

Ideas para una agenda de desarrollo

El presente artículo plantea varias ideas y reflexiones para una agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. Dicha agenda ha sido elaborada a partir de las dificultades comunes que retardan el desarrollo de la región, más allá de las particularidades que le son propias a los distintos países que conforman una región que es muy heterogénea en diversos planos. A partir de una revisión de los desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe en la actualidad, se plantean seis proposiciones que contienen los elementos esenciales a considerar en el diseño de una agenda renovada de desarrollo para la región. A modo de conclusión, se presentan también algunas reflexiones acerca del papel que corresponde al Estado y a la política en esta agenda de desarrollo.

Palabras clave:

Desarrollo, política económica, Estado, América Latina, Caribe

This article offers some thoughts and ideas for a development agenda for Latin America and the Caribbean. The agenda has been built in response to the common difficulties which hold back regional development, over and above specific issues particular to individual countries, within a region that is highly diverse in a number of respects. Having reviewed the challenges currently facing Latin America and the Caribbean, the article outlines six proposals containing the essential elements that must be taken into account in designing a renewed development agenda for the region. It concludes with some thoughts regarding the appropriate role to be played by the State and the political system in the development agenda.

Keywords:

Development, economic policy, State, Latin America, Caribbean

Introducción

En su primera época, la revista *Pensamiento Iberoamericano* fue un foro invaluable de análisis, debates y propuestas sobre la vida política, económica y social de la región. En esta tradición, el presente artículo tiene por objeto realizar una modesta contribución en el relanzamiento de la revista como espacio de debate, planteando una serie de ideas y reflexiones para la construcción de una nueva agenda de

desarrollo para América Latina y el Caribe.

Sin embargo, para hacer una reflexión de este tipo se impone una aclaración inicial: la región ostenta una gran heterogeneidad, tanto en términos de niveles de desarrollo como de dimensiones económicas y geográficas. En efecto, abarca un conjunto de economías que va desde Haití, cuyo producto por habitante en 2005 fue inferior a los 400 dólares, hasta varias economías latinoamericanas cuyo PIB oscila entre 6.000 y 8.000 dólares y algunas del

Caribe, cuyos niveles se acercan a los 10.000 dólares⁴. Asimismo, integran la región países de dimensión continental, como Brasil, junto con muy pequeños Estados insulares, como varios del Caribe. No obstante esa heterogeneidad, la mayoría de los países de la región sufre carencias estructurales similares. Por lo tanto, la agenda que se esboza más adelante se ha elaborado a partir de las dificultades comunes que enfrentan los países, sin desconocer las diferencias que los distinguen.

En segundo lugar, también es necesario señalar que, en un mundo de economías cada vez más abiertas e interdependientes, el entorno mundial incide notablemente en las estrategias de desarrollo nacional. La lógica de funcionamiento de las fuerzas económicas que son protagonistas del actual proceso de globalización es más mundial que regional o nacional. Esta reestructuración ha dado pie a un inusitado dinamismo de las corrientes financieras, de la inversión directa y del comercio internacional y ha tendido, al mismo tiempo, a desarticular las estructuras económicas y sociales de los países, aunque no de manera uniforme en todo el mundo. Por otra parte, este proceso de creciente internacionalización no ha estado acompañado de una renovación equivalente de la agenda internacional. De hecho, los resultados del proceso de globalización parecieran responder a una agenda incompleta y sesgada, que ha otorgado mucho más énfasis a la liberalización de las fuerzas del mercado que a garantizar una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo.

También se ha hecho muy poco para superar las marcadas asimetrías productivas, tecnológicas, macroeconómicas, financieras y de movilidad de los factores de producción que caracterizan al mundo actual. En este contexto, aunque los países de América Latina y el Caribe tengan, individualmente, una influencia limitada en la configuración de la agenda internacional, pueden aprovechar el espacio regional para crear mecanismos colectivos que mejoren la calidad de las respuestas nacionales y les permitan incidir en el diseño de una mejor institucionalidad global mediante la convergencia hacia posiciones comunes (Grupo de Río, 2005).

Varios de estos temas ya han sido analizados extensivamente por la CEPAL en trabajos anteriores (CEPAL, 2002; Ocampo y Martín, 2004b). Por consiguiente, en esta ocasión, la atención se concentra en la agenda nacional, ya que es imperativo superar varias falencias en las respuestas de los países de la región al proceso de globalización. Estas falencias explican, en buena medida, los magros resultados económicos y sociales del último cuarto de siglo y han impedido aprovechar plenamente los frutos de los procesos de democratización, sin duda uno de los grandes logros en ese mismo período.

