

Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado**
de y para
la **Democracia**
en **América Latina**



Serie Contribuciones al Debate
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

www.democracia.undp.org

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

Portada: Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

Preprensa:

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

Impresión:

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynspan

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática

Myriam Méndez Montalvo

Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"

Rodolfo Mariani

Autores

Guillermo O'Donnell	Marcela Ríos Tobar
Laurence Whitehead	Maria Teresa Zegada
Rodolfo Mariani	George Gray Molina
Fátima Anastasia	Juan Carlos Moreno Brid
Nuria Cunill Grau	Martín Puchet Anyul
Marta Arretche	Álvaro García Hurtado
Celina Souza	Cecilia López Montaña
Isidoro Cheresky	Bernardo Kliksberg
Mitchell Seligson	Juan Gabriel Valdés
Federico Vázquez Calero	Luís Guillermo Solís
Rania Antonopoulos	David Ibarra
Francisco Cos Montiel	Jean Jacques Kourliandsky

Anexo Estadístico

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

Equipo de Coordinación

Daniel Mulet Lind

ÍNDICE

PRÓLOGOS

Kemal Dervis

Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 9

Benita Ferrero-Waldner

Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea 13

Rebeca Grynspan

Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD 15

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD 19

PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O´Donnell: *“Hacia un Estado de y para la Democracia”* 25

COMENTARIOS Y APORTES:

■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

“Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada” 65

Rodolfo Mariani:

“Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)” 79

Fátima Anastasia:

“Estado, sociedad e institucionalidad democrática” 99

■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” 113

Marta Arretche:	
<i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i>	139
Celina Souza:	
<i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i>	153
■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i>	
Isidoro Cheresky:	
<i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i>	179
Mitchell Seligson:	
<i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i>	189
Federico Vázquez Calero:	
<i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i>	201
■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i>	
Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:	
<i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i>	233
Marcela Ríos Tobar:	
<i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i>	253
María Teresa Zegada:	
<i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i>	275
George Gray Molina:	
<i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i>	291
■ <i>Democracia, Estado y Economía</i>	
Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:	
<i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i>	309
Álvaro García Hurtado:	
<i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i>	325
Cecilia López Montaña:	
<i>“Democracia y política social en América Latina”</i>	341

Bernardo Kliksberg: <i>“América Latina: la región mas desigual”</i>	357
■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i>	
Juan Gabriel Valdés: <i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i>	373
Luis Guillermo Solís: <i>“Estado y globalización”</i>	391
David Ibarra: <i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i>	405
Jean Jacques Kourliandsky: <i>“Europa, democracia y economía global”</i>	409
RESEÑA DE AUTORES	423
ANEXO ESTADÍSTICO	
Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006	429
<i>Índice de tablas</i>	429

DEMOCRACIA, ESTADO Y ECONOMÍA

Juan Carlos Moreno Brid / Martín Puchet Anyul

Álvaro García Hurtado

Cecilia López Montaña

Bernardo Kliksberg

Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente*

*Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul***

ANTECEDENTES

En las postreras décadas del siglo XX se percibió un avance notable de la democratización en América Latina y el Caribe, proceso que ha consolidado el respeto a las elecciones como la única forma legítima de acceso al poder ejecutivo y, a la vez, la generalizada condena y repudio a las prácticas violatorias de derechos humanos que tanto se dieron en la región, bajo falaces criterios de seguridad nacional. Simultáneo con este avance se detecta un fortalecimiento de la ciudadanía que, aunque heterogéneo y lejos de ser completo, ha posibilitado a una proporción creciente de nuestras poblaciones el hallarse más informada, más consciente de sus derechos políticos y, en alguna medida, de

* Los autores agradecen el apoyo paciente de Rodolfo Mariani en la elaboración de este documento y los valiosos comentarios de Pablo Ruiz Nápoles e Igor Paunovic, así como de Nuria Cunill Grau, Rebeca Grynspan, David Ibarra y de los demás participantes en el Taller de Análisis y Discusión celebrado en Buenos Aires en mayo de 2007.

** Juan Carlos Moreno Brid es Coordinador de Investigación de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Martín Puchet Anyul es Profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

sus derechos económicos, sociales y culturales. Falta, sin duda, que sea práctica común la exigencia ciudadana por su cumplimiento.

El fortalecimiento de los derechos políticos, la democracia electoral y los progresos en la construcción ciudadana, sin embargo, no han ido acompañados de un desempeño económico dinámico ni de una mejora significativa de las condiciones de vida de la mayoría. De hecho, han sido decepcionantes los resultados de las reformas macroeconómicas inspiradas en el llamado Consenso de Washington, implantadas drásticamente desde mediados de la década de 1980 a lo largo y ancho del subcontinente latinoamericano. Mediante dichas reformas —enfocadas a disminuir la injerencia estatal en la economía, desregular y abrir los mercados internos a la competencia mundial— se abatió la inflación y el déficit fiscal y se consiguió una marcada elevación de las exportaciones. Pero su puesta en práctica distó mucho de insertar a América Latina y el Caribe en una senda de desarrollo sostenido, estable y equitativo. Precisamente, el ritmo de expansión del ingreso real y de la actividad productiva de la región ha sido en general débil, volátil y sujeto a crisis financieras o de balance de pagos con repercusiones sociales mayúsculas. En estos años el desempleo se disparó a niveles históricos, la ocupación informal se volvió más la regla que la excepción y la pobreza continuó afectando a una vasta proporción de la población. En efecto, en 2005, el año más reciente para el que se cuenta con esta información, 209 millones de latinoamericanos vivían en condiciones de pobreza, es decir, el 39.8% de la población total, sin contar los millones que emigran buscando mejores oportunidades de vida.

