 14). Si bien los derechos civiles y políticos y los DESC pueden regirse por estatutos jurídicos diversos en cuanto a su

carácter, exigibilidad y mecanismos de protección, todos ellos forman parte de una visión integral de los derechos fundamentales de las personas. De esta manera, si no se logran avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos, tan difícilmente alcanzados, tienden a perder sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de educación e información. Pobreza y ausencia del ejercicio de la ciudadanía van muchas veces de la mano. Ambos conjuntos de derechos configuran, por lo tanto, un verdadero marco ético para las políticas económicas y sociales y el ordenamiento político.

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

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

El valor de los DESC, estriba así en que implantan un ordenamiento jurídico-institucional, que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas

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

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

4. EL CARÁCTER INTEGRAL DEL DESARROLLO

El objetivo central de elevar los niveles de bienestar del conjunto de la población no se logrará sin avances significativos en la consolidación de economías dinámicas y competitivas, capaces de enfrentar los retos de un mundo globalizado. Equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden por sí solos asegurar el logro de objetivos sociales, independientemente de la manera en que se construye la política social. La generación de empleo e ingreso; la estabilidad de ambos; la superación de heterogeneidades productivas heredadas y de reciente creación mediante políticas que permitan potenciar la contribución de las pequeñas empresas al desarrollo, y la posibilidad de canalizar una mayor proporción de recursos para el mejoramiento del capital humano, la protección social o programas integrales de lucha contra la pobreza, en forma consistente con una sana política fiscal, son algunos de los elementos que conectan el desarrollo económico con el social. En todos estos planos, los patrones de desarrollo económico no son "neutrales" en términos sociales y es posible, por lo tanto, encontrar y promover encadenamientos sociales

más eficaces, los que, además, incrementan el impacto de la política social. Al mismo tiempo, el desarrollo social, la reducción de la desigualdad y la eliminación de toda forma de discriminación crean condiciones favorables para el desarrollo económico, como resultado de la inversión en capital humano y de la construcción de múltiples formas de "capital social", que favorecen la competitividad sistémica de las economías en un mundo globalizado.

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

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

Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo. En otras palabras, un desarrollo integrado no puede sacrificar a las personas o su hábitat natural en aras del crecimiento económico. Por el contrario, progreso y crecimiento deben traducirse en una satisfacción cada vez más amplia de sus necesidades. Esto significa que el desarrollo no debe apuntar sólo a responder a las crecientes ansias de consumo de las personas, que, por legítimas que sean, no agotan las aspiraciones respecto de la calidad de vida. El desarrollo también debe tener como metas construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua; consolidar un orden político democrático con más participa-

ción de las personas en la gestión y las decisiones públicas; difundir el bienestar hacia quienes tienen menos acceso a los beneficios de la modernidad; tomar forma en proyectos colectivos en que los ciudadanos adquieran un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en que viven; y buscar la protección y mejoramiento del hábitat natural para quienes lo habitan hoy y quienes lo harán en el futuro. Este conjunto de procesos virtuosos es la materia que da forma integral al desarrollo.

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

5. POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL, SOLIDARIA Y EFICIENTE

El reconocimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales debe materializarse en la provisión de "bienes de valor social"[11]. La utilidad de dichos bienes es tanto individual como colectiva, en tanto permiten la participación de todos los ciudadanos en los beneficios del desarrollo. Por este mismo motivo, su exposición a los mecanismos de mercado requiere de regulación pública (véase el capítulo 1 del tomo II).

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

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

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

truir sociedades más cohesionadas y equitativas, así como con mayor confianza colectiva en el futuro.

a) Los principios de la política social

El principio de universalidad implica garantizar que todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad, dentro de las posibilidades que permite el nivel de desarrollo de los países y en el marco de los pactos fiscales establecidos en cada uno de ellos. La universalidad no es incompatible con la opción de adoptar criterios de selectividad que establezcan la prioridad de la población pobre para acceder a los recursos públicos requeridos para disponer de servicios o garantías sociales. La selectividad no es una política social, sino una condición para hacer más eficaz la universalización, teniendo en cuenta la escasez de los recursos públicos. Es más importante cuando la pobreza está muy concentrada en grupos de población o en espacios geográficos; por el contrario, cuando la pobreza es más generalizada, las políticas de carácter global resultan más idóneas.

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

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

como transformar las formas de asignación de modo que reflejen el desempeño. La eficiencia demanda una adecuada transparencia y una continua evaluación de resultados.

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

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

La transformación de los sistemas de aseguramiento y provisión de servicios sociales, así como la libertad de los usuarios para elegir entre diferentes proveedores, han promovido un cambio en la asignación de subsidios. Un sistema puro de subsidios a la demanda exige la existencia de una adecuada oferta de servicios de calidad para todos los grupos sociales, homogeneidad de los servicios ofrecidos y niveles satisfactorios de información a los beneficiarios, incluso sobre la calidad de los servicios que se les proporcionan, condiciones que sólo en muy pocos casos cumplen los servicios sociales. Esto significa que el Estado tiene también una responsabilidad con respecto a la oferta de dichos servicios, ya sea garantizándola directamente, cuando el sector privado no la proporciona (por ejemplo, a ciertos grupos sociales o en algunas localidades) o asignando subsidios a la oferta, pública o privada, sobre la base de la demanda (es decir, en función de los grupos sociales que se desea amparar). La prestación directa de servicios por parte del Estado puede resultar también deseable, en tanto represente un referente necesario con respecto a la prestación privada, impida que se establezcan posiciones monopólicas, evite escaladas de costos y promueva una mayor simetría en la información a los beneficiarios.

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

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

b) Las dos llaves maestras: educación y empleo

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

La educación es una llave maestra para incidir simultáneamente sobre la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Es crucial, en primer término, para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Su efecto en este ámbito es amplio: mejora el ambiente educacional de los hogares futuros y, con ello, el rendimiento educativo de las próximas generaciones; mejora las condiciones de salud del hogar, y permite una mayor movilidad socio-ocupacional ascendente a quienes egresan del sistema educativo, proporcionándoles, además, herramientas esenciales de la vida moderna que eviten la marginalidad sociocultural (véase el capítulo 2 del tomo II).

El sistema educativo de la región ha alcanzado niveles de cobertura en la educación primaria ya elevados (con déficit en algunos países); existe, por el contrario un gran rezago, incluso en aumento, en la educación secundaria y superior, en comparación con los países industrializados o los países asiáticos de rápida industrialización. La altísima tasa de repetición de los estudiantes provenientes de hogares de menores

ingresos, desde los primeros grados, impide que avancen dentro del sistema. El acceso a una educación de calidad sigue estando, además, muy segmentado según estratos socioeconómicos. En muchos países existen, asimismo, marcadas diferencias interregionales, tanto en cobertura como en calidad, con un rezago considerable de la educación rural.