En concordancia con los objetivos enunciados, el artículo está compuesto de tres partes además de esta introducción. En la primera se presentan los desafíos que enfrenta la región en el actual contexto internacional. En la segunda parte, y en función de estos desafíos, se plantean seis proposiciones que contienen

los elementos principales que se han de considerar a la hora de diseñar una agenda de desarrollo para América Latina y el Caribe. Por último, en la tercera parte y a modo de conclusión, se invita a una breve reflexión acerca del papel que debieran desempeñar el Estado y la política en esta agenda de desarrollo.

Los desafíos de la región

Los países de América Latina y el Caribe, en su diversidad, sufren una serie de carencias estructurales similares, debido a las cuales enfrentan serios desafíos para alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible. En las distintas reflexiones presentadas tanto en esta revista como en otros foros, así como en la producción intelectual pasada y presente de la CEPAL, se identifica un cúmulo de factores históricos, económicos, políticos y sociales

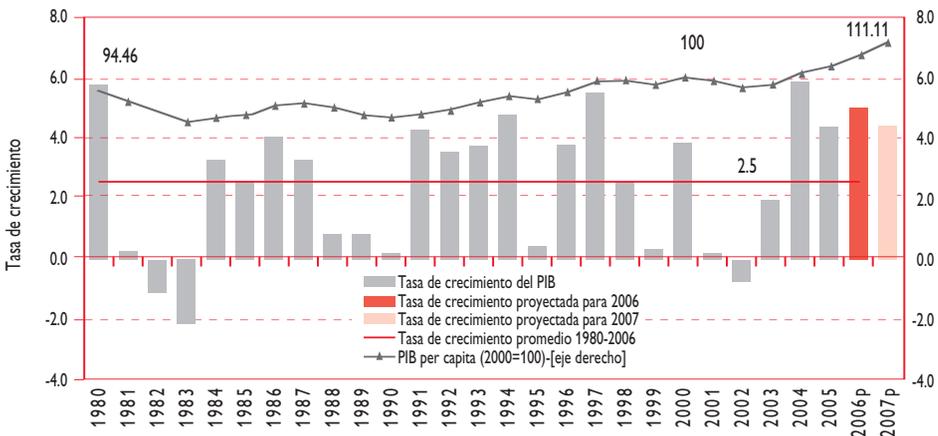
ligados al desarrollo y sus problemas. A riesgo de simplificar y siendo necesariamente selectivos, a continuación se analizan estos desafíos, agrupados en cuatro grandes categorías: aquellos ligados básicamente al insuficiente y volátil crecimiento económico, los relativos a la persistencia de elevados índices de inequidad y pobreza, los que imponen las dificultades para lograr la cohesión social y los relativos a la sostenibilidad ambiental y su efecto en la equidad intergeneracional.

1. El crecimiento económico

América Latina y el Caribe creció a un promedio anual cercano al 4,5% en los últimos cuatro años (2003-2006). Según las proyecciones de la CEPAL, en 2007 el producto crecería nuevamente a un ritmo del 4,5%, con lo que la región completaría una fase expansiva de cinco años consecutivos.

Gráfico 1

Evolución del PIB total y por habitante, 1980-2007



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). ^a Cifras proyectadas.

Estos cinco años de crecimiento sostenido constituyen, sin lugar a dudas, un hecho sin precedente en la historia económica reciente de la región y han permitido un aumento significativo del producto por habitante. En efecto, su tasa de crecimiento en 2003-2006 se estima en torno al 3% medio anual, cifra que representa un avance notable si se la compara con la evolución entre 1980 y 2002, cuando el producto por habitante creció a una tasa anual de solo un 0,1%. Este resultado es aún más significativo cuando la comparación se establece con el registro correspondiente a la llamada “década perdida”, en la que el producto por habitante decreció a un ritmo de un 1% anual². Vale la pena recordar que en el período 1950-1980 el producto se expandió a un ritmo del 5,5% anual, lo que representó una tasa de un 2,9% por habitante.