El propósito del presente ensayo es contribuir a la reflexión sobre los alcances y limitaciones del papel que debe tener en el contexto actual el Estado y el mercado en la economía de América Latina. Dicha reflexión es indispensable para avanzar hacia la pauta de desarrollo sostenido y socialmente incluyente que urge a la región. Ella se inspira tanto en una evaluación de los resultados de las reformas económicas recientes como en una concepción integral de la economía política. Ésta supone que las personas deben decidir no sólo sobre los medios para hacer la vida que consideren mejor sino que también tienen que juzgar y decidir sobre los fines que la sociedad debe perseguir para que sea posible lograr lo que quieren. Los aspectos centrales del texto delinean un enfoque de política económica que reconcilia la economía con una democracia de ciudadanía extendida por medio de la acción responsable y ciudadanamente controlada del Estado.

El repunte del crecimiento económico regional en el período 2003-2006 fue impulsado por la mejora en la relación de los términos de intercambio, el alza de las exportaciones de la producción intensiva de recursos naturales, el dinamismo de la economía mundial y las bajas tasas de interés. Aun así, en el mundo en desarrollo América Latina se caracterizó por ser una de las regiones con crecimiento más débil y no parece probable que pueda impulsarlo con vigor en el mediano plazo si se sigue bajo esta misma pauta ante el deterioro de la relación de los términos de intercambio o el aumento significativo de las tasas de interés internacionales.

Así, la brecha entre el ingreso real promedio de América Latina y el correspondiente al mundo desarrollado es más amplia en la actualidad respecto de la prevaleciente en

1980. Agravando este panorama cabe agregar que la nuestra sigue siendo la región del planeta con la distribución más desigual del ingreso. La aguda polarización de la riqueza, la inequidad de oportunidades y la marginación que sufre buena parte de sus habitantes, son factores que erosionan la cohesión social, minan el potencial de crecimiento económico y, más temprano que tarde, ponen en riesgo la consolidación de la democracia que tanto requiere la dinámica política de la región.

Los frustrantes resultados de las reformas macroeconómicas han provocado su cuestionamiento desde diversos ángulos del espectro político, y han conducido a la búsqueda de estrategias alternativas de desarrollo. En principio, la posición crítica común entre quienes inicialmente las promovieron argumenta que las reformas fallaron debido a que su aplicación fue incompleta. En otra vertiente, una crítica de mayor profundidad, compartida por la CEPAL, asevera que el decepcionante desempeño de las reformas obedece a fallas fundamentales en su propio diseño que se basan en una insuficiente y sesgada interpretación del proceso de desarrollo. Entre dichas insuficiencias destaca el hecho de que su perspectiva ideológica valore la intervención del Estado en la economía como, en esencia, mera fuente de distorsiones e ineficiencias, y con méritos escasos. A su vez, se considera al libre juego de las fuerzas del mercado como cuasigarante de una asignación adecuada de recursos económicos. Este sesgo en la valoración condujo a que las reformas ignoraran las sinergias positivas que tienden a ocurrir entre la inversión pública y la privada en los países semiindustrializados de nuestra región, que padecen de una escasa profundidad en sus mercados de capitales.

Una deficiencia notable del paquete de recomendaciones de política económica aplicadas en el marco de las reformas fue su falta de adecuación a las especificidades de las economías nacionales. Así, la apertura de mercados, la desregulación y la privatización, la eliminación de subsidios y el achicamiento del sector público tendieron a aplicarse de manera similar en múltiples países sin tomar en cuenta las diferencias de su desarrollo institucional, de su estructura productiva, del patrón de inserción en los mercados mundiales, además de la diversidad en sus condicionantes históricos, geográficos y políticos. Asimismo, con la prisa por cambiar de manera radical el papel del Estado y del mercado en las economías, se puso escasa atención en modificar los marcos regulatorios nacionales –incluso de mercados críticos, como el financiero– a las nuevas condiciones de eliminación de barreras comerciales y de otro tipo a la competencia globalizada y de contracción del sector público.

En todo caso, por las razones señaladas, el inicio del presente siglo ha encontrado a América Latina y el Caribe en la tarea de repensar su estrategia de desarrollo de cara al mundo globalizado. Frente a este reto, algunos gobiernos están optando por profundizar las reformas neoliberales de la década previa. El énfasis de su propuesta es avanzar hacia reformas integrales de carácter institucional que incluyen, *inter alia*, el mercado laboral, la forma de liderazgo y control (*governance*) corporativo, el sistema educativo, así como el sistema legal y de justicia. Otros, en contraste, entre los que cabe

incluir a los de la llamada Nueva Izquierda de América Latina, explícitamente rechazan continuar con la línea única de reformas asociada al Consenso de Washington, ya sea en su versión original o ampliada. Han tomado una posición más pragmática y están adoptando medidas de política económica y social diseñadas de forma más *ad hoc* a sus realidades nacionales.