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

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

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

La consolidación de la democracia como sistema político plantea, por otra parte, el reto de construir una cultura ciudadana con vocación democrática. La educación

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

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

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

Flexibilizar la contratación laboral no es ciertamente una solución mágica a los problemas de demanda laboral y, ante todo, resulta excesivo esperar que pueda contrarrestar los efectos que tiene sobre la generación de empleo una política macroeconómica cuyo resultado es un crecimiento económico inestable o insuficiente. En estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se indica, además, que esta opción, por sí sola, puede traducirse en un deterioro acelerado de la calidad del empleo (Tokman y Martínez, 1999). La existencia de rigideces marcadas en algu-

nos subsegmentos del mercado de trabajo hace conveniente, en cualquier caso, negociar mayores espacios de flexibilidad en la contratación, que faciliten los ajustes en un contexto caracterizado por constantes cambios tecnológicos y necesidades de reestructuración de los sectores productivos y del Estado. En estos casos, sin embargo, esos mayores espacios deben acompañarse de la institución de mecanismos adecuados de protección social[12]. Además hay que promover, a nivel microeconómico, acuerdos entre empresarios y trabajadores que contemplen formas alternativas de flexibilidad, propicias a una mayor adaptabilidad de las empresas y sus trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico. Por otra parte, la mayor uniformidad de los regímenes prestacionales facilita la movilidad laboral, así como la puesta en práctica de modalidades de educación y capacitación laboral que enseñen habilidades polivalentes.

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

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

Por último, hay que procurar que todas las personas tengan un acceso equitativo al mercado de trabajo, lo que supone atacar las segmentaciones e inequidades que

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

impiden a ciertos grupos incorporarse adecuadamente a la actividad económica. En el caso de las mujeres de bajos ingresos, cabe aplicar políticas que permitan armonizar las tareas familiares con el mundo del trabajo, que impliquen mayor responsabilidad de los varones en las tareas reproductivas y ofrezcan más y mejores alternativas institucionales para las labores de cuidado. En relación con los jóvenes, son vitales los programas orientados a elevar su calificación y a evitar su ingreso prematuro al mercado de trabajo. En grupos que sufren una crítica exclusión, como los pueblos indígenas, deben llevarse adelante programas educativos interculturales bilingües, acordes con su cultura, y actividades específicas de capacitación productiva.

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

Las reformas de los sistemas de seguridad social han estado orientadas a lograr mayor transparencia y equilibrios financieros, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos e incorporar nuevos mecanismos para ampliar la cobertura de dichos sistemas y adaptarlos a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica de la población. Con estos propósitos, se han modificado las reglas de contribución y beneficios, y de participación de agentes públicos y privados. Como parte de este proceso, se han separado claramente las funciones de regulación, financiamiento y provisión de los servicios. Una revisión de la experiencia regional indica que no hay un modelo único: se han adoptado varios diseños en que se combina la participación pública y privada, con diferencias importantes en las formas de conciliar eficiencia y solidaridad (véase el capítulo 4 del tomo II).

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

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

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

La capitalización individual, administrada por empresas privadas y con libertad de elección, evita el riesgo del uso político del ahorro, pero traslada la totalidad del riesgo financiero al afiliado. En los modelos paralelos, la diferencia de incentivos condiciona los beneficios que pudiera tener la libertad de elección, sesgando las decisiones en favor de alguna de las alternativas, lo que maximiza el riesgo fiscal cuando no existe límite a la movilidad. En los modelos mixtos está explícita la decisión de combinar ambos riesgos. Por otra parte, los dos últimos modelos limitan el espacio para la capitalización, pero alivian la presión fiscal. De hecho, la transición hacia modelos de capitalización individual deja explícita la deuda previsional –o, más precisamente, el contrato intergeneracional que establecía el régimen previsional anterior. Así pues, la constitución de las reservas para los trabajadores tiene como contra-

partida el pago explícito de dicha deuda, a cargo del Estado, lo que puede resultar altamente costoso en términos fiscales y de equidad si para ello deben reducirse otros gastos sociales durante las tres primeras décadas de la transición.

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

En general, las reformas de la seguridad social han permitido una mayor presencia del sector privado en su gestión, la libertad de elección de los afiliados y, por ende, la competencia entre las entidades prestadoras de servicios. La reforma de los sistemas públicos correspondientes es esencial, ya que en todos ellos el Estado mantiene una presencia considerable. En conjunto, todos estos elementos pueden redundar en una mayor eficiencia. Ha habido también mejoras en la estructura institucional, mayor transparencia del gasto público y mayor viabilidad fiscal en el caso de los sistemas previsionales. Sin embargo, los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son todavía incipientes, y las mejoras en la gestión han encontrado limitaciones en las características de los respectivos mercados. Aún más importante, el marcado énfasis en el criterio de equivalencia al nivel individual implica serios conflictos con el principio de solidaridad, desplazando la función solidaria de los propios sistemas de seguridad social hacia el presupuesto público, por lo cual las reformas no han reducido la presión fiscal. Por este motivo, resultan más convenientes aquellos sistemas que mantienen un destacado componente de solidaridad interno en el propio sistema contributivo –ya sea previsional o especialmente de salud–, que debe servir al mismo tiempo para que los recursos tributarios puedan destinarse en mayor medida a la ampliación de la cobertura de los sistemas, hasta lograr su universalidad.

d) Equidad y gasto público

El gasto público social es el principal instrumento a través del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso. En efecto, hay claros indicios de que el gasto tiene un significativo impacto en la distribución secundaria del ingreso. A largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en algunos factores estructurales que afectan la distribución primaria del ingreso. Dicho impacto dependerá de la magnitud del gasto social, su distribución y financiamiento, así como de la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes (véase el capítulo 5 del tomo II).

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

En términos sectoriales, las asignaciones más progresivas –es decir, aquéllas cuyos beneficios se concentran proporcionalmente más en los hogares de más bajos ingresos– son las de la educación primaria y secundaria y la salud y la nutrición; las menos progresivas son las correspondientes a la seguridad social y la educación universitaria; los programas de vivienda social se encuentran en una situación intermedia. Como se señaló en un documento anterior de la CEPAL (CEPAL, 1998b), el impacto distributivo neto dependerá también de la forma en que se financie el gasto público. En esta materia, es motivo de preocupación la excesiva concentración de la base tributaria de América Latina en los impuestos indirectos, cuya incidencia distributiva tiende a ser regresiva, hecho que no ocurre en el Caribe de habla inglesa.