Un aspecto positivo de la evolución de los últimos años es que se trata de un crecimiento distinto, en especial en cuanto a su sostenibilidad, del registrado en el período 1991-1994, el único comparable de los últimos 25 años en términos de aumento de la actividad económica. Las diferencias entre ambos períodos se manifiestan, entre otros indicadores, en una mayor tasa de ahorro, un menor déficit fiscal, un superávit en la cuenta corriente y una reducción de la deuda externa y de la deuda pública, entre otros factores (CEPAL, 2006c).

Sin embargo, la menor vulnerabilidad que

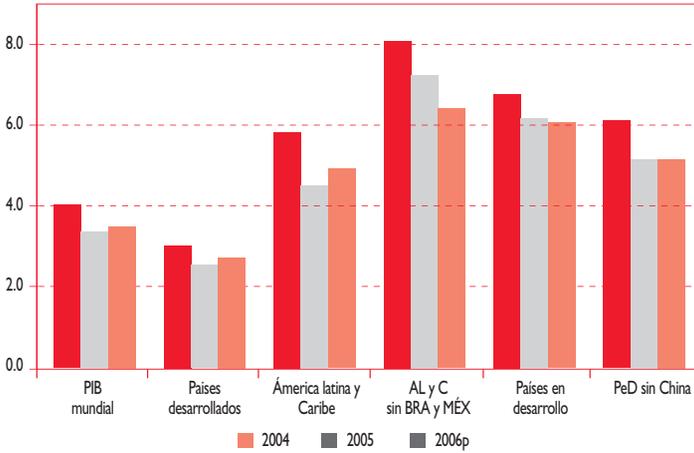
presenta la región respecto de otras fases de crecimiento no supone que los países no estén expuestos a los riesgos de cambios notorios en el contexto global. Si bien no se vislumbra una recesión mundial profunda, sino una corrección gradual de los desequilibrios de la economía mundial (es decir, mediante un “aterrizaje suave”), no puede descartarse el riesgo de una conmoción internacional de cierta magnitud (Machinea y Kacef, 2006a). Por consiguiente, las economías de la región deben mantener un manejo prudente de las cuentas públicas y los equilibrios externos.

De acuerdo con una concepción menos optimista de lo ocurrido en la región en los últimos años, aunque el crecimiento de la región superó el promedio del último cuarto de siglo, la situación externa fue especialmente favorable. En dicho contexto, su ritmo de crecimiento es inferior al del resto de las economías en desarrollo, incluso si se excluye a China de este grupo (véase el gráfico 2). Aunque podría aducirse que esto se debe al ritmo de crecimiento considerablemente inferior al promedio regional de Brasil y México, las economías más grandes, es evidente que la región continúa perdiendo terreno respecto del resto del mundo en desarrollo.

El crecimiento de la región no solo ha sido bajo durante los últimos 25 años, sino también extremadamente volátil (véase el gráfico 3). De hecho, la volatilidad del producto regional en ese período duplica con creces la del producto

Gráfico 2

Tasas de crecimiento del PIB, por regiones, 2004-2006



^a No incluye economías en transición. ^b Cifras proyectadas.

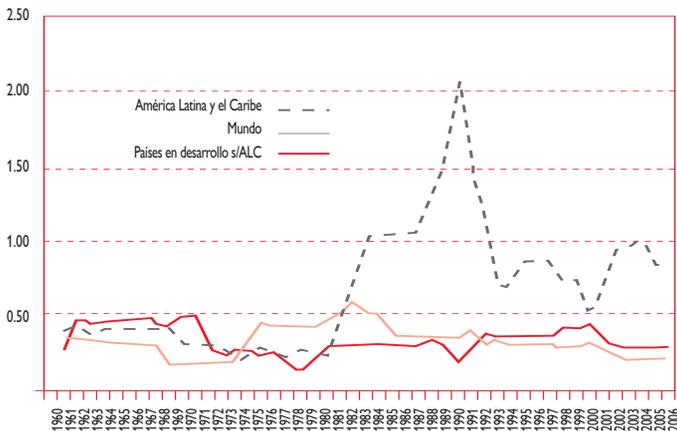
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2006, Washington, D.C., 2006.

global y es también mucho mayor que la de otros países en desarrollo. Esta elevada volatilidad, al generar incertidumbre respecto del nivel

de actividad, impacta negativamente sobre la inversión y, por lo tanto, el crecimiento. Asimismo, afecta en especial a los sectores de

Gráfico 3

Volatilidad del crecimiento, América Latina y el Caribe y el mundo, 1960-2006 (Coeficiente de variación a partir de promedios decenales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2006, Washington, D.C., 2006.

menores ingresos, dado que, además de sus desventajas en términos de ingreso, suelen contar con menos recursos (ahorros, capital) y mecanismos formales e informales para enfrentar las situaciones adversas.

