

Desafíos y oportunidades para el rol del Estado en la post-crisis

Resumen:

La crisis financiera global que emergió en los mercados de países desarrollados dejó en evidencia las serias falencias de un enfoque de la política económica que confiaba en la autorregulación de los mercados y minimizaba el rol del Estado. El escenario de post-crisis exige una reformulación del papel del Estado. Para América Latina y el Caribe dicho desafío se da además en el contexto de cambios en el orden productivo mundial que amenazan su posición en la economía global. Aunque varios países de la región sortearon con éxito la crisis, es preciso re-pensar el rol del Estado en cuatro áreas clave: los objetivos de una macroeconomía para el desarrollo, las políticas de desarrollo productivo en un mundo global, la reducción de las desigualdades en el mercado laboral y de las brechas sociales asociadas a las insuficiencias de las instituciones de protección social. Dicha redefinición debe darse además tomando en cuenta la incrementada demanda por transparencia en la acción pública y privada y por participación ciudadana en la definición y ejecución de las políticas públicas.

Palabras clave:

políticas públicas, crecimiento económico, desarrollo productivo, equidad

Abstract:

The global financial crisis which emerged in developed countries markets gave evidence of the shortcomings of an economic policy approach which believed in self-regulation of markets and minimized the role of the State. The post-crisis reality demands a reformulation of the role of the State. Latin America and the Caribbean countries face this challenge in a context of ongoing changes in the world production structure that threaten its position in the global economy. Although many Latin American and Caribbean countries were successful in overcoming the crisis, four key areas of policy-making need to be redefined: The goals of a development-oriented macroeconomic

policy, the role of the State in productive development policies in a globalized economy, in the abatement of inequities in the labor market and of social differences caused by inadequacies of social protection institutions. Such redefinitions have to be carried out in the context of heightened demands for transparency in public and private actions, and for citizens' participation in the definition and execution of public policies.

Key words:

public policies, economic growth, productive development, equity

Desafíos y oportunidades para el rol del Estado en la post-crisis

I. Introducción

La reciente crisis internacional no sólo produjo la mayor contracción del nivel de actividad mundial desde la Gran Depresión, sino que además hizo evidente la urgencia de replantear la manera de ver la economía y el rol de la política pública. La crisis desnudó las serias falencias de un enfoque de política que en forma ingenua confió casi exclusivamente en la capacidad de los mercados para autorregularse, minimizando y debilitando el papel del Estado. También hizo evidentes las falencias en el campo ético y de la transparencia que caracterizaron a agentes claves de los mercados y su escasa obligación de rendición de cuentas (*accountability*) ante la sociedad que sufrió las consecuencias de sus acciones. El mundo fue testigo de una de las mayores crisis de la época moderna, con enormes pérdidas

de riqueza y la práctica evaporación de instituciones que se suponía sólidas. De hecho, en el momento más álgido de la crisis, parte importante del mercado financiero de varios países desarrollados, que por décadas exhibieron un fuerte crecimiento, desapareció en sólo dos semanas. El efecto sobre el resto de la economía y para varios países menos desarrollados fue devastador, con significativas pérdidas de producto, empleo y consecuencias sociales que aún quedan por materializarse y que seguramente podrían prolongarse por mucho tiempo si fallamos en comprender los cambios necesarios en la acción pública que el contexto post-crisis demanda.

En medio de estas turbulencias, no obstante, fue alentador constatar la capacidad de aprendizaje de previas crisis, las que en su momento fueron agravadas por la inacción del Estado. Así, inclusive en países desarrollados

en los cuales más se cuestionó la acción pública, esta vez ha sido el Estado el agente clave en la contención de la crisis. Del mismo modo, será la acción pública la que incidirá decisivamente en la forma y velocidad con que cada país supere la actual coyuntura y enfrente los desafíos y oportunidades que surgirán del nuevo escenario económico mundial que ha comenzado a configurarse.

Se presentan en consecuencia nuevos desafíos para una política pública que busca proyectar la región hacia mayores alturas, tanto en lo referente a las dimensiones productivas como en las sociales, de equidad, ciudadanía y comportamiento ético de los agentes económicos. Se abren al mismo tiempo nuevas oportunidades para re-pensar el desarrollo, sobre una base más realista sobre el funcionamiento de los mercados y el rol del Estado, imbuida además de un claro sentido ético, de justicia social y de profundización de la democracia. Sobre alguno de los principales aspectos de esos desafíos, desde el punto de vista de América Latina y el Caribe, nos referimos a continuación.