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

La conjunción de las demandas que genera la transición demográfica con los niveles alcanzados en materia de cobertura de servicios, ambos altamente correlacionados con el nivel de ingreso por habitante, indica que en los próximos años la región registrará tendencias dispares entre dos grupos de países. Los de menores ingresos enfrentarán los problemas tradicionales de ampliación de las coberturas de

los servicios básicos. Los de mayores ingresos pueden aspirar a coberturas universales en varios servicios, aunque con problemas marginales crecientes en algunos de ellos (la ampliación de la cobertura de la seguridad social), por lo cual podrán concentrar mayor atención relativa en la calidad de dichos servicios, al tiempo que encararán retos mucho mayores vinculados al envejecimiento de la población, tanto en términos de demanda de ingresos para la población de edad como de los cambios correspondientes en los patrones de demanda de los servicios de salud. Los países de ingreso medio se hallarán en una situación intermedia. Asimismo, la presión sobre el mercado de trabajo será mayor en los países de ingreso medio y bajo.

6. UN DESARROLLO MÁS ESTABLE, DINÁMICO, INTEGRADOR Y SOSTENIBLE

La visión que ha predominado durante el proceso de reformas ha sido que el retorno y posterior mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos internos, conjuntamente con la apertura externa y la reestructuración del sector público, garantizarían un crecimiento económico estable y dinámico. Esto no ha acontecido en la mayor parte de los países de la región. El avance significativo en términos de estabilidad de precios y reducción de los déficit fiscales no ha estado acompañado de una estabilidad del ritmo de crecimiento económico y se han agregado nuevos focos de inestabilidad, especialmente la mayor frecuencia de crisis financieras internas. Aun incorporando la recuperación esperada en el año 2000, el ritmo de crecimiento económico regional, que asciende al 3.3% anual, resulta bajo, no sólo en relación con lo deseable para reducir la brecha que nos separa de los países más desarrollados, sino también con la propia historia regional antes de la crisis de la deuda. En términos de estructura productiva, el resultado ha sido una mayor heterogeneidad de los agentes productivos y una mayor concentración económica. Además, estos procesos no han sido neutros en términos sociales, porque los agentes estaban y están desigualmente preparados para el cambio.

a) Una macroeconomía más estable

Uno de los logros más importantes de la última década es, sin duda, la mayor credibilidad de las autoridades macroeconómicas. Esta confianza es un activo, un "capital público" nada despreciable. Las ganancias significativas en materia de reducción de la inflación y control del déficit fiscal deben mantenerse. Esto resalta la importancia de desarrollar y consolidar "pactos fiscales" viables[13]. Sin embargo, el estilo macro-

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

económico que ha venido predominando ha tendido a sostener al mismo tiempo la inestabilidad macroeconómica, si ésta se define en términos de las variables reales –es decir, inestabilidad del ritmo de crecimiento económico y del empleo. Este hecho se ha tornado particularmente importante en un contexto externo caracterizado por la volatilidad de los flujos de capitales. Este contraste revela los problemas de utilizar la definición restringida de estabilidad macroeconómica, que ha conquistado gradualmente los debates económicos, y la conveniencia de ampliar el uso de este concepto, para captar las múltiples acepciones del término y, por ende, incorporar claramente en el debate la importancia de las variables reales como objetivos del manejo macroeconómico (véase el capítulo 1 del tomo III).

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

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

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

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

La experiencia de los países en desarrollo indica que, para hacer frente a la volatilidad de la cuenta de capitales, es preciso aplicar una combinación de tres tipos de políticas. El peso relativo de los distintos instrumentos variará de acuerdo con las características estructurales y la tradición macroeconómica de cada país. En primer término, se requiere una gestión macroeconómica consistente y flexible. Esta gestión debe estar orientada a impedir que los agentes públicos o privados acumulen deudas insostenibles por su magnitud y evitar, asimismo, desequilibrios de los precios más importantes, sobre todo del tipo de cambio y de los precios de los activos nacionales (financieros y bienes raíces). En la esfera fiscal, la atención debe centrarse en la sostenibilidad de los coeficientes de endeudamiento público a lo largo del ciclo económico, lo que exige en las épocas de bonanza un fortalecimiento fiscal que otorgue la libertad necesaria para mitigar las restricciones fiscales en la fase descendente posterior[16]. Por otra parte, en términos monetarios y cambiarios, las políticas deben estar dirigidas a prevenir que los auges coyunturales se traduzcan en aumentos excesivamente rápidos del crédito y en revaluaciones insostenibles del tipo de cambio. La efectividad de estas medidas será mayor si están acompañadas de regulaciones sobre la entrada de capitales. Además, durante las crisis, la experiencia de las economías de

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

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

Asia y América Latina en los últimos años demuestra que es contraproducente hacer excesivo hincapié en las tasas de interés como mecanismo de estabilización, frenando los ajustes del tipo de cambio[17].

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

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

Como se ha señalado, las políticas macroeconómicas deben, además, incorporar como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo que, desde el punto de vista agregado, descansa fundamentalmente sobre el trípode compuesto por sistemas fiscales sólidos, tasas de interés reales moderadas y tipos de cambio competitivos. En

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

efecto, esta combinación permite evitar desequilibrios entre los sectores transables y no transables y minimizar los sobresaltos que provocan incertidumbre, factor que afecta a las decisiones de inversión.

Por lo demás, estas consideraciones indican que, en las circunstancias actuales, el régimen cambiario es objeto de dos demandas contradictorias, que no son fáciles de conciliar: por una parte, sus objetivos de largo plazo reclaman competitividad e incentivos estables a la especialización internacional; por otra, los de corto plazo exigen flexibilidad para que la política cambiaria contribuya a acomodar choques externos fuertes. Los regímenes extremos, de convertibilidad (dolarización) o flexibilidad total, resuelven este dilema renunciando a uno u otro objetivo. Por este motivo, dichos extremos no son los más aconsejables. Debido a sus deficiencias, lo más conveniente son regímenes intermedios, de "flexibilidad administrada", que buscan conciliar ambos objetivos. Los regímenes correspondientes incluyen la flotación sucia, las bandas cambiarias y la paridad móvil *(crawling peg).*

b) Macroeconomía y política de desarrollo productivo para el crecimiento

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

Desde el punto de vista agregado, un crecimiento del ingreso por habitante de 4–5% anual sería deseable para reducir la brecha con los países desarrollados a ritmo adecuado. De acuerdo con la especificidad demográfica de los distintos países, ello exigiría crecimientos del PIB de 5.5–6.5%, tasas de inversión promedio del 26–28% del PIB y, para evitar las vulnerabilidades asociadas a elevados montos de ahorro externo, tasas de ahorro nacional del 23–25%, es decir, entre cuatro y seis puntos porcentuales más altas que las alcanzadas en promedio en la región en la década que termina[18]. Por otra parte, para prevenir niveles de endeudamiento externo que gene-

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

ren vulnerabilidad frente a quiebres en el mercado internacional de capitales, se requieren ritmos elevados de expansión de las exportaciones reales, entre 10% y 12%, superiores al dinámico crecimiento que experimentaron en la década de 1990.