En síntesis, pese al ciclo de expansión reciente, no debemos olvidar que en los últimos 25 años el crecimiento de la región ha sido extremadamente bajo y volátil. Por ende, el primer desafío consiste en crecer a tasas elevadas y de manera sostenida. Además, considerando que en un contexto externo favorable la región sigue perdiendo terreno respecto del resto del mundo en desarrollo, el segundo desafío en materia de crecimiento es no perder posiciones en el concierto global, hecho que fija un umbral de crecimiento bastante alto para la región.

Frente a este doble desafío, es preciso sentar las bases de un patrón de desarrollo productivo que, reconociendo la heterogeneidad estructural de cada país, sea capaz de agregar valor y conocimiento a los bienes que produce. En este sentido, cabe recordar que la fase de crecimiento actual, especialmente favorable para América del Sur, está ligada sobre todo a la producción y exportación de productos primarios, basados en recursos naturales, cuyos precios internacionales han aumentado considerablemente —en especial en el caso de los minerales metálicos e hidrocarburos— a causa de la presión que están ejerciendo sobre su demanda los procesos de industrialización de China e India.

Lo anterior constituye una bonanza que los

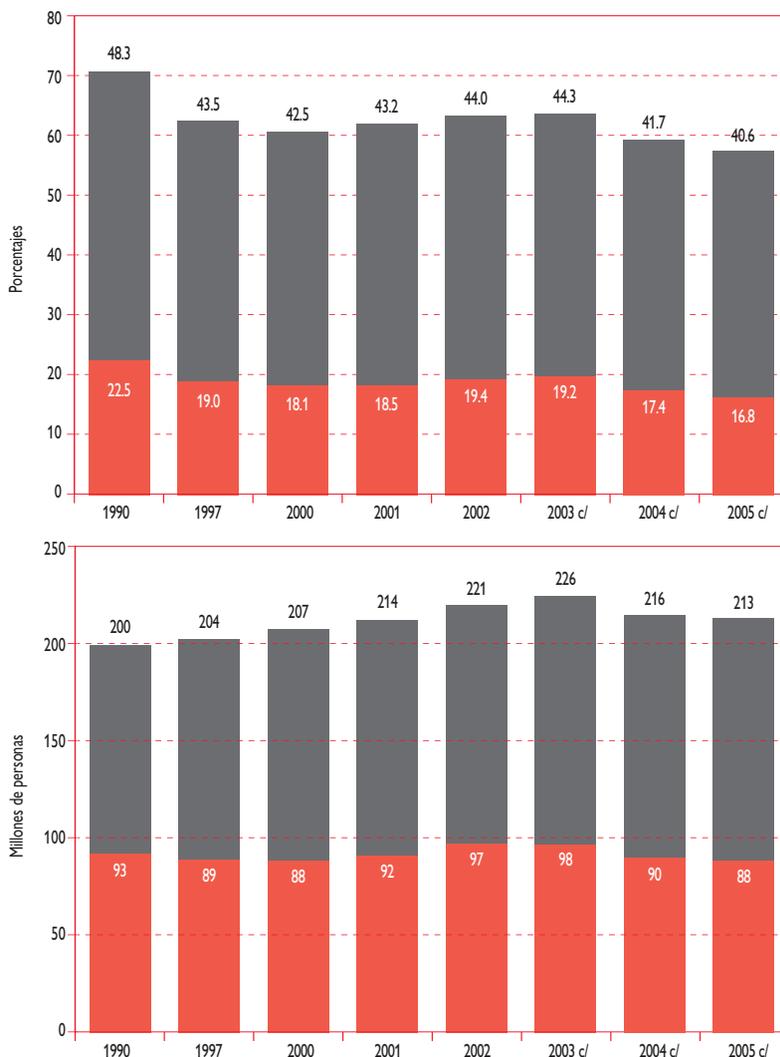
países de la región no deberían desaprovechar en esta ocasión. Varios países de América Latina y el Caribe ya conocieron un período de aumento de la demanda de las materias primas durante el período de internacionalización y apertura comercial entre 1870 y 1914, años en que Europa estaba industrializándose y compraba salitre, estaño, carnes y otros productos primarios, cuya demanda y precios aumentaban.