II. Los desafíos de la política pública

Objetivos de una macroeconomía para el desarrollo

Como consecuencia de la crisis financiera el 2009 fue un año de retrocesos en materia de

crecimiento económico, empleo y condiciones sociales en la región. No obstante, podemos constatar, con ciertas excepciones en Centroamérica y el Caribe de habla inglesa, que la región soportó las turbulencias externas con resultados apreciablemente mejores que en experiencias previas. Ello radica en significativas transformaciones en las políticas macroeconómicas en numerosos países de la región en los años previos.

En efecto, la endémica inestabilidad del crecimiento a partir de la década de los setenta, originada tanto en desequilibrios internos como en frecuentes turbulencias externas, dio pie a partir de mediados de los noventa a significativas mutaciones en el comportamiento macroeconómico. Más allá de las diferencias entre países, el resultado general de estos cambios se caracteriza por una situación fiscal más consolidada, con mejoras en los perfiles de endeudamiento público externo e interno, reducción de los desbalances externos, inclusive con superávit y significativa acumulación de reservas internacionales en varios casos, persistentes caídas en los niveles inflacionarios alcanzando sostenidamente y en numerosos países registros anuales inferiores a un dígito¹. De este modo, cuando la crisis se hizo sentir en la región a través de los diversos canales comerciales y financieros, varios países contaban con espacios de acción contracíclica para moderar los efectos del shock externo y evitar la secuencia de encadenamientos procíclicos

que en el pasado exacerbaban los efectos económicos y sociales de esas turbulencias². Ilustrativo de dicha mayor solidez de las economías de la región es que durante la presente crisis la gran mayoría de los casos no requirió apoyo externo, en la forma de financiamiento para la balanza de pagos, y que haya sido muy reducido el uso efectivo de recursos provenientes de instituciones financieras multilaterales³.

Con todo, y habida cuenta de diferencias entre países dentro de este positivo cuadro general, no cabe ser autocomplaciente con los avances registrados por cuanto aún permanecen significativos retrasos, particularmente en las áreas de pobreza, distribución del ingreso y condiciones sociales de vida y laborales, para cuya superación el desempeño macroeconómico representa una condicionante decisiva.

Así, a pesar de haber experimentado una de las fases de crecimiento sostenido más largas de los últimos cuarenta años, los avances en materia de reducción de la pobreza y de la concentración del ingreso, así como mejoras en las condiciones de vida, son insuficientes como para estar satisfechos⁴. La superación de esos rezagos requiere de acciones en numerosos aspectos que exceden el ámbito de las políticas macroeconómicas, varios de los cuales se abordan más adelante. Abordamos aquí cuáles serían las principales contribuciones de la política macroeconómica al desarrollo.

El crecimiento económico es condición indispensable, aunque no suficiente, para el

avance en los niveles de bienestar, de equidad y en la reducción de la pobreza en un contexto de razonable estabilidad. La estabilidad, no obstante, no debe ser entendida como un concepto unidimensional referido solo a magnitudes nominales, tales como la inflación y los agregados monetarios. Una visión más completa abarca sin duda aspectos reales como la minimización del desempleo, o mejor dicho la utilización máxima de las capacidades humanas y físicas disponibles. Tal como lo demuestra la dolorosa experiencia en nuestra región, el descuido de la preocupación por el desempleo puede generar niveles de tensión social que tornen inútiles los esfuerzos por estabilizar la inflación. El primer desafío es, entonces, la adopción en forma consensuada por toda la sociedad, de un marco de políticas macroeconómicas que potencie el crecimiento y abra espacio para las políticas necesarias a la creación de capacidades humanas, mejoramientos distributivos y reducción de la pobreza.

La piedra angular del crecimiento es la creación de capacidades, entendida como la acumulación de capital productivo, científico y tecnológico, la creación de la infraestructura necesaria y el ensanchamiento de las capacidades humanas mediante la educación, el fortalecimiento del aprendizaje y la innovación. Pero como sabemos, en todas esas áreas clave nuestra región exhibe rezagos, resultado en gran medida de la debilidad del Estado para liderar las actividades allí donde es indispensable y

para apoyar el emprendimiento privado. Así, las tasas de inversión en general son muy menores a las alcanzadas por aquellos países que antes eran no desarrollados y que hoy están en camino de serlo, la infraestructura está lejos de alcanzar grados de suficiencia, los logros en materia educacional, tanto en el acceso como especialmente en lo referente a su calidad, tampoco son comparables a los de esos países, a la vez que exhiben un gran retraso los avances en materia de apoyo a la innovación y el desarrollo científico-tecnológico⁵.

Por ello, progresivamente y en especial en vistas de los desafíos para la competitividad que enfrentará la región en el nuevo orden productivo global que está emergiendo como resultado del acelerado cambio tecnológico y la irrupción de Asia como futuro principal centro manufacturero mundial, se hace evidente la necesidad de que la región recupere las capacidades públicas para apoyar la inversión en la creación de capacidades, en el sentido amplio señalado anteriormente.