Es prematuro y tal vez aventurado concluir que, a partir del distanciamiento del Consenso de Washington, los países de América Latina instrumentarán una nueva agenda de desarrollo. Pero seguramente, las políticas económicas que se pondrán en práctica tendrán fuerte carácter pragmático, con diversidades nacionales, estarán orientadas a eliminar los obstáculos que bloquean su desarrollo en el caso específico de la economía en cuestión, y se alejarán de toda pretensión de decálogo de aplicación universal en tiempo y espacio. En todo caso, en esta búsqueda actual de pautas alternativas, los gobiernos, partidos políticos y la sociedad civil en los países de la región están cuestionándose cuál debe ser el papel del Estado y del mercado para promover un desarrollo incluyente. En términos generales, el contenido de las lecciones de las reformas macroeconómicas apunta a coincidir con la expresión del ex-presidente de Chile, Ricardo Lagos, referida a que América Latina requiere más mercados y más Estado. O como añade Enrique Iglesias, el desarrollo de la región necesita “más mercados, más Estado y más sociedad civil”. A un nivel más específico, son varias las interrogantes por responder:

¿Cuáles objetivos deben orientar la intervención del Estado en la esfera económica? ¿Cómo debe intervenir, en forma general o en mercados específicamente seleccionados, en cuáles? ¿Con qué instrumentos de política económica –de regulación y control, incentivos, gasto público, empresas paraestatales, etc.– es más efectivo y eficiente hacerlo? ¿Cuál es en la actualidad el margen real de maniobra del Estado latinoamericano en el diseño, instrumentación e impacto de la política económica nacional? Dicho de otra manera, ¿cuáles son las restricciones a la injerencia estatal en la economía, incluyendo las que surgen de su inserción –*de jure* o *de facto*– en la economía internacional y las que tienen sus raíces más bien en la economía y la política nacionales?

EL ESTADO EN LA AGENDA DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA: *FAIRE POUR LAISSEZ FAIRE MIEUX*

Partiendo de la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aquí se identifica al desarrollo humano como el objetivo fundamental de la política pública, entendido –siguiendo a Amartya Sen– como “el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo”. Este proceso va más allá del aumento del bienestar material y abarca el creciente cumplimiento

de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales. Dicho cumplimiento es indispensable para robustecer la ciudadanía efectiva, pilar central de la democracia. Supone, de forma más específica, que los ciudadanos no sólo deben elegir qué consumir, qué riesgos quieren correr y qué representantes políticos desean tener, sino también que tienen que decidir qué fines debe perseguir la sociedad a la que pertenecen. Por ello no son suficientes los mercados competitivos y los sistemas electorales como espacios de interacción entre las personas, sino que además se requiere instituciones estatales donde la ciudadanía participe en relación con las metas y objetivos de las políticas públicas y con su cumplimiento.

En nuestra opinión, elevar significativa y persistentemente el nivel de desarrollo humano de las naciones latinoamericanas requiere la intervención del Estado en la esfera económica, de manera firme, transparente y sujeta a la rendición efectiva de cuentas con base en un consenso nacional. En América Latina y el Caribe, el Estado es hoy por hoy el único conjunto de organizaciones e instituciones que tiene tanto la legitimación política para proponer una visión estratégica de la evolución deseable de la economía para un desarrollo socialmente incluyente, como la capacidad efectiva para coordinar su instrumentación. Sus facultades en el ámbito fiscal y monetario, de políticas sectoriales, así como en el diseño y operación de instituciones, le permiten incidir en la asignación de recursos productivos y tratar de corregir algunas de las insuficiencias del mercado originadas en fallas de coordinación o de información.

Al respecto, es importante que al identificar las opciones de política pública se tome en cuenta el riesgo de posibles fallas en la intervención del Estado en la economía. Entre éstas se cuentan la corrupción, la fragilidad fiscal o de balance de pagos con su consecuente volatilidad del producto, el empleo o la inflación, así como la detonación o exacerbación de conflictos originados en la economía política de los derechos de propiedad. También está la posibilidad de provocar distorsiones en la asignación de recursos que deterioren la competitividad. Éstas usualmente se asocian a deficiencias en la estructura impositiva. Pero, como ha sido frecuente en la región, igual pueden ocasionarse por otras razones, entre ellas las políticas monetarias que, buscando mantener una baja inflación, desembocan en apreciaciones sistemáticas, mayúsculas y en última instancia insostenibles, del tipo de cambio real.

El Estado debe identificar cuidadosamente cuáles son los mercados clave cuyas fallas hay necesidad imperante –por racionalidad de tipo económico o social y política– y posibilidad real de corregir por la acción de la política pública. Igualmente, en este empeño habrá que evaluar si en dichos mercados hay insuficiencias o bloqueos provocados más bien por la propia acción estatal. Dicha identificación estará condicionada en buena parte por el pacto social vigente en cada país. Deberá reflejar la prioridad especial que, contingente en tiempo y lugar, asigne la sociedad civil de cada país al acceso al consumo de ciertos bienes y servicios. Al punto que la sociedad civil exija, implícita o explícitamente, al gobierno que vigile, promueva y asegure el buen desempeño de tales mercados.

Entre los mercados claves cuyo seguimiento, regulación o intervención por el Estado es recomendable en aras de promover un desarrollo socialmente incluyente están el mercado de trabajo y el financiero. Las fallas en su funcionamiento en nuestra región son obvias. Urge aumentar la capacitación, movilidad y ocupación en empleos dignos. Asimismo, hay que fortalecer las instancias de supervisión bancaria y financiera. Por otra parte, seguramente es pertinente regular el mercado de ciertos bienes y servicios que componen la canasta de consumo básico de la población marginada, o la de algunos grupos o estratos adicionales, en los que se considera que sus fallas tienen un impacto social o económico adverso significativo. También pueden considerarse los mercados de insumos que entran de manera generalizada en la producción nacional; entre ellos se destacan los de la energía, las comunicaciones y el transporte.