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

Tal como hemos señalado, el desempeño de las economías en términos de crecimiento económico está asociado tanto a fenómenos de carácter macroeconómico y al desarrollo financiero como a la evolución de las estructuras productivas y de las instituciones en las cuales se enmarcan. Por ello, es necesario complementar una buena macroeconomía, que logre reducir la volatilidad de las variables reales, con un conjunto completo de políticas activas dirigidas a fortalecer la estructura productiva (véase el capítulo 3 del tomo III). En el marco de las tendencias que ha venido experimentando el aparato productivo latinoamericano, estas políticas son de tres tipos.

La primera abarca el resguardo de la competencia y la regulación pública de estructuras de mercado no competitivas. Incluye, en primer término, la formulación de una política antimonopolio *(antitrust)* activa, orientada a impedir prácticas anticompetitivas por parte de agentes que tengan poder de mercado, reducir barreras a la entrada en mercados relevantes y, en general, servir de instrumento activo de promoción de la competencia y defensa del consumidor. Comprende, además, la realización de un amplio conjunto de actividades regulatorias, incluyendo aquéllas dirigidas a los sectores sociales y al sector financiero, así como a los servicios públicos y a las actividades con significativas externalidades ambientales (sobre estos últimos temas, véanse los capítulos 5 y 6 del tomo III).

La segunda incluye la corrección de las fallas que caracterizan a los mercados de factores, como el acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados, tierra. Aparte de los temas relativos a la creación de un mercado financiero

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

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

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

nada de las actividades que tienden a ser desplazadas, para propiciar la transferencia de recursos hacia nuevos sectores.

La puesta en marcha de esta estrategia de política incluye tres elementos básicos. El primero es las políticas de promoción de la transferencia, desarrollo e investigación tecnológica, que incluyan la mayor canalización de recursos, públicos y privados, a estas actividades, y el fomento a la interacción entre los agentes de los sistemas nacionales de innovación[19]. Los instrumentos de esta política son conocidos –subvenciones públicas, incentivos tributarios, capital semilla para la creación de nuevas empresas de base tecnológica, parques tecnológicos, incubadoras de empresas, etc.– y forman parte ya del escenario regional, pero su alcance es todavía limitado. El segundo es las políticas para impulsar la conquista de nuevos mercados externos, la diversificación de la oferta exportadora y el desarrollo de encadenamientos internos de las actividades exportadoras; estas últimas se han tornado cada vez más importantes, dada la notable destrucción de cadenas productivas ocurrida en los últimos años. Dichas políticas deben incluir el fomento a la integración regional, cuyos efectos favorables sobre la estructura productiva han sido ampliamente analizados. El tercer componente es propiciar la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco, especialmente el fomento a la formación de conglomerados productivos *(clusters)*. Algunas de las actividades específicas que requieren atención en este frente son la promoción de conglomerados de empresas tecnológicas o actividades productivas con contenido tecnológico y de complejos productivos construidos en torno a los sectores de recursos naturales donde existen fuertes ventajas comparativas y, en las economías más pequeñas, complejos que permitan aprovechar mejor las oportunidades que brindan sus ventajas comparativas naturales (incluyendo el turismo), actividades dinámicas de ensamble y actividades de mayor valor agregado que contribuyan a superar las desventajas que implica el menor tamaño[20].

Tales estrategias y las políticas que se adopten a partir de ellas deben ser consistentes con el nuevo contexto externo e interno, cumpliendo con cuatro consideraciones básicas. En primer término, el énfasis debe recaer fundamentalmente sobre la articulación de las economías de la región a la economía mundial y, por ende, sobre el desarrollo exportador, pero incluyendo tanto el establecimiento de cadenas y complejos productivos subregionales y regionales, en el marco de procesos de integración, como la generación de actividades complementarias con las exportadoras, que permitan elevar el valor agregado de las exportaciones de bienes y servicios y su

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

20. Este tema se analiza con detenimiento en el capítulo 4 del tomo III. Como allí se señala, la alta calidad del capital humano puede ser, en última instancia, el factor más importante para romper las desventajas asociadas al menor tamaño de las economías. Algunos adelantos tecnológicos pueden también estar contribuyendo a superarlas.

capacidad para arrastrar otras actividades productivas. En segundo lugar, debe existir un adecuado equilibrio entre la iniciativa individual de los agentes, decisiva para alcanzar un proceso dinámico de innovaciones, y el desarrollo de sistemas de coordinación e incentivos públicos, vinculados al desempeño. Tercero, las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales; al contrario, es conveniente combinar de variadas maneras la participación pública y privada, para que cada país opte a partir de su propio sendero evolutivo. Por último, como hemos señalado, dichas políticas deben contar con un entorno macroeconómico y financiero funcional a la inversión productiva.

La fragilidad de las estructuras productivas que ha seguido acumulando nuestra región es en gran medida atribuible al descuido e incluso al abierto rechazo de parte importante de esta agenda de políticas. La destrucción de instituciones diseñadas para hacer frente a muchos de estos problemas no ha estado acompañada de esfuerzos igualmente activos para crear las instituciones apropiadas para el nuevo contexto. El hecho de que no son incompatibles sino incluso necesarias para el buen desarrollo de los mercados se constata en el mundo industrializado, donde en todos estos frentes existen instituciones fuertes. Las instituciones correspondientes pueden ser nacionales o locales o enmarcarse en procesos de integración cada vez más profundos[21].