Los países de la región crecieron durante ese casi medio siglo sobre la base de un esquema de desarrollo que se ha denominado crecimiento hacia afuera o modelo monoexportador. Sin embargo, no supieron aprovechar este ciclo porque no agregaron más valor a sus exportaciones ni diversificaron su estructura productiva. De este modo, en vez de transformarse en un proceso de crecimiento sostenido, esa fase de expansión no fue más que un auge de recursos naturales, que finalmente se agotó. En el caso de Chile, esta oportunidad desaprovechada fue descrita por Aníbal Pinto (Pinto, 1956) hace 50 años como un ejemplo de desarrollo frustrado a partir del auge y ocaso del salitre. Además de varios otros estudios, vale también destacar el análisis del auge cafetalero y la formación de las clases rentistas surgidas a partir de los cultivos del grano, que Celso Furtado realizó en su libro sobre la economía de Brasil (Furtado, 1959). En consecuencia, el desafío actual es qué hacer, apoyados en esta coyuntura favorable, para agregar más valor y fundamentalmente más conocimiento a la estructura productiva.

A modo de recapitulación, cabe recalcar que entre 2003 y 2007 la región habrá crecido de manera más acelerada y sostenida que en el último cuarto de siglo y que este crecimiento ha ido acompañado de un manejo adecuado de la macroeconomía. No obstante, muchas las

Gráfico 4a y b

América latina (19 países): Evolución de la pobreza e indigencia, 1990-2005^a (En porcentajes y millones de personas)



^a Las cifras de pobreza incluyen a los indigentes. ^b Las cifras de 2005 son proyecciones en todos los casos; las de 2003 y 2004 son estimaciones preliminares en el de algunos países y proyecciones en el de otros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

transformaciones productivas resultan urgentes para consolidar este proceso a largo plazo. Esto, a su vez, es imprescindible para abordar el delicado panorama social que presenta la región, sobre todo en materia de pobreza e inequidad, los desafíos que se analizarán a continuación.

2. La pobreza y la desigualdad

Junto con la recuperación del crecimiento, se ha verificado una disminución de la pobreza desde 2003, aunque sus niveles relativos y absolutos siguen siendo muy elevados. Según las estimaciones de la CEPAL (2005a), los pobres en América Latina y el Caribe ascendían en 2005 a 213 millones de personas (un 40,6%

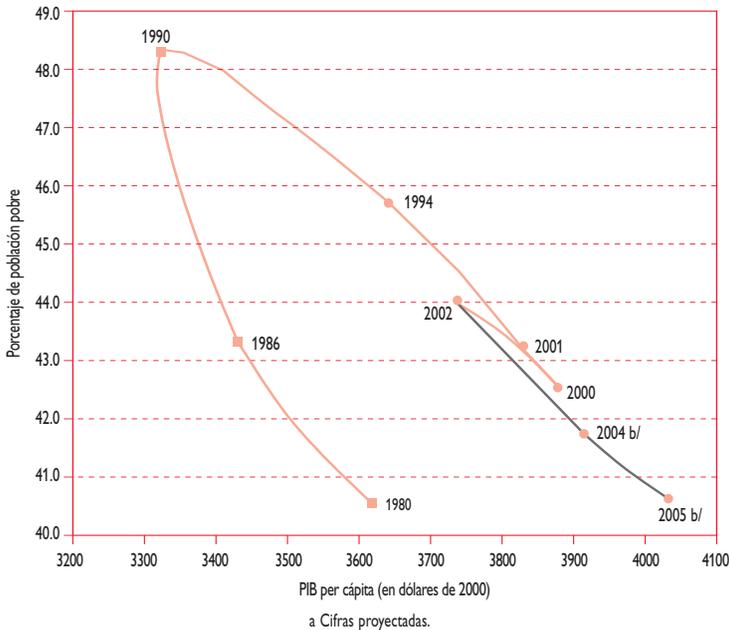
de la población total), en tanto que el número de indigentes alcanzaba los 88 millones (un 16,8%) (véase el gráfico 4).