Se debe reconocer que la capacidad efectiva de regulación e intervención del Estado en la economía tiene límites técnicos e institucionales, además de condicionantes políticos. Uno de ellos es la disponibilidad de recursos capacitados en la administración pública, incluyendo las carencias que se advierten en las entidades de regulación, así como en la gerencia de paraestatales. Otros son los fondos y recursos fiscales y financieros con los que cuenta y su independencia o autonomía de los poderes políticos o económicos fácticos que constituye un punto central de la democracia. También incide la efectividad del marco jurídico y legal para aplicar las sanciones impuestas por dichas entidades. De hecho, es frecuente que las agencias o comisiones de competencia sean débiles, con escasos recursos y en riesgo de ser capturadas por los oligopolios. Estos elementos condicionan la efectividad, forma y escala de la regulación/intervención del Estado en mercados clave. Además, cabe recordar que la injerencia del Estado en la economía está acotada por la obligación de preservar ciertos equilibrios fiscales y financieros y por restricciones emanadas de las relaciones internacionales. Estas últimas van desde la forma de inserción del país en la economía globalizada, hasta su pertenencia legal/formal a organizaciones o acuerdos regionales o multinacionales en materia comercial, de inversión o de otro tipo que tienen efectos económicos.

Existe el riesgo de que la estrategia de desarrollo promovida por el Estado –incluso basada en un consenso nacional– sea inadecuada y que, en vez de facilitar, obstaculice la implantación de una pauta de desarrollo sostenido socialmente incluyente. Ello no implica que el Estado renuncie a su compromiso promotor. A lo que lo obliga es a asegurar que la estrategia de desarrollo promovida desde sus instituciones refleje la consulta y el trabajo concertado entre grupos empresariales, sociedad civil y el gobierno mismo. Asimismo, es necesario que el programa de instrumentación incorpore mecanismos de seguimiento y evaluación sistemática que permitan corregir el rumbo de manera oportuna. En otras palabras, la concreción de la democracia en el ejercicio de la política pública exige que la estrategia de desarrollo que promueva el Estado sea reflejo del consenso nacional en torno a la visión de largo plazo de la transformación económica que se requiere para un desarrollo incluyente en términos sociales.

POLÍTICA ECONÓMICA, CRECIMIENTO, EQUIDAD Y POBREZA

América Latina ha logrado consolidar los índices de baja inflación y la corrección de las finanzas públicas. Dichos importantes logros no deben descuidarse. Pero son insuficientes para detonar o sostener un proceso de desarrollo robusto y socialmente incluyente. Como se señaló en la parte inicial, a pesar de dichos avances, las economías de la región en general han crecido con escaso dinamismo y el avance en el combate a la pobreza es limitado. Persisten agudas inequidades en el acceso de los pobres a servicios de educación y de salud de calidad, al uso o propiedad de la tierra o maquinaria y equipo, a la información y el avance tecnológico, así como al financiamiento. Estas inequidades se traducen en forma sistemática en una aguda desigualdad de riqueza, ingreso y consumo, y dan lugar a productividades divergentes derivadas tanto de una mayor disponibilidad de capital —humano, físico y financiero— como de la posibilidad de acceso al poder político. Así, el sistema económico ha ido reproduciendo una sociedad polarizada en la que coexisten vastos contingentes sumidos en la pobreza masiva junto con minorías privilegiadas cuya prosperidad destaca incluso a nivel internacional.

Reducir la inequidad y abatir la pobreza de nuestra región constituyen no sólo un imperativo ético, sino también una *conditio sine qua non* para conseguir y sostener tasas elevadas de expansión de la actividad económica y, al mismo tiempo, evitar un deterioro de la cohesión social y de la estabilidad política. El reto de la política económica se centra en procurar el nivel más alto posible de bienestar material general de la población, de manera que se eleven persistente y rápidamente las condiciones de vida de la amplia proporción que se halla sumida en la pobreza. Para ello, la política económica y de hecho la estrategia de desarrollo, debe tener como preocupaciones centrales tanto impulsar un mayor crecimiento económico de largo plazo respetando el mantener una baja inflación, como corregir las inequidades en la distribución efectiva de los beneficios del crecimiento para que se refleje entre la población.

La inequidad y la pobreza representan un elemento relevante en el diseño de la política económica y es crucial dejar de percibir las como cuestiones que competen meramente a la política social. En la práctica, la aguda desigualdad en la distribución de la riqueza genera distorsiones en el funcionamiento de los mercados y disminuye la eficacia de la política pública. Por efecto de esta situación, se debilita el potencial de crecimiento económico. Como se afirma más adelante, esos problemas ponen en entredicho la capacidad del Estado para cumplir sus responsabilidades en el ámbito económico actual, aún aceptando que los mercados son las instituciones privilegiadas para asignar y distribuir los recursos. Estas responsabilidades son: i) garantizar la imparcialidad y justicia en del sistema legal y los derechos de propiedad, ii) fortalecer el desarrollo de mercados competitivos, y iii) garantizar la seguridad y protección social.