A través de los años y en diversos estudios, la CEPAL ha enfatizado la necesidad de alcanzar un nuevo pacto fiscal como uno de los elementos centrales en la recuperación de la senda del crecimiento⁶. Este nuevo acuerdo social debiera caracterizarse, en materia de gastos, por la recuperación de la capacidad del Estado para apoyar directamente y en asociación con el sector privado, la creación y expansión de la infraestructura necesaria para el

desarrollo, la provisión creciente de bienes públicos de calidad (salud, educación, seguridad) la protección social de los más desvalidos, la reducción de la pobreza y en especial de la indigencia, el apoyo al emprendimiento de grupos medios que buscan elevar su dotación de capital (PYMES, inversión en vivienda) y el emprendimiento innovador, entre los principales. A la vez, un nuevo acuerdo social debe establecer bases seguras para el enfrentamiento de las necesidades del desarrollo, mediante cargas tributarias acordes con el nivel de desarrollo de cada país, con estructuras equitativas y eficientes de recaudación.

La experiencia regional en estas materias exhibe serias deficiencias, con baja carga tributaria en relación al nivel de desarrollo alcanzado, prevalencia de impuestos indirectos de carácter regresivo, numerosos mecanismos de evasión y elusión que agravan la inequidad del sistema y en general niveles de recaudación que no hacen posible solventar establemente los programas de contenido social sin incurrir en déficit que luego amenazan su continuidad. Además, por cuanto esas bajas cargas tributarias en relación a las necesidades del desarrollo no contribuyen a crear espacios para la acción contracíclica, son una fuente de vulnerabilidad de las economías y de las condiciones de vida ante situaciones externas adversas.

Si bien el desafío señalado puede no parecer novedoso en vistas del decepcionante crecimiento de las últimas tres décadas y las

repetidas experiencias de desequilibrios fiscales, con ciertas excepciones durante el período de auge reciente, adquiere sin embargo una nueva urgencia en el contexto de un mundo crecientemente globalizado y competitivo, y por las nuevas exigencias de equidad, transparencia, comportamiento ético y rendición de cuentas que surgen de una mayor conciencia ciudadana así como también por la mayor demanda de participación en los procesos de decisión gubernamental. Además, como sabemos, la habilidad para competir en un mundo globalizado no depende únicamente de las ventajas de productividad en determinado rubro aislado. Más bien la competitividad tiene un carácter sistémico, siendo las ventajas en una rama determinada el resultado de su interacción con los componentes del resto del aparato productivo e institucional. Para explicarlo brevemente, a través de la competencia por medio de la exportación de servicios al resto del mundo, compiten también indirectamente el resto de las instituciones, privadas y públicas, mediante su grado de eficiencia, la calidad de sus políticas y crecientemente los países competirán también mediante su respeto por estándares universalmente aceptados de calidad de la vida laboral y por normas ambientalmente sostenibles de producción. Es en dicho nuevo contexto que el pacto fiscal necesario encuentra un renovado sentido, el que ahora más que nunca deberá reconocer el carácter sistémico,

y por tanto de origen colectivo y de amplio consenso, que debe sustentar una estrategia de crecimiento basada en la competitividad.

Una trayectoria predecible y sostenible para las finanzas públicas, al evitar excesos de gasto público, es una de las principales contribuciones de la política fiscal a la estabilidad de precios. Con ello la política monetaria puede orientarse hacia objetivos de estabilización de mediano plazo sin tener que incurrir en elevadas tasas de interés que encarecen el crédito, reducen la inversión y, por ende, sacrifican crecimiento futuro. Por el contrario, como lo atestiguan numerosos ejemplos en la región, un sostenido déficit público, en conjunto con una política monetaria contractiva, se expresará en fuertes alzas del costo del crédito, pérdidas de producción, particularmente entre las PYMES, y reducciones significativas de la inversión con efectos negativos duraderos para el crecimiento y el empleo.

Aún más, finanzas públicas sostenibles en el tiempo posibilitan, cuando ello sea necesario, una acción fiscal contracíclica, evitando pérdidas de producción y empleo, contribuyendo así al logro de una mayor estabilidad (en el sentido amplio), lo que contribuye a elevar el crecimiento de largo plazo.

En forma complementaria a las políticas fiscal y monetaria, los objetivos para un régimen cambiario que apoye la estabilidad y el crecimiento se refieren a evitar sobrevaloraciones de la moneda nacional que alimenten

déficit externos y afecten la asignación de recursos en contra de las actividades de exportación y sustitución eficiente de importaciones. Además ello contribuiría a aminorar o evitar comportamientos especulativos en contra del tipo de cambio y a proveer un mecanismo para amortiguar los efectos sobre la economía interna que se derivan de las fluctuaciones en los precios externos y en las condiciones del mercado financiero internacional. Como señala la teoría y la experiencia, no caben recetas únicas en relación al régimen cambiario. Lo que sí es claro, no obstante, es que en ausencia de políticas fiscales y monetarias coherentes con el objetivo de crecimiento y estabilidad, es muy difícil que la política cambiaria cumpla con los objetivos aquí señalados.