Para enfrentar esta dura realidad social es imprescindible crecer a tasas altas y sostenidas. No obstante, se trata de una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza, razón por la que a continuación se proponen medidas orientadas al logro de ese objetivo el fomento de la inclusión.

Como puede observarse en el gráfico 5, la relación entre crecimiento y pobreza es evidente. Sin embargo, esta relación no es unívoca, ya que el aumento de la pobreza en las fases recesivas no alcanza a verse compensado por su

Gráfico 5

América Latina: incidencia de la pobreza y PIB por habitante, 1980-2005



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

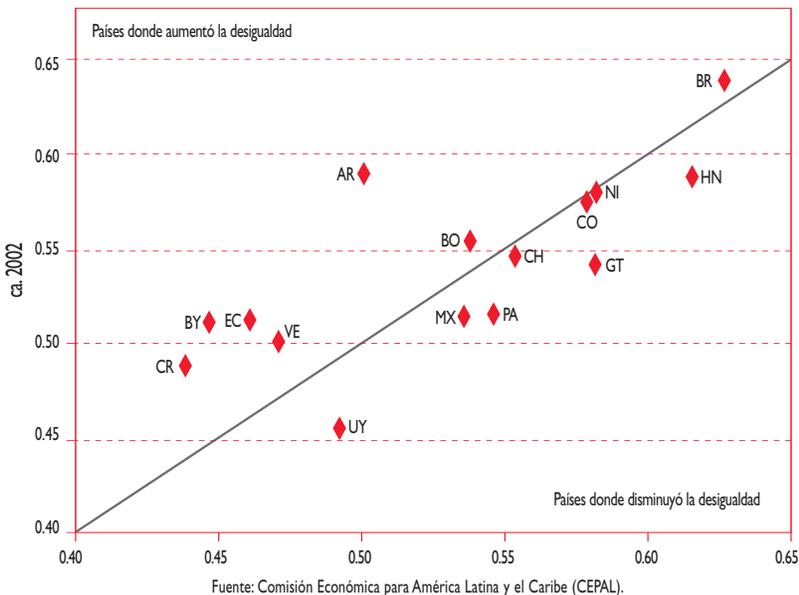
disminución en las fases de expansión. En la medida en que la frecuencia y la amplitud de estos ciclos sean elevadas, como es el caso de América Latina y el Caribe, se establece una tendencia hacia un deterioro sostenido de los sectores más vulnerables y postergados de la sociedad. Ello supone que, por ejemplo, para registrar hoy niveles relativos de pobreza similares a los de 1980 se requiera de un mayor producto por habitante. En efecto, aunque el nivel de pobreza relativa en 2005 es similar al de 1980, el producto por habitante creció un 15% entre esos años (véase el gráfico 5). Esto pone de manifiesto el mencionado efecto negativo que la volatilidad del producto tiene en el nivel de pobreza. Varios mecanismos que

contribuyen a este resultado, entre otros, la evolución del salario real, el desempleo y el gasto público social (Ocampo y Martín, 2004a).

Junto con la pobreza, la inequidad es un rasgo importante de la estructura social de América Latina y el Caribe: la región tiene el dudoso crédito de ser la más desigual del mundo, por lo menos en términos de la distribución del ingreso. Asimismo, tal como figura en el gráfico 6, esta situación no ha mejorado durante los últimos 15 años; en rigor el carácter inequitativo se ha mantenido y, en algunos casos, acentuado. Esta inequidad tiene, además, un alto correlato con desigualdades derivadas de las características sociodemográficas de la población, tales como el origen étnico-racial, el lugar

Gráfico 6

América Latina y organización de cooperación y desarrollo económicos: cambios en el coeficiente de Gini, 1990-2004



de residencia (urbano-rural) y el género, todas ellas con raíces históricas profundas (Machinea y Hopenhayn, 2005).