En efecto, la aguda desigualdad tiende a fomentar el conflicto, a reducir la cohesión social y –en ocasiones– torna contingente el respeto a los derechos de propiedad según el poder económico del demandante. Se elevan así los costos de transacción y, de forma concomitante, se erosiona la percepción de transparencia y equidad del sistema de justicia que está en el fundamento del Estado de derecho. A la vez, al traducirse dicha desigualdad en marcadas divergencias regionales dentro del país, la calidad y productividad de capital humano e infraestructura se vuelven muy heterogéneas y hacen descender la competitividad de la economía en su conjunto. Igualmente, influye en la composición del ingreso y del gasto público, tendiendo tanto a aumentar la regresividad del sistema tributario junto con una reducción de la carga tributaria global, como a asignar un gasto hacia el área social y de abatimiento a la pobreza menor a lo deseable. Y al restringir el acceso al financiamiento y al capital físico (tierra o maquinaria) por parte de los pobres, se debilitan las posibilidades de inversión y de crecimiento económico de la sociedad en su conjunto. Por fin, las desigualdades de ingreso y riqueza, en economías en vías de desarrollo con democracias todavía incipientes y escasos recursos fiscales, producen una acentuada inequidad en el acceso a servicios escolares y de salud de calidad en perjuicio de los pobres, lo que mina su capital humano y ayuda a perpetuar el círculo intergeneracional de reproducción de la pobreza.

El Estado en la democracia, en su calidad de árbitro de última instancia de conflictos socioeconómicos y políticos de alcance nacional, tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad y la protección social, creando un marco institucional para socializar ciertos riesgos. Una opción sería incorporar en el proceso de asignación del gasto público a nivel descentralizado criterios de satisfacción de niveles mínimos de bienestar; por ejemplo, ligados a derechos económicos o a satisfactores de necesidades básicas, o del desarrollo humano. Así es como se podrían introducir estabilizadores automáticos de naturaleza fiscal –similares al seguro de desempleo que existe en las economías en desarrollo– que moderen las fluctuaciones del ciclo económico. Además de mitigar la volatilidad de la economía y aminorar su costo social, dicha práctica o regla integraría las necesidades sociales básicas en el diseño de la política de estabilización macroeconómica. Su viabilidad y relevancia está sujeta a la magnitud de los ingresos fiscales y al apoyo político –al pacto social– que convoque.

En todo caso, es urgente que la política económica en nuestra región recobre su vocación y capacidad redistributivas. Para ello habrá de ganar primero el espacio de legitimidad política para reformar las finanzas públicas a fin de elevar la carga tributaria y reorientar el gasto hacia una redistribución más progresiva del ingreso. Dos elementos son particularmente importantes para el diseño de la política pública en este empeño: la generación de empleo y la protección social. Por una parte, aun cuando las posibilidades de creación directa de empleos permanentes por el Estado están acotadas, el gasto público en infraestructura y en servicios de educación tiene un efecto multiplicador importante al estimular la inversión privada y fortalecer la competitividad global y de regiones específicas con mayor atraso relativo en su desarrollo. Por otra, en tanto que las ocupaciones formales pierden peso en la composición del empleo en la región, es cada

vez más necesario construir sistemas de protección social que no dependan de la forma de inserción del individuo en el mercado laboral. Todo ello requiere recursos fiscales considerables y, en economías con bajas cargas tributarias y ante sociedades desiguales, se imponen reformas fiscales progresivas e integrales donde, junto con los impuestos, haya aportaciones contributivas por parte de los usuarios de mayores recursos que financien directamente los servicios públicos que no deben ser sólo para los pobres sino para todos los ciudadanos.

¿En qué medida puede cumplir la política fiscal con los fines redistributivos, dada su escasa disponibilidad de recursos y la obligación de atender sus otras prioridades? ¿Hasta qué punto puede el gobierno aplicar las reformas fiscales que permitan hacerlo, sin violentar excesivamente los equilibrios de la economía política al punto que pongan en riesgo la estabilidad económica o política? La respuesta es contingente al contexto institucional y político de cada país. Pero seguramente su viabilidad dependerá de la capacidad del Estado y la sociedad civil para presentarla como elemento central de una agenda de desarrollo socialmente incluyente formulada de manera consensuada. En esencia, este proceso dependerá de la capacidad de refundar el pacto social de forma funcional a la puesta en marcha de una nueva estrategia de desarrollo.

En este contexto, la conclusión parcial a subrayar es que hoy día, el avance hacia el desarrollo socialmente incluyente en América Latina y el Caribe exige una política económica cuyas preocupaciones centrales vayan más allá de mantener una baja inflación y equilibrio en los balances fiscales, aspectos que nunca deben descuidarse. Pero la política del Estado en lo que concierne al desempeño de la economía debe orientarse a lograr una pauta de elevado crecimiento de largo plazo aparejada con una reducción significativa y persistente de la desigualdad y la pobreza. En caso de no obtener pronto resultados significativos en estos frentes, los logros en materia de estabilización de la inflación y del balance fiscal e incluso en la consolidación de la democracia “pueden temblar súbitamente y quebrarse”. Habiendo reflexionado sobre la racionalidad y objetivos generales de la injerencia del Estado en la economía latinoamericana pasamos a continuación a analizar algunos aspectos puntuales de la instrumentación de las políticas económicas.

PRIMUM NON NOCERE

Después de establecer los objetivos generales que debe tener la intervención del Estado en la economía, la siguiente tarea es identificar algunos principios guías para la instrumentación de la política económica en ámbitos cruciales del desarrollo. En ello, lo más prudente sería apoyarse en los principios éticos de la medicina, comenzando con el *primum non nocere* atribuido a Hipócrates, y que se traduce como “la obligación de antes que nada, no hacer daño”. Esta recomendación, máxima central de la acción del

médico, se complementa por tres obligaciones adicionales: i) la de prevenir el daño, ii) la de remover o retirar lo que esté haciendo daño, y iii) la de promover lo que tenga un efecto benéfico.