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

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

c) Consolidación de los espacios para el desarrollo sostenible

La región debe incorporar efectivamente la agenda del desarrollo sostenible, cuya penetración en las políticas públicas y en las preocupaciones ciudadanas no se ha traducido todavía en la contención de los procesos de deterioro ambiental ni en la elaboración de concepciones que valoren tal sostenibilidad no como un costo sino como una oportunidad. En consecuencia, se advierte una cierta fragilidad e inestabilidad de las instituciones abocadas al desarrollo sostenible, que cuentan con escasos recursos para hacer frente a sus grandes responsabilidades. El trípode de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía comprende, por lo tanto, la dimensión de sostenibilidad, intrínseca a un desarrollo integral (véase el capítulo 6 del tomo III).

Entre los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobada en la Cumbre para la Tierra celebrada en Rio de Janeiro en 1992, conviene resaltar cuatro. El primero, "responsabilidades comunes pero diferenciadas", establece implícitamente la deuda ambiental de los países desarrollados y, por ello, su mayor responsabilidad relativa en el avance en la agenda internacional correspondiente. El segundo, el "principio precautorio", señala que la falta de certeza científica absoluta en caso de peligro de daño grave o irreversible para el medio ambiente no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza. El tercero, "quien contamina paga", dispone claramente cómo deben distribuirse los costos de la protección ambiental. El cuarto, el "derecho a saber", establece el derecho de las comunidades a contar con información precisa sobre los riesgos ambientales que enfrentan.

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

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

Los países de la región tienen, por su parte, oportunidades inéditas para diversificar sus ventajas comparativas en función de la agenda ambiental internacional. Tres

áreas son particularmente importantes. La primera es el reconocimiento del potencial que ofrece la región para mitigar y reducir las emisiones de carbono dentro de los arreglos internacionales orientados a valorar y establecer mecanismos concretos para comercializar los servicios ambientales globales (en especial los que se derivan del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). La segunda es el reconocimiento de que la región es rica en biodiversidad, lo que plantea el reto de captar los beneficios económicos derivados del uso de este recurso, tanto en términos de conocimiento científico y desarrollo tecnológico como de su utilización comercial. La tercera es la oportunidad de canalizar las nuevas preferencias de los consumidores, especialmente la demanda de turismo, hacia modalidades sostenibles de dicho servicio, incluyendo algunas con rico contenido ambiental (ecoturismo).

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

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

Por último, es esencial lograr una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que pase de la denuncia a la responsabilidad compartida. Esta nueva civilidad, complementada con un Estado que se ocupe de los aspectos de valoración ambiental que no puede rectificar el mercado, y con un mercado moderno, con capacidad de innovación tecnológica y orientado hacia la producción limpia, debe constituir la base de un nuevo pacto social en torno al desarrollo sostenible.

7. CIUDADANÍA Y SOCIEDAD

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

Según este concepto, el ciudadano no es sólo receptor de prestaciones que responden a la titularidad de derechos; también se interesa por los asuntos públicos y participa en múltiples instancias comunitarias y sociales. En procura de su bienestar, forma parte de proyectos colectivos y de iniciativas en que otros ciudadanos también concurren y se involucra en la gestión de satisfactores y en las redes de apoyo mutuo. Es ciudadano al ejercer el legítimo derecho de presentar sus demandas y también como beneficiario de la acción pública del Estado; pero lo es también al interesarse en los problemas locales, regionales, nacionales y, ahora, globales, y al fortalecer las redes sociales que integra (véase el capítulo 6 del tomo II).

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

En esta visión general, la promoción de la ciudadanía significa, en primer término, el desarrollo de la ciudadanía civil, entendida básicamente como el respeto a la autonomía de las personas. En segundo lugar, significa el desarrollo de la ciudadanía política, es decir, la extensión de la gama de agentes de la sociedad que participan en los procesos deliberantes y decisorios. Es, en tercer lugar, la promoción de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los límites de las posibilidades de cada sociedad. En las sociedades de información de hoy, es también, la capacidad de los ciudadanos de disponer de los conocimientos y bienes necesarios para participar como actores en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático, y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización. Finalmente, en el sentido más republicano, es la promoción de la capacidad de los Estados y los sistemas políticos de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social[22] que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando. En este sentido, implica ampliar el espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, es decir, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto del sistema, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de bienes públicos y bienes de valor social.

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

La gobernabilidad económica y social en democracia[23] está asociada, en primer lugar, a la capacidad para lograr acuerdos de largo plazo entre el Estado y los princi-

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

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

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

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

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

Por otra parte, cabe anotar que el fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. La explosión de violencia en muchos países es tal vez la manifestación más evidente de este fenómeno. La sensación de debilitamiento de las redes de protección social tradicionales –la familia, la comunidad, la iglesia– se ha

sumado a la sensación de debilitamiento de las propias redes de protección social del Estado. Esta pérdida de capital social, y no sólo los problemas de corrupción y de ineficacia de la seguridad y la justicia, están, sin duda, relacionados con el cuestionamiento de la legitimidad política que afecta crecientemente a los sistemas democráticos de la región.

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

Uno de los interrogantes básicos que se plantean en torno a este tema es: ¿en qué sentido el nuevo estilo de desarrollo alienta o desalienta este proceso?, ¿en qué medida, en otras palabras, la penetración de las reglas de mercado y la creciente penetración del concepto del esfuerzo individual, como guía básica del ordenamiento social, pueden terminar por erosionar el capital social que el propio modelo económico (y, obviamente, cualquier ordenamiento social) requiere[24]. Esta es, sin duda, la disyuntiva más paradójica que enfrentan nuestras sociedades hoy, una de las "paradojas de la modernización", como se señalara en un trabajo reciente[25]. En ella subyace una gran controversia, posiblemente la más importante de comienzos del nuevo siglo: aquélla que opone una visión de los elementos del desarrollo humano –la educación, la salud, el trabajo– como derechos, consagrados por lo demás como tales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la concepción de quienes los visualizan como bienes o mercancías que cada individuo debe adquirir con el fruto de su esfuerzo. ¿Hasta dónde llega el mundo de las mercancías y dónde comienza el de los derechos? ¿Hasta dónde, en otras palabras, llega el mundo de los consumidores y dónde comienza el de los ciudadanos? Sin duda, este es uno de los dilemas esenciales que deben dirimir actualmente las sociedades de nuestra región y del mundo entero.

---

24. La clásica obra de Polanyi (1957) sigue siendo la referencia obligada para este tipo de análisis. Una de las contribuciones recientes más interesantes a este debate ha sido la de Soros (1998).
25. Véase, al respecto, el reciente informe del PNUD (1998). En este informe se constata que, aparte de los problemas de distribución desigual de los indicadores de desarrollo o seguridad humana, existe "una importante brecha o asintonía entre los logros objetivos y la percepción subjetiva de seguridad de las personas", así como "un posible déficit de los mecanismos específicos por medio de los cuales la sociedad chilena ha pretendido asegurar la integración social" (p. 21) Estas reflexiones, referidas al país que ha tenido mayor éxito con las reformas económicas, no dejan de ser relevantes.