A su vez, un entorno de inflación baja y predecible y tasas de interés moderadas es una condición básica para el desarrollo del sistema financiero. Las políticas que favorecen el acceso al financiamiento por parte de sectores excluidos (tales como el microcrédito y los esquemas de garantías) y el fomento al desarrollo de nuevos mercados para el financiamiento de la inversión (de las empresas y los hogares) y la innovación, son elementos cruciales para una estrategia de desarrollo financiero orientado al crecimiento y la inclusión. No obstante, esas políticas pueden ver seriamente erosionada su efectividad por un entorno macroeconómico inestable, lo que nos retrotrae nuevamente al rol estratégico que cumple

el logro de un nuevo pacto fiscal en los términos señalados anteriormente.

Lineamientos para las políticas de desarrollo productivo

En la sección anterior se abordaron temas eminentemente macroeconómicos. Sin embargo, tal como subyace en la visión estructuralista de la CEPAL, el fenómeno del crecimiento económico y las políticas que lo apoyan poseen una dimensión sectorial insoslayable. Desde el inicio de las teorías del crecimiento económico se ha señalado que éste se da en forma disímil entre las diferentes ramas productivas, unas llevando la delantera durante ciertas épocas, para ser luego sustituidas en ese liderazgo. Otras visiones destacan que los avances en determinadas tecnologías ocasionan desequilibrios dinámicos entre los niveles de productividad de las diferentes ramas, que mediante el proceso de difusión tecnológica elevan el crecimiento global. A su vez, las teorías que destacan la innovación como fuente de crecimiento señalan a la búsqueda por mayor rentabilidad como el impulso de la creación diferenciadora, que, al tiempo que destruye viejas oportunidades, da origen a nuevas formas para elevar la productividad.

La efectividad con que el impulso innovador se traduce en un crecimiento del conjunto del aparato productivo depende de las características de la estructura productiva e institucional, que determina cuán intensos

son los lazos o encadenamientos productivos de los sectores innovadores con el resto de la economía y cuán rápido y profundo es el proceso de difusión tecnológica. Así, industrias de enclave que exhiben bajos encadenamientos productivos no serán particularmente eficientes en difundir su impulso hacia el resto. Del mismo modo también será un obstáculo para la difusión del progreso tecnológico una institucionalidad insuficiente, en términos de la formación de capacidades científicas y tecnológicas, de la provisión del financiamiento necesario así como también marcos legales poco favorables para que los innovadores puedan beneficiarse de su esfuerzo y cubrir los costos incurridos en ese proceso y obtener una rentabilidad que recompense el riesgo incurrido.

Es en tal sentido que la CEPAL ha señalado que la elevada heterogeneidad estructural prevaleciente en la región, en términos de fuertes diferencias en los niveles de productividad y capacidades para generar y adoptar progresos tecnológicos, es una de las principales fuentes del bajo crecimiento en la región. La coexistencia de sectores modernos con otros retrasados y de baja productividad se caracteriza por escasas relaciones de encadenamiento productivo y baja difusión del avance tecnológico, lo que redundará en magro crecimiento y escasa competitividad sistémica.

En razón de ello, los objetivos de las políticas de desarrollo productivo apuntan, en pri-

mer lugar, a reducir esa heterogeneidad, apuntando a elevar la productividad de los sectores más rezagados, y a establecer un marco institucional en apoyo de la innovación y la difusión de los avances científicos y tecnológicos. Ello supone formular estrategias y políticas orientadas a superar las exclusiones y barreras en las múltiples dimensiones que son causa de las diferencias de productividad: segmentación de los mercados tecnológicos y financieros, que se traducen en la exclusión de las PYMES, diferente acceso a insumos productivos clave (energía e infraestructura industrial) y a mercados de exportación, entre los principales. En suma, se trata de adoptar políticas que promuevan la existencia de un “campo nivelado” de las oportunidades para la elevación de la productividad y la superación de exclusiones.

En segundo lugar, la política de desarrollo productivo debe orientarse a elevar la intensidad de los lazos productivos, promoviendo una mayor interacción a lo largo de la cadena productiva entre empresas grandes, medianas y pequeñas mediante las políticas de *clusters*, y fomentar la asociatividad de medianas y pequeñas empresas como fuente de ganancias de economías de escala en la producción y la adquisición de insumos.