De esta recomendación se desprende que la intervención del Estado debe, en primer lugar, evitar que su acción cause crisis económicas o agudice los efectos negativos de choques provenientes de los mercados internacionales. Buen número de las crisis económicas de la región tuvo su raíz en cambios adversos de la economía global, como la abrupta caída en la relación de sus términos de intercambio o el alza en las tasas de interés internacionales que volvieron súbitamente tajante la restricción externa sobre el crecimiento económico. Con todo, ha habido también múltiples episodios de descalabro macroeconómico de origen endógeno, provocados por el desbalance del patrón de ingreso-gasto o el descalce en el financiamiento del sector público o del privado. Estas crisis tienen manifestaciones diversas, como el alza brutal del déficit fiscal o del endeudamiento del sector privado, la pérdida abrupta y masiva de divisas, o la brusca espiral inflacionaria. Invariablemente redundan en caídas en el nivel de actividad productiva, el empleo y los ingresos, que afectan en especial a los pobres.

El *dictum* hipocrático aplicado a nuestro caso obliga a que la política económica se comprometa a no provocar desequilibrios insostenibles en las finanzas públicas, o en las cuentas externas de la nación. ¡Ello está lejos de implicar que el balance fiscal o el saldo en la cuenta corriente del balance de pagos tenga que ser siempre nulo! Lo que significa es que la pauta de acumulación de deuda pública (y de la deuda externa total, pública y privada) debe ser sustentable y compatible con la tasa de expansión de la economía de largo plazo.

Como ha señalado la CEPAL, los desequilibrios de las finanzas públicas o de las externas, y la subsiguiente alta inflación que generan, no sólo inducen costos financieros considerables. También ellos están asociados a la volatilidad en el ritmo de expansión de la economía y de la ocupación que provoca efectos tanto o más adversos, sobre todo en el segmento social de los pobres. Ahora bien, la adopción de una regla de cero déficit fiscal es contraria al acotamiento de la volatilidad en la medida que imprime, de manera automática, un carácter procíclico a la ejecución del presupuesto público. Así el gasto público en lugar de moderar, acentúa la volatilidad de la economía nacional, estimulando los períodos de relativa bonanza y profundizando sus fases recesivas. Para evitar estos efectos, es con amplitud más conveniente adoptar una regla de balance estructural en las finanzas públicas, similar a la que rige en Chile. Con ella las finanzas públicas atemperan las fluctuaciones del ciclo económico, a la vez que mantienen un equilibrio de largo plazo compatible con la expansión de la economía a su ritmo potencial. Una ventaja adicional de esta opción es que emite señales transparentes a los mercados de que el gobierno está obligado a ahorrar en períodos boyantes y a incurrir en déficit fiscales en las fases recesivas. Cuando el déficit se genera mediante esta regla difícilmente puede dar lugar a expectativas de falta de disciplina fiscal entre los organismos financieros internacionales o los mercados de capitales. Por el contrario, al aplicar esta regla se asegura que tanto

la deuda pública como los ingresos fiscales como proporción del PIB están en niveles aceptables.

Asimismo, el *primum non nocere* facilita que las intervenciones del Estado en la economía cuiden de no crear presiones inflacionarias ni distorsiones insostenibles en la estructura de precios relativos. Esto se expresa en dos recomendaciones concretas inmediatas que son de suma relevancia en el contexto latinoamericano. La primera es que la política pública en materia de regulación debe evitar recargarse excesiva o prolongadamente en esquemas de controles de precios. Dichos controles o topes sirven para aminorar temporalmente el impacto social de choques –de demanda u oferta– en mercados seleccionados. Pero no pueden por sí solos representar el pilar de una política de largo plazo ya que en algún momento ocasionan desabastecimiento, mercados ilegales paralelos e inflación en el plano macroeconómico.

La segunda se remite a la conducción de la política monetaria y cambiaria. En efecto, un elemento central detrás de diversas crisis de balance de pagos en la región ha sido la apreciación persistente del tipo de cambio real. Tales apreciaciones ayudan temporalmente a acentuar la baja en la inflación, pero desincentivan la formación de capital en actividades comerciables y merman la competitividad internacional del aparato productivo local al dificultar su transformación. Es recomendable, entonces, que la política monetaria, en particular la banca central, atienda entre sus términos de referencia, además de mantener una baja inflación, evitar la apreciación persistente y significativa del tipo de cambio real y favorecer el empleo. Sobre valuación persistente del tipo de cambio real, de hecho, se está padeciendo en varios países de la región que gozan de abundantes ingresos de divisas por remesas familiares o por exportaciones intensivas en recursos naturales/minerales. Conviene en esos casos moderar o revertir dicha apreciación cambiaria. En caso de no ser posible, es apremiante aplicar políticas especiales para fomentar su desarrollo y transformación productiva a fin de compensar los efectos adversos de tal apreciación cambiaria sobre la competitividad internacional.

Evitar perjuicios adicionales requiere que tanto la política fiscal como la monetaria se sujeten a los principios de la transparencia y la rendición de cuentas. Así no sólo algunas instituciones económicas sino que las principales instituciones responsables de las políticas macroeconómicas, *ergo*, el servicio de administración tributaria, las oficinas de asignación del gasto y la inversión públicos y el banco central deben ser coordinados específicamente en la aplicación de sus respectivos mandatos. De hecho convendría ampliar el mandato del banco central para que se ocupe tanto de la estabilización de precios como del ritmo de crecimiento de la economía respecto a su senda potencial.