Bibliografía

Akerlof, G. (1970), "The market for lemmons: quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, N° 89.

Akyüz, Yilmaz y Andrew Cornford (1999), "Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System", documento presentado en la Reunión sobre nuevos roles y funciones de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, organizada por el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/Universidad de las Naciones Unidas.

Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Madrid, Ediciones Paidós.

Altimir, Oscar (1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo económico*, vol. 37, N° 145, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.

Artana, Daniel, Fernando Navajas y Santiago Urbiztondo (1998), *Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.

Atkinson, Anthony B. (1995), "On targeting social security: theory and western experience with family benefits", *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (comps.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Azqueta, D. y D. Sotelsek (1999), "Ventajas comparativas y explotación de recursos ambientales", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, agosto.

Bacha, Edmar (1990), "Un modelo de tres brechas de las transferencias externas y la tasa de crecimiento del PIB en países en desarrollo", *El trimestre económico*, vol. 57, número especial, México, D.F., diciembre.

Banco Mundial (1999), *World Development Indicators*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.

_____ (1998), *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1998-1999*, Washington, D.C., diciembre.

_____ (1997), "Public policy for the private sector", *A Retrospective of the Mexican Toll Road Program, (1989-1984)*, Note N° 125, Washington, D.C., The World Bank Group Finance, Private Sector and Infraestructure Network.

_____ (1996), "Toolkits for Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation", Washington, D.C., noviembre, borrador.

Barraqué, B. (1993), "Water management in Europe: beyond the privatization debate", *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, vol. 36, N° 3, Milán, Università Commerciale Luigi Bocconi, Istituto di Economia delle Fonti di Energía.

Barro, Robert J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.

Baumann, Renato y Carlos Mussi (1999), *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real,* serie Temas de coyuntura, Nº 5 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.39.

Beck, Robert (1991), *Water and Water Rights*, vol. 2, Virginia, The Michie Company.

Bélisle, J. Denis (1998), "Trade promotion organizations: past and future. Keynote address", *Second World Conference of Trade Promotion Organizations*, Santiago de Chile, inédito.

Bello, Álvaro y Marta Rangel (2000), "Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe" (LC/R.1967), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Berry, Albert (1998), *Confronting the Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), *Progreso económico y social, 1998-1999,* Washington, D.C.

Bonbright, James C. (1961), *Principles of Public Utility Rates*, Nueva York, Columbia University Press.

Brañes, R. (1994), *Manual del derecho ambiental mexicano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Burki, Shahid Javed, Guillermo Perry y William Dillinger (1999), "Beyond the Center: Descentralizing the State", World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.

Campos, Nauro y Jeffrey B. Nugent (1998), "Instituciones y crecimiento: ¿puede el capital humano ser un vínculo?", *Revista de la CEPAL,* Nº 64 (LC/G.2022-P), Santiago de Chile, abril.

Cancado Trinidade, Antonio (1993), *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*, Sergio Antonio Fabris (comp.), Porto Alegre.

Cârdenas, Mauricio y Felipe Barrera (1994), "Efectos macroeconómicos de los capitales extranjeros: el caso colombiano", *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas*, José Antonio Ocampo (comp.), Santafé de Bogotá, Proyecto Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).

Carlson, Beverly (1999), "Measuring Labour Market Outcomes of Educational Attainment: International and Latin American Experience", París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/ (WEI), inédito.

Casasús, Carlos (1994), "Privatizing the Mexican water industry", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.

Castells, Manuel (1996), *La era de la información: economía, sociedad y cultura,* 3 volúmenes, Madrid, Alianza Editores S.A.

Castillo, Mario, Marco Dini y Claudio Maggi (1994), Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile (LC/R.1467), Santiago de Chile, Comisión Económicas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), Balance de la década (título provisional) (LC/G.2092), Santiago de Chile.

_____ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.G.6.

_____ (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.5.

_____ (1992b), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.6.

_____ (1994a), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad,* serie Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.

_____ (1994b), La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe (LC/G.1802(SES.25/5)), Santiago de Chile, abril.

_____ (1996a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1941), Santiago de Chile, 2 de diciembre.

_____ (1997b), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.

_____ (1998b), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1998d), El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.

_____ (1999b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1998* (LC/G.2051-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.15.

_____ (1999d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1998* (LC/G.2038-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.3.

_____ (2000b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.

_____ (2000c), "The Vulnerability of Small Island Developing States of the Caribbean", Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.

_____ (1999a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999* (LC/G.2056-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.2.

CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999a), *América Latina y el Caribe: examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (LC/DEM/G.184), Santiago de Chile, marzo.

_____ (1999b), "América Latina: población económicamente activa, 1980-2025", *Boletín demográfico,* año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile.

_____ (1996), *Descentralización fiscal en América Latina, balance y principales desafíos*, Gabriel Aghón y Gerold Krause-Junk (LC/L.948), Santiago de Chile.

CEPAL/IIDH (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1997), *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales,* Santiago de Chile.

CEPAL/PNUMA/SEMARNAP(Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) (1998), *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en América Latina y el Caribe*, México D.F.

CEPAL/IIDH (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1997), *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales,* Santiago de Chile.

Chisari, Omar y otros (1997), "Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina", N° WP 1824, Washington, D.C., Banco Mundial.

Clark, Ephraim y Gerard Mondello (1997), "An Option Approach to a Water Delegation", informe presentado en la segunda Conferencia de Toulouse sobre ambiente y economía de recursos (Ceram, Sophia Antipolis, 14 al 15 de mayo).

CMMAD (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1987), *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; nuestro futuro común*, Nueva York.

Colm, G. (1965), "National Goals Analysis and Marginal Utility Economics", *Financial Archives New Series*, N° 24, julio.

Conte-Grand, Alfredo H. (1997), "Seguro de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica", Documento de trabajo, N° 57, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cooper, Richard (1971), "Currency depreciation in developing countries", *Princeton Essays in International Finance*, N° 86.

Cornia, Giovanni Andrea (1999a), "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Papers, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/ Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.

Cox, Maximiliano (1999a), "Lineamientos estratégicos para el desarrollo agro-rural futuro", *Política agrícola. Hacia un desarrollo integrador,* Santiago de Chile, Corporación Justicia y Democracia.