En tercer lugar, la creación de un marco institucional proclive a la innovación y que apoye la difusión del progreso tecnológico es, como se señaló, un aspecto clave del crecimiento y de las políticas de desarrollo productivo. Las

dimensiones de este desafío son muy variadas y por tanto imposibles de cubrir en un breve ensayo. Abarcan desde el establecimiento de un sistema de innovación, integrado por universidades, incubadoras de empresas, sistemas de financiamiento apropiados (como el capital de riesgo y las líneas de financiamiento directas de parte de las agencias de desarrollo), instituciones de capacitación, y la definición de espacios de alianzas público-privadas para el emprendimiento, hasta leyes que regulan la propiedad intelectual y los instrumentos (por ej. patentes) mediante los cuales se busca promover la innovación productiva.

Por último, la CEPAL ha destacado el rol catalizador que puede desempeñar el sector público, adoptando prácticas modernas y adelantos tecnológicos a lo largo de toda la cadena de servicios públicos (ej.: sistemas tributarios, registros públicos, compras públicas de bienes y servicios, administración moderna de la medicina, entrega de información, etc.) que, mediante reducciones de costo y mejoras de calidad, eleven la productividad global de la economía.

Principales rasgos de las políticas para disminuir las desigualdades

a. Reduciendo las desigualdades en el mercado laboral

La situación del mercado laboral en América Latina y el Caribe explica gran parte de las

desigualdades económicas y sociales en nuestra región. La cantidad y calidad del empleo, específicamente los ingresos laborales, determinan en gran medida el bienestar material de los hogares. También resultan decisivas las brechas entre los ingresos laborales y el acceso a la protección social de los diferentes grupos de la fuerza de trabajo según sus características en términos de educación, experiencia, género, zona de residencia y otros factores.

A su vez, la elevada heterogeneidad estructural del aparato productivo de la región se expresa en marcadas diferencias entre las características del empleo según el sector de inserción laboral. En efecto, personas con calificaciones similares pueden tener empleos muy diferentes en términos de ingresos, acceso a la seguridad social y estabilidad laboral. Esto se debe en parte a las amplias brechas de productividad entre diferentes sectores productivos y al hecho de que la institucionalidad laboral y social formal solo abarca una parte de la fuerza laboral. En efecto, el sector informal representa una proporción muy alta de la población activa en la región, donde esta institucionalidad laboral no está vigente y se caracteriza por una elevada precariedad, bajos ingresos y escasa protección social. Por su parte, son más desventajosas y menos reguladas las condiciones para las mujeres, para las minorías étnicas y para los jóvenes.

Durante las últimas décadas, muchos países de la región realizaron reformas a la

institucionalidad laboral. Muchas de las medidas buscaban desregular y flexibilizar el mercado laboral, con el objeto de promover una mejor asignación de los recursos humanos y por esa vía elevar la generación y la calidad de los empleos. Dicho objetivo en general dista mucho de ser alcanzado por este medio⁷. Si bien, una mayor flexibilidad del mercado de trabajo podría favorecer la capacidad de ajuste en el corto plazo, en la práctica ha tendido a traducirse en contratos de menor duración y una mayor inestabilidad en los puestos de trabajo. Dado que el desarrollo de nuevos conocimientos y habilidades específicas requiere de una mayor estabilidad en el empleo, una mayor rotación laboral habría significado de hecho pérdidas de capital humano y de aumentos de productividad. En consecuencia, el aporte neto al crecimiento de mayores grados de flexibilidad laboral está lejos de ser un resultado cierto. A su vez, cabe legítimamente interrogarse acerca de la validez del debate, en vistas de la elevada participación del sector informal en la generación de empleo, que se caracteriza por una baja prevalencia de relaciones laborales formales y, por tanto, elevada flexibilidad *de facto*. En ese marco, las ganancias netas de las reformas, si es que existían, eran de un orden marginal.

Los objetivos de una política orientada a la promoción de mayores niveles de equidad y justicia en el campo laboral (y con ello, reducción de las desigualdades entre los hogares) se

refieren al aumento de los ingresos y mejoras en las condiciones laborales, la inclusión laboral y la eliminación de las discriminaciones. Si bien no existe un camino único para tal propósito, la CEPAL ha propuesto ciertas orientaciones generales.

En primer lugar, la elevación duradera de los ingresos laborales descansa centralmente en una mayor productividad y mejor educación para todos, reforzando además los instrumentos de formación profesional y capacitación. A su vez, es necesario contrarrestar las diferencias de poder que caracterizan al mercado laboral en la región, reforzando la negociación colectiva, no solo para una mejor distribución de ingresos sino también como mecanismo para construir acuerdos socio-laborales sostenibles.

En un plano asociado con lo anterior y no obstante las controversias que suscita, el salario mínimo posee un importante potencial distributivo. El resultado final depende, no obstante, de las características específicas de la estructura salarial y laboral de cada país. Así, debe tenerse en cuenta la incidencia del empleo generado por las PYMES y su nivel de productividad, por cuanto dicho sector absorbe buena parte del trabajo no calificado, que suele recibir remuneraciones cercanas al mínimo legal.