Explorando más allá del *primum non nocere*, hacia las demás prescripciones hipocráticas, se detectan varias tareas más que, en principio, debe emprender la política pública para promover el desarrollo económico. La primera tiene que ver con el sistema financiero: buscar formas para ampliar la oferta de crédito en plazos y con tasas razonables destinados a la población pobre y a la pequeña y mediana empresa. En algunos países

ello necesitará más bien ampliar la competencia, en otros será más bien fortalecer las instancias de regulación y supervisión bancaria y también dar mayores recursos a la banca de desarrollo. Otra igualmente importante concierne a las políticas sectoriales para favorecer el desarrollo productivo y la innovación tecnológicas. La evidencia empírica muestra que la estructura productiva de una economía, es decir, el tipo de bienes y servicios en que se especializa su producción, es un determinante fundamental de su desempeño y ritmo de expansión de largo plazo.

El reto es diseñar y aplicar políticas para el desarrollo de sectores específicos que ayuden a difundir un dinamismo generalizado al resto de la economía. En este empeño, hay experiencias múltiples de éxitos y de fracasos dentro y fuera de la región. El meollo parece residir no en la habilidad de selección *a priori* de los sectores con potencial dinámico y, *ergo*, cuáles hay que favorecer. Sino más bien en el tipo de colaboración y cooperación que se establezca entre el sector público y el privado. Idealmente, dicha cooperación identificará los obstáculos centrales que, desde ambos puntos de vista, frenan la transformación y modernización productiva. A partir de ello es más fácil apuntar cuáles son los instrumentos de política para removerlos y aplicarlos de manera que los estímulos se otorguen de modo transparente, acotado en el tiempo y sujeta a criterios estrictos de desempeño fácilmente comprobables y que determinen la permanencia o exclusión de las diferentes empresas en el programa.

CONCLUSIÓN

Ya sea directamente vía el gasto público o bien indirectamente incidiendo en las decisiones de inversión, consumo y ahorro del sector privado, el Estado afecta la composición y las posibilidades de expansión de la oferta y la demanda agregadas. Por la posición central que ocupa y por sus facultades en los terrenos de la economía y la política, el Estado está autorizado y comprometido para intervenir en ciertos mercados para corregir sus fallas e insuficiencias. Parte de su responsabilidad social es atenuar los impactos adversos de las fluctuaciones económicas, de la transformación productiva y de los choques externos.

La alta participación de la propiedad gubernamental en los acervos de capital de muchos países determinó que se considerara equivalente el papel del Estado en la economía a su participación directa en los procesos de asignación, producción y distribución de mercancías. Los procesos de privatización, junto con las tendencias de la globalización, tornan muy difícil en la actualidad, y quizá ocioso, insistir en ese presunto papel del Estado. Si bien en algunos casos, ciertas y muy contadas empresas pueden razonablemente –en función del bien común– pasar a formar parte del sector público, hoy la función principal de los gobiernos desde el punto de vista económico

se debe concentrar en la provisión de incentivos que aseguren eficiencia dinámica en la asignación de recursos y una transformación productiva para promover un crecimiento elevado de largo plazo con mayor equidad en la distribución. Este papel debe considerar que la regulación estatal tiene lugar en espacios abiertos al tránsito de fondos, mercancías y personas, de manera tal que las reglas tienen que concordar con tramas institucionales que rigen bloques económicos regionales y el conjunto de los países del orbe.

Así, la función económica contemporánea del Estado es ejercer la regulación en economías donde predominan las fallas de otras instituciones de asignación o distribución. También las políticas contra la desigualdad deben entrar a la regulación de los mercados. No deben quedarse antes del mercado creando capacidades y después del mercado redistribuyendo impuestos para igualar ingresos, sino que deben ir más allá de las regulaciones anti – monopolísticas asegurando los derechos de los consumidores e impidiendo que formas mercantiles que funcionan claramente como estructuras jerárquicas imperen de manera tal que sólo unos pocos gozan de los beneficios y todos los demás pagan los costos. La producción, la puesta en operación y la garantía de cumplimiento de marcos regulatorios adecuados para las distintas actividades económicas constituyen un aspecto relevante del papel del Estado. En particular, la provisión de incentivos para la inversión y la transformación productiva, junto con la configuración de un marco regulatorio que identifique claramente el papel de la inversión pública, son acciones de crucial importancia ante las múltiples fallas, de diverso origen, que distorsionan el monto y la composición adecuados de la inversión en la región.

La versión revisada del Consenso de Washington propone una agenda de reforma institucional integral sumamente ambiciosa, que no toma en cuenta que la modificación del marco institucional también tiene costos y, sobre todo, no es un proceso realizable en el corto plazo. Su estructura refleja valores y formas de organización social que han demandado años para construirse y que difícilmente pueden rehacerse en un *big bang* institucional con un plumazo programático de reformas. Intentar una reforma institucional de tal envergadura en democracias todavía incompletas sobre todo en sus instituciones económicas puede implicar entrar en un proceso incierto, en un terreno minado cuyos efectos en la dinámica económica y en el marco político y social son desconocidos tanto en su fase de transición como en el largo plazo. Asimismo, emprender ese camino puede generar fuerte incertidumbre y volatilidad en variables económicas fundamentales, con graves repercusiones en la inversión y el empleo, que eventualmente pondrían en entredicho la estabilidad política.