_____ (1999b), "Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural", Santiago de Chile, Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CTI (Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe) (1999), "Bases territoriales y biorregionales de la planificación", *Estrategias ambientales para el desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe 1999,* inédito.

Daly, H. y J. Cobb (1989), *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Boston, Beacon Press.

David, M. Beatriz (2000), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿la construcción de un nuevo modelo?*, serie Libro de la CEPAL, N° 56 (LC/G.2098-P), Santiago de Chile, por aparecer.

Dirven, Martine (1997), "El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas", serie Desarrollo productivo, N° 43 (LC/G.1961), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De Andrade, Roberto (cons.) (1995), Reestructuración del mercado eléctrico en América Latina: la difusión de la experiencia chilena (LC/R.1499), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De Paula, Francisco y Rodrigo Bolaños (1999), "El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma", serie Financiamiento del desarrollo, N° 77 (LC/L.1178), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Devlin, Robert (1993), "Las privatizaciones y el bienestar social", *Revista de la CEPAL,* N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago de Chile, abril.

Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), *Trade, Development and the World Economy. Selected Essays,* Andrés Velasco (comp.), Oxford, Basil Blackwell.

Dourojeanni, Axel (1994), "La gestión del agua y las cuencas en América Latina", *Revista de la CEPAL,* N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, agosto.

Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asian Agenda,* Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).

Ellis, F. (1993), *Peasant Economics, Farm Households and Agrarian Development*, segunda edición, Cambridge, Cambridge University Press.

Elnaboulsi, J. (s/f), *Water Services in France: Management and Privatization.What Can We Learn From?*, Boulder, Colorado.

Environment Australia (1997), "Review of Commonwealth EIA. Social Impact Assessment, May 1994", Environment Assessment Branch, enero.

EPA (Environmental Protection Agency) (1995), *The EPA's Environmental Justice Strategy*, Washinton D.C., abril.

_____ (1977), *Survey of Operating and Financial Charges of Community Water Systems*, Washington, D.C.

Estados Unidos (1935), *Public Utility Act*, Washington, D.C.

Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation,* Princeton, Princeton University Press.

Financial Times (1996), "Water report", N° 6, 4 de septiembre.

Findley, Roger y Daniel Farber (1992), *Environmental Law*, tercera edición, Minnesota, West Publishing Company.

Fischer, Stanley (1998), "Reforma de las finanzas mundiales: enseñanzas de una crisis", *Boletín del FMI*, suplemento especial, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 26 de octubre.

_____ (1996), "Why are Central Banks Pursuing Long-Run Price Stability?", Washington, D.C., Fondo Monetario Internaciona (FMI) / Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT)/ Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), agosto, inédito.

_____ (1993), "The role of macroeconomic factors in growth", *NBER Working Papers series*, N° 4565, diciembre.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1998), *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., mayo.

Frenkel, Roberto (1983), "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital", *El trimestre económico*, N° 200, octubre-diciembre.

Funabashi, H. (1989), *Sociological Perspectives on Environmental Problems: the Theory of Social Dilemmas and the Theory of Social Control Systems*, Tokio, Departmento de Sociología, Facultad de Ciencias, Universidad Hosei.

Furtado, Celso (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires.

Ganuza, Enrique, Arturo León y Pablo Sauma (comps.) (1999), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20* (LC/R.1933), Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), octubre.

García, Américo (1998), *La renegociación del contrato de Aguas Argentinas*, Buenos Aires, octubre.

GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra.

Gavin, Michael, Ricardo Hausmann y Ernesto Talvi (1997), "Savings behaviour in Latin America: overview and policy issues", *Promoting Savings in Latin America,* Ricardo Hausmann y Helmut Reisen (comps.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Gelbman, Ross (1997), *The High Stakes Battle Over Earth's Threatened Climate,* Cambridge, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company.

Gerchunoff, P. y Guillermo Cánovas (1993), *Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.

Githinji, M. y C. Perrings (1992), *Social and Ecological Sustainability in the Use of Bioetic Resources in Sub-Saharan Africa: Rural Institutions and Decisionmaking in Kenya and Bostwana*, Riverside, California, Beijer Institute University of California, julio.

Gligo, Nicolo (1997), "Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas", *Revista de la CEPAL*, N° 63 (LC/G.1986-P), Santiago de Chile, diciembre.

Graham, Carol (1994), *Safety Nets, Politics and the Poor*, Washington, D.C., The Brookings Institution Press.

Gray, Horace (1940), "The passing of the public utility concept", *Journal of Land and Public Utilities Economics*, N° 16.

Graziano da Silva, José (1999), "O novo rural brasileiro", Campinas, Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), inédito.

Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows, Should They Be Regulated?*, Londres, Macmillan.

Guimaraes, Roberto (1998), *Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad* (LC/IP/G.120), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 6 de agosto.

Haarmeyer, David (1994), "Privatizing infrastructure: options for municipal systems", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.

Harsanyi, John (1955), "Cardinal welfare, individualist ethics, and interpersonal comparisons of utility", *Journal of Political Economy*, N° 63, agosto.

Hayek, F.A. (1973), *Law, Information and Liberty*, Chicago, University of Chicago Press.

Held, Günther y Andras Uthoff (1995), "Indicators and Determinants of Savings for Latin America and the Caribbean", Working Paper, N° 25, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Helleiner, Gerald K. (1997), "Capital account regimes and the developing countries", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 8, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

_____ (comp.) (1992), *Trade Policy Industrialization and Development: New Perspectives*, Nueva York, Oxford University Press.

Helm, Dieter (1994), citado en *The Times*, Londres, 29 de julio.

Hofman, André (1999), Crecimiento y productividad en América Latina. Una visión comparativa a largo plazo (LC/R.1947), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

IOCU (Organización Internacional de las Uniones de Consumidores) (1993), "Así estamos. Base de datos de organizaciones de consumidores de América Latina y el Caribe", *Consumers International*, Santiago de Chile.

Jacobs, M. (1991), *The Green Economy, Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, Londres, Pluto Press.

Jeffrey, Jack (1994), "Privatization in England and Wales", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.

J.P. Morgan (1998), *World Financial Markets*, Nueva York, 7 de octubre.

Kaldor, Nicholas (1978), *Further Essays on Economic Theory*, Londres, Duckworth.

Kasserman, David y John Mayo (1991), "The measurements of vertical economies and the efficient structure of the electric utility industry", *Journal of Industrial Economies*, septiembre.

Katz, Jorge (2000a), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, por aparecer.

_____ y Bernardo Kosacoff (2000), "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones", *La industrialización y el Estado en América Latina: los años de la postguerra*, Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorpe (comps.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Kay, J. (1988), "Forms of regulation", *Financial Regulation or Overregulation*, A. Seldom.