En segundo lugar, la mejora en las condiciones laborales plantea como primera exigencia la institucionalización de aquellas relaciones laborales en el sector formal que se

caracterizan por la falta de acceso a los derechos laborales generales, en particular en el caso de la subcontratación, el empleo temporal y el trabajo a domicilio.

En tercer lugar, es preciso reforzar los instrumentos de fomento de la inserción laboral de calidad para colectivos que enfrentan obstáculos especiales. En el caso de las mujeres son indispensables las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar para reducir las brechas tanto del acceso mismo al mercado laboral como de las condiciones de esta inserción. Por otro lado, para promover el acceso de los jóvenes a empleos de buena calidad, en adición a las mejoras en la cobertura y calidad de la educación y eliminación de las discriminaciones, es preciso establecer mecanismos que apoyen la transición desde el mundo escolar hacia el mundo del trabajo (sistemas de prácticas y pasantías, etc.) así como también fortalecer la capacitación y la intermediación laboral.

Finalmente, es preciso fortalecer los mecanismos de protección al desempleo, contribuyendo a la vez a una mayor eficiencia en la búsqueda de empleo. Pocos son los países en la región que cuentan con un seguro de desempleo, y generalmente se señalan limitaciones de recursos para explicar su ausencia, a pesar de que varios países del mundo introdujeron dichos sistemas cuando tenían un ingreso similar a muchos países latinoamericanos. A la vez, es necesario mitigar la vulnerabilidad de los

trabajadores del sector informal por medio de mecanismos no contributivos de protección social y de instrumentos de desarrollo productivo orientados a los sectores en los cuales estos se insertan de manera mayoritaria (pequeñas y microempresas).

b. Reduciendo las brechas sociales

La reflexión del apartado anterior se centra en el mercado laboral como principal determinante de las desigualdades sociales. Abordamos aquí brevemente otros aspectos del problema que también forman parte de los desafíos para el Estado en la post-crisis.

La distribución secundaria del ingreso, es decir aquella consistente principalmente en transferencias, posee dos grandes componentes. En primer lugar están los sistemas de pensiones por retiro, viudez e invalidez, y por otra parte las transferencias en la forma de sistemas de protección de los desempleados y subsidios para enfrentar situaciones de bajos ingresos, pobreza e indigencia.

En relación a los sistemas de pensiones, la CEPAL ha desarrollado numerosos estudios y propuestas. Así, luego de décadas de recorrer y combinar diversas opciones de regímenes contributivos de reparto y modelos de capitalización individual de administración privada, la agenda de reformas incorpora hoy una mayor presencia de sistemas solidarios no contributivos, de pensión uniforme con cobertura universal o focalizada⁸. El objetivo es evitar la

pobreza durante la vejez y mitigar el grado en que los sistemas de pensiones transfieren intertemporalmente las desigualdades de los mercados de trabajo, que restringen y/o excluyen a ciertos segmentos de la posibilidad de generar ahorros para la etapa de retiro laboral. Con todo, tal como ocurrió con la experiencia con regímenes de reparto, la calidad de esta política descansará en la capacidad para llegar a un pacto fiscal que le otorgue solvencia intertemporal a los compromisos adquiridos por los sistemas solidarios complementarios.

Por otro lado, la desocupación constituye un flagelo que afecta no sólo a los ingresos del hogar sino al ánimo de las personas y su integración social. Un seguro de desempleo que sólo llegue a los trabajadores del sector formal será insuficiente para cubrir a los sectores más desprotegidos. Como se señaló más arriba, es preciso un sistema más amplio, capaz de identificar e incluir a los ocupados que carecen de seguridad social. Dadas las complejidades inherentes a la identificación del trabajador informal desocupado, por el momento las respuestas más factibles son los programas de apoyo a empleos de emergencia y el subsidio a la capacitación de quienes buscan trabajo.

Por otra parte, la región ha exhibido una progresiva capacidad para gestionar transferencias directas de ingreso, merced al progresivo avance en materia institucional que requiere la correcta operación de esos sistemas. No obstante, diversos indicadores señalan que, si bien

son positivos sus efectos en términos de reducción de brechas de ingresos, su magnitud en términos de recursos es aún insuficiente para compensar las desigualdades que surgen de las diversas inserciones y exclusiones del mercado laboral.

Como ha sido señalado anteriormente por la CEPAL, la educación es uno de los eslabones de una política de reducción de brechas sociales e inclusión con mayores externalidades positivas para el desarrollo. Es preciso ampliar su cobertura, calidad y acceso a los distintos sectores de la sociedad. Una agenda pro-educación debe buscar: ampliar la cobertura de educación preescolar y la jornada escolar al tiempo que procure una mayor tasa de conclusión de la educación secundaria en los quintiles más bajos.