Además, también es cuestionable que dicha reforma institucional sea indispensable para detonar o sostener un proceso de desarrollo. China e India, las experiencias recientes más exitosas de crecimiento económico intenso combinado con declinación masiva de la pobreza, detonaron dichos procesos de expansión elevada y sostenida con inclusión social sin realizar una reforma radical de sus sistemas institucionales.

Rechazar un nuevo *big bang* institucional no excluye el hecho de que algunas reformas institucionales propuestas puedan ser relevantes y aplicables para promover el desarrollo en ciertos países de la región. Pero para ello primero hay que evaluar su pertinencia con base en un diagnóstico específicamente nacional que identifique en el momento actual cuáles son los obstáculos principales que restringen críticamente (*binding constraints*) el desarrollo económico del país. Una vez identificados estos elementos, prosiga la tarea de decidir qué gama de instrumentos de política pública —llámese si se quiere, reforma— serían adecuados para removerlos.

Como comenzamos diciendo, el reto de América Latina y el Caribe es asegurar un proceso de desarrollo socialmente incluyente. Con miras a lograrlo, la economía deberá insertarse en una senda de elevado crecimiento de largo plazo y de generación de empleos de calidad que se acompañe de una contracción de la desigualdad y de la pobreza. La lección que dejó el frustrante desempeño del Consenso de Washington es que las estrategias y las políticas públicas para promover el desarrollo no tienen por qué ser iguales en todas las economías de la región. Y, desde nuestro punto de vista, tampoco deben asumirse como simples segundas o terceras generaciones de las reformas previas.

En última instancia, adoptar con firmeza una estrategia de desarrollo socialmente incluyente depende del pacto social que se establezca. Ello está condicionado en alguna medida por el tipo de instituciones con que se cuenta y los procesos usuales para decidir las prioridades del bienestar social así como para establecer qué asignaciones de recursos son coherentes con el equilibrio competitivo privado y con el social. En todo caso, consolidar dicho pacto social es quizá el reto fundamental del Estado y de la sociedad latinoamericana en nuestros días.

BIBLIOGRAFÍA

- AMSDEN, ALICE (2001), *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late industrializing countries*, New York: Oxford University Press
- BANCO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO (2006), *La Política de las Políticas Públicas, informe anual 2006*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, universidad de Harvard y Editorial Planeta: México D.F.
- BANCO MUNDIAL (2005), *Economic Growth in the 1990s: learning from a Decade of Reform*, Washington D.C.
- CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE (2004), Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico, *Revista de la CEPAL*, No.83. Santiago de Chile.

- CHANG, HA-JOON, (2003), "The Market, the State and Institutions for Economic Development", en Ha-Joon Chang (ed) *Rethinking development Economics*, Anthem Press, Londres
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2002), *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004), *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, Santiago de Chile
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2006), *La Protección Social de cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile.
- FFRENCH-DAVIS RICARDO y JOSÉ LUIS MACHINEA (2007) (eds), *Economic Growth with Equity*, Palgrave MacMillan: Nueva York
- FISHLOW, ALBERT (1990), The Latin American State, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.4., No.3, pgs.61-74.
- GALLAGHER, KEVIN (2005), Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs, Zed Books: Londres
- GRYNSPAN, REBECA y JUAN CARLOS MORENO-BRID (2004), "Desarrollo Económico y Cohesión Social: retos fundamentales para América Latina", *EconomíaUNAM*, No.2, Universidad Nacional Autónoma de México: México DF
- HAUSMANN, RICARDO y ANDRÉS VELASCO (2005) Slow Growth in Latin America: Common outcomes, common causes?, documento presentado en el Seminario Una nueva agenda de desarrollo para América Latina, Salamanca España, 7-8 octubre.
- IGLESIAS, ENRIQUE (2006) "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No.90.
- LIFSHITZ, ALBERTO (2002) "El significado actual de Primun Non Nocere", Seminario El Ejercicio Actual de la Medicina, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- MACHADO, ANTONIO, *Prosas dispersas*, ed. Jordi Doménech, Madrid, Páginas de Espuma, 2001
- MORENO-BRID, JUAN CARLOS y JAIME ROS (2004), México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica, *Revista de la CEPAL*, No.84, pgs. 35-58.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (2004), *Reconstruir el Futuro*, Bogotá: Editorial Normas-Naciones Unidas.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2006), Hacia un Estado de y para la Democracia, texto preliminar preparado para el proyecto PRODDAL II del PNUD.

- PERRY, GUILLERMO (2005) "Crecimiento en América Latina: En busca del tiempo perdido, No.8 *Serie Desarrollo para Todos*, Banco Mundial: Washington D.C.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004) *La Democracia en América Latina: Contribuciones para el debate*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara: Buenos Aires.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004) *La Democracia en América Latina*: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara: Buenos Aires.
- RODRIK, DANI (2006), "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?," *Journal of Economic Literature*, Vol.XLIV, No.4
- RODRIK, DANI (2005), *Rethinking Growth Strategies* WIDER Annual Lectura, No8. Helsinki: United Nations World Institute for Development Economics Research, Helsinki
- SEN, AMARTYA. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Madrid: Planeta
- SINGH, ANOOP et al (2005), "Stabilization and reform in Latin America: A macroeconomic perspective of the experience since the 1990s", *IMF Occasional paper* 238.
- TANZI, VITO (2000), El Papel de Estado y la Calidad del Sector Público, Revista de la CEPAL, No.71, Santiago de Chile.