Kaysen, Carl y Donald Turner (1959), *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Kowka, John E. (1996), *Vertical Integration and Its Alternatives for Achieving Cost-Efficiency in Electric Power*, Washington, D.C., George Washington University, marzo.

Krugman, Paul y Lance Taylor (1978), "Contractionary effects of devaluations", *Journal of International Economics*, N° 8.

Laffont, Jean Jacques (1989), *Fundamental of Public Economics,* Cambridge, The MIT Press.

Lahera, Eugenio y Mabel Cabezas (2000), Governance and institutional development of the Chilean economy (LC/R.1959), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Aparecerá en un próximo número de la revista *Journal of International Development.*

Lall, Sanjaya (1990), *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries*, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Lamort, Fabien (1995), "La noción de servicio público en la industria eléctrica europea: un análisis comparativo, cultural e histórico en Francia, Alemania e Inglaterra", *ENER Bulletin*, N° 15, julio.

Larraín, F., J. Quiroz y R. Chumacero (1996), citado en *El Mercurio*, Santiago de Chile, 26 de octubre.

Lora, Eduardo (1998), "Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo", *Pensamiento iberoamericano*, número extraordinario, Madrid.

Low, P. y A. Yeats (1992), "Do dirty industries migrate?", *International Trade and Environment,* Patrick Low (comp.), World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington, D.C.

Martínez Allier, J. (1997), *De la economía política al ecologismo popular*, Barcelona, ICARIA Editorial.

Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielschowsky (2000), *Reformas económicas e inversión: América Latina en los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.

Morley, Samuel (2000), *El problema de la distribución del ingreso en América Latina,* Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.

Ocampo, José Antonio (2000), "Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis", *El impacto de las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en preparación.

OCDE/DSTI (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria) (1996), "The Essential Facilities Concept", N° OECD/GD/(96)113, París.

OEA (Organización de los Estados Americanos) (1999), "The Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision-Making in Sustainable Development (ISP)", Washington, D.C., julio, inédito.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999a), "Informe Final. Reunión Regional Tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS 'La extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y el Caribe (México, D.F., 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999)'".

OPS/CEPAL (Organización Panamericana de la Salud/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe,* Cuaderno técnico, N° 46, Washington, D.C.

Paredes, Ricardo (1997), "Un dilema de eficiencia: ¿regular conductas o estructuras?", *Economía y negocios. El Mercurio*, Santiago de Chile, 21 de junio.

Pearce, D.W. y Turner, R.K. (1990), *Economics of Natural Resources and the Environment*, Londres, Harvester Wheatsheaf.

Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (1999), Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe en el nuevo modelo económico (LC/R.1957), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

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.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), *Informe sobre desarrollo humano, 1994*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1999a), *Global Environmental Outlook 2000*, Londres, Earthscan Publications Ltd.

Rifkin, Jeremy (1995), *The End of Work: The Decline of the Global Labour Force and the Down of the Post-market Era*, Nueva York, Putnam.

Roberts, Mark J. y James R. Tybout (comps.) (1996), *Industrial Evolution in Developing Countries. Micro Patterns of Turnover, Productivity, and Market Structure*, Oxford, Oxford University Press.

Robinson, Joan (1962), *Essays in the Theory of Economic Growth*, Londres, MacMillan

Ross, Tieman y otros (1995), "The tide turns at last for water customers", *The Times*, Londres, 31 de marzo.

Rothschild, Michael y Joseph Stiglitz (1976), "Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, N° 4, noviembre.

Rudnick, Hugh (1999), "La infraestructura energética y el sector eléctrico", *Diseño estratégico e infraestructura básica*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dolmen Ediciones.

Sabogal Henao y Ana R. (1997), "Política, legislación y gestión ambiental en Colombia", *Legislación y gestión ambiental en los países andinos*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA)/Fundación Konrad Adenauer.

Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell y Andrés Velasco (1996), "The Mexican Peso Crisis: Sudden Death or Death Foretold?", *NBER Working Paper Series*, N° 5563, Cambridge, mayo.

Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno (1999), *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, serie Temas de coyuntura, N° 4 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.13.

Salama, Pierre y Blandine Destremau (2000), *Medida de la pobreza y pobreza desmedida*, Santiago de Chile, Ed. Cesoc.

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York.

Soros, George (1998), *The Crisis of Global Capitalism*, Nueva York.

Spota, Alberto (1941), *Tratado de derecho de aguas*, vol. 2, Jesús Méndez (comp.), Buenos Aires.

Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.

Stiglitz, Joseph (1999), "The Russian devolution", *The New York Times Magazine*, 15 de agosto.

_____ (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington", *Reforma y democracia*, N° 12, octubre.

Tavares de Araujo Jr., José y Luis Tineo (1999), "Competition policy and regional trade agreements", *Trade Rules in the Making, Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Miguel Rodríguez Mendoza, Patrick Low y Barbara Kotschwar (comps.), Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA), The Brookings Institution Press.

Taylor, Lance (1998), "Capital market crises: liberalisation, fixed exchange rates and market-driven destabilisation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, N° 6, noviembre.

_____ (1993), "A three-gap analysis of foreign resource flows and developing country growth", *The Rocky Road to Reform. Adjustment, Income Distribution and Growth in the Developing World*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press.

_____ (1991), *Income Distribution, Inflation, and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Tedesco, Juan Carlos (1998), "Desafíos de las reformas educativas en América Latina", Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).

Thomson, Ian (1999), "Las concesiones y la optimización del transporte vial y ferroviario", *Revista de la CEPAL*, N° 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, abril.

Tietenberg, T. (1992), *Environmental and Natural Resources Economics*, Nueva York, HaperCollins Publishers Inc.

Titelman, Daniel (1999), "Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.

Tokman, Victor E. y Daniel Martínez (comps.) (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Tussie, Diana (1997), "Trade Policies and Commitments in the World Trade Organization", Santiago de Chile, Unidad de Comercio Internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.D.1.

_____ (1999b), *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1999* (TD/STAT), Ginebra.

_____ (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.D.6.

_____ (1997), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997* (UNCTAD/TDR/1997), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.D.8.

University of Michigan (1997), "The Environmental Justice Information Programme", Ann Arbor, Escuela de Recursos Naturales y Medio Ambiente, abril.

Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe durante los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.

Williamson, J. (1998), "Revisión del consenso de Washington", *El desarrollo económico y social en los umbrales dl siglo XXI*, Louis Emmerij y José Núnez del Arco (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

_____ (1990), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).