La educación preescolar puede cumplir el doble propósito de nivelar las capacidades de aprendizaje al inicio de la trayectoria educativa y, junto con la ampliación de la jornada escolar, permite reducir las horas de los adultos (sobre todo las mujeres) dedicadas al cuidado de los niños y las niñas menores. Ello promueve el acceso de las mujeres al mercado laboral y puede posibilitar el aumento de los ingresos monetarios de los hogares. Pese a las mejoras, la cobertura de los servicios de cuidado infantil en los países de América Latina y el Caribe es insuficiente. La cobertura preescolar en niños de tres a cinco años está fuertemente estratificada, con un acceso proporcional al

ingreso de los hogares, donde la menor cobertura afecta a niños de hogares pobres y vulnerables a la pobreza.

Por su parte, la conclusión de educación secundaria es decisiva para la inclusión social por vía educativa, otorgando un conjunto de conocimientos y capacidades básicas necesarias para enfrentar el mercado de trabajo y salir de la pobreza. Sin embargo, en nuestra región la conclusión de la educación secundaria está fuertemente estratificada, por lo que la educación en este caso reforzaría, en lugar de contrarrestar, la reproducción intergeneracional de la desigualdad.

Otra dimensión de la estratificación en el acceso a una educación de calidad en nuestra región es la persistencia de las brechas de aprendizaje en favor de alumnos de escuelas privadas en comparación con las escuelas públicas.

En definitiva, el abanico de políticas educativas para disminuir estas brechas es amplio e involucra necesariamente a la educación pública.

c. La dimensión territorial de las políticas

Con frecuencia las heterogeneidades y exclusiones discutidas hasta aquí se dan en forma coincidente con diferencias territoriales. A su vez, las políticas en ciertos ámbitos, tal como el desarrollo de encadenamientos productivos mediante *clusters* o el apoyo a la PYME, los programas de apoyo a hogares de bajos

ingresos, etc. poseen claras dimensiones regionales. Ello hace evidente la necesidad de desarrollar mecanismos de diálogo e interacción entre las diversas regiones y la administración central del gobierno, particularmente al establecer las prioridades en el diseño de los presupuestos públicos, la principal expresión de las políticas públicas en sus diferentes ámbitos. La forma en que ello se instrumenta guarda estrecha relación con la organización de la estructura política interna (*unitaria vs federativa*), pero en todos los casos será preciso conciliar dos fuerzas que en ocasiones se contraponen. Así, las regiones poseen ventajas comparativas para identificar sus necesidades y posiblemente también al momento de adaptar la ejecución de las políticas al entorno regional. No obstante, las instancias centrales poseen ventajas al momento de procurar la coherencia y sostenibilidad en el tiempo de las diversas políticas.

Esta tensión se da con especial fuerza en materia de los presupuestos de ingresos y gastos de gobiernos regionales/estadales. La solución incompleta de este conflicto natural puede ocasionar el diseño inapropiado de programas que no tomen en cuenta las variables regionales en su diseño y aplicación, y/o en políticas que no son coherentes entre sí o bien no son sostenibles en el tiempo. El caso más grave de esto último es cuando la forma de determinar las finanzas regionales conduce a una situación de déficit fiscal sostenido a nivel nacional.

III. Algunas reflexiones finales

La reciente crisis financiera que, valga la pena recordarlo, se originó en varios países avanzados y no en comportamientos macroeconómicos insostenibles por parte de economías menos desarrolladas, dejó en evidencia las fallas de autorregulación de los mercados, las serias falencias éticas en el comportamiento de algunos agentes privados y las bajas exigencias de rendimiento de cuentas (*accountability*) ante la sociedad por sus acciones, junto con las debilidades de un enfoque que minimizó el papel del Estado en la economía en general y en la regulación y supervisión de ciertos mercados en especial. No obstante, las consecuencias de esa crisis no se limitaron a los sistemas financieros de esos países. Los efectos también se hicieron sentir con fuerza en la región aun cuando en general esta enfrentó la crisis en mejores condiciones que en episodios anteriores⁹.

Los desarrollos mencionados han motivado un profundo re-examen del papel del Estado en el enfrentamiento de los desafíos del desarrollo que aquí se discutieron desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. La discusión hasta aquí se ha referido principalmente a los objetivos estratégicos para una política pública orientada al crecimiento, la reducción de las desigualdades y la superación de las exclusiones. Pero además de exigir un replanteamiento en los objetivos de la política pública, la actual

crisis también ha otorgado nueva validez e importancia a las demandas por cambios en el Estado mismo, las que tienen su origen en una mayor voluntad de exigir los derechos inherentes a la ciudadanía. Destacamos a continuación dos desafíos que esa mayor conciencia ciudadana plantea a los Estados de la región.

En primer lugar, crecientemente ha cobrado centralidad en el examen de la conducta privada y pública la *transparencia* respecto de la forma en que se deciden las políticas y el uso de recursos, en particular de aquellos de carácter público o semipúblico¹⁰. Este desafío plantea múltiples dimensiones para la reforma de la acción del Estado, e incluyen las obligaciones de información de las decisiones de gasto; el establecimiento de sistemas de compras públicas abiertas a todos los oferentes calificados, con adjudicaciones competitivas y publicación de sus características; la obligación de declaraciones de patrimonio por parte de las autoridades antes y después de asumir sus cargos, la prevención de conflictos de interés mediante la revelación anticipada y fidedigna de las relaciones de propiedad y/o parentesco con entidades privadas o sus ejecutivos, respecto de las cuales las autoridades del Estado deban tomar decisiones que los afectan; el establecimiento de sistemas de auditoría interna en los servicios públicos, para mencionar sólo los aspectos más destacados en la discusión reciente.

Es de notar que estas exigencias de transparencia y comportamiento ético creciente-

mente también alcanzan al comportamiento en el ámbito privado, en especial cuando un particular es proveedor privilegiado de ciertas empresas públicas, y allí donde los privados administran dineros de terceros, como es el caso de bancos, fondos de pensiones, etc. En efecto, la constatación de la influencia de las graves fallas de gobernabilidad de algunas instituciones privadas en los orígenes de la crisis, y del serio deterioro del patrimonio de fondos de pensiones que en ocasiones han resultado de la acción de ejecutivos y directores de empresas privadas, otorgará nueva importancia y urgencia a los temas de gobernabilidad de esas empresas.

En segundo lugar, durante los últimos años han cobrado mayor fuerza demandas por modificar la forma en que el Estado se relaciona con la ciudadanía, exigiéndose una mayor *participación* en el diseño y aplicación de políticas públicas. Así, la intervención pública en muchas ocasiones afecta en forma más directa ciertos grupos de personas o bien a ciertas zonas geográficas. En ambos casos, se ha constatado un significativo fortalecimiento en la voluntad de ejercer el derecho a hacerse oír con el fin de lograr un diseño y administración más participativos de las políticas.

Esto supone importantes desafíos. Entre ellos cabe mencionar la necesidad de mecanismos de consulta que compatibilicen la búsqueda del bien común y el respeto de la voluntad mayoritaria con el reconocimiento de los dere-

chos y puntos de vista de determinados grupos de ciudadanos que podrían resultar negativamente afectados. También cabe resaltar la importancia para el desarrollo democrático de evitar la captura de instituciones y políticas públicas por parte de grupos corporativos o de interés, que terminan desviando el sentido de las políticas en su propio beneficio, en lugar de promover el bien común.

En suma, la actual coyuntura ha sido muy fértil en el cuestionamiento de visiones extremas y/o ingenuas respecto del funcionamiento de los mercados y del rol del Estado, cuyas principales lecciones para la región recogemos aquí. Un nuevo consenso, que reivindica el rol de las políticas públicas en la superación del subdesarrollo y las desigualdades, en el contexto de economías globalizadas y con mayores demandas de escrutinio y participación ciudadana está surgiendo. Desde la CEPAL pensamos que ello es un gran avance.

Notas

- 1 Estos avances está documentados en las ediciones del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, así como también en el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* publicados por la CEPAL.
- 2 Por ejemplo, en la experiencia anterior a esta crisis, en un marco de ausencia de holguras fiscales, caídas en la demanda externa que ocasionaban reducciones en los términos del intercambio gatillaban reducciones en el gasto fiscal, lo que se traducía en una menor demanda adicional, reforzando así los efectos del shock externo.
- 3 Varios países establecieron acuerdos contingentes con el FMI, pero en la práctica el desembolso ha sido muy reducido.
- 4 Véanse las ediciones del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* publicados por la CEPAL.
- 5 Véase CEPAL (2008): *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*.
- 6 En el documento de la CEPAL “El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos” (1998) se define el pacto fiscal como “el acuerdo socio-político básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social”.
- 7 Para un análisis de la institucionalidad laboral en la región véase *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*.
- 8 CEPAL(2006): *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*.
- 9 Véase CEPAL (2009): *Estudio Económico 2008-2009* y CEPAL (2010): *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2009-2010*.
- 10 Las exigencias de transparencia no se limitan al uso de los recursos tributarios, sino también al

uso de recursos semipúblicos, es decir, aquellos que resultan de sistemas obligatorios, como es el caso de los sistemas de pensiones basados en el ahorro individual.