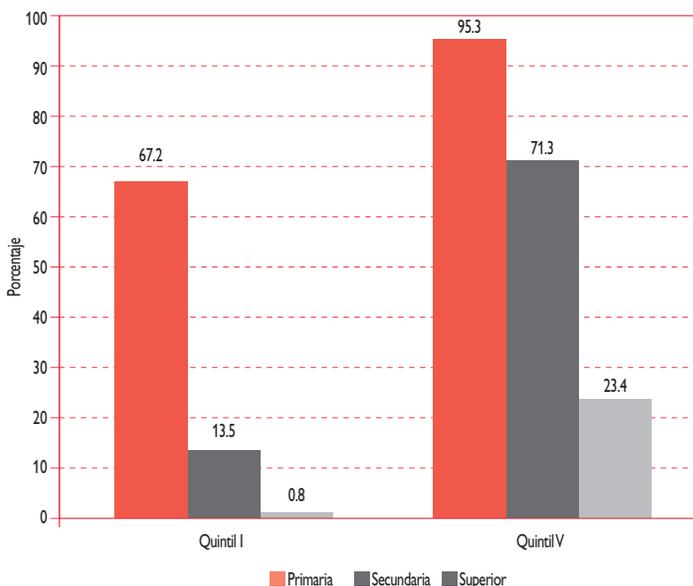
La inequidad en la distribución del ingreso es reflejo de profundas diferencias en el acceso a los diferentes activos generadores de ingreso y de movilidad social, como la educación y el conocimiento, la tecnología, el capital y la tierra. El gráfico 7 es ilustrativo de este hecho en el caso específico del acceso a la educación. Como allí se aprecia, el porcentaje de jóvenes pertenecientes al quintil más rico que completan cada ciclo educativo es sistemática y significativamente mayor que el de los pertenecientes al quintil más pobre. Por lo

tanto, la distribución regresiva del ingreso es una manifestación de una inequidad mucho más profunda en la distribución de los activos, que abarca desde el capital humano hasta distintas formas de capital físico y financiero.

No puede desconocerse, sin embargo, que ha habido un esfuerzo de los países de la región por incrementar el gasto social en distintas áreas. Medido en términos por habitante, este gasto aumentó en promedio un 40% entre 1991-1992 y 2002-2003, aunque cabe señalar que este ascenso apenas compensa la notable baja observada en la región durante los ajustes estructurales de la década de 1980 (Titelman y Cruces, 2006). El efecto positivo que esta elevación del

Gráfico 7

América latina (18 países): jóvenes de entre 25 y 29 años que culminaron ciclos educativos, según quintiles seleccionados de ingreso per cápita, 2002^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

gasto social puede haber tenido en la pobreza –y posiblemente en la distribución del ingreso– no se ha visto reflejado en los indicadores porque, entre otros factores, ese período coincidió con un aumento del desempleo y la informalidad en el mercado del trabajo. Sobre este tema se vuelve más adelante.

Por último, según estudios recientes, mientras que en la segunda posguerra, cuando comenzaba la reflexión sistemática sobre el desarrollo, el aumento de la desigualdad parecía casi un producto obligado del crecimiento³, en los últimos tiempos se ha abierto una nueva línea de pensamiento que considera la pobreza y la inequidad como un obstáculo para el desarrollo económico. En efecto, siguiendo una

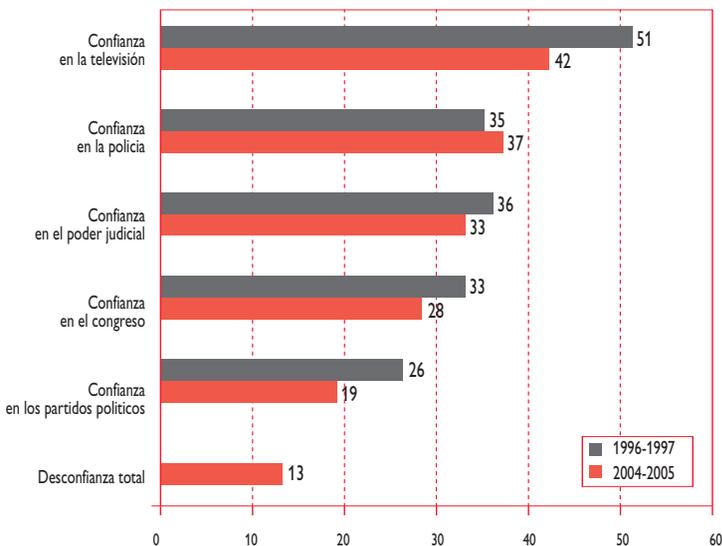
argumentación que tiende a centrarse en la desigualdad ex ante, es decir la desigualdad de oportunidades, Bourguignon y Walton (2006) postulan que la equidad es complementaria del crecimiento. Por ende, la inequidad ya no sería el precio de un mayor crecimiento, sino una de sus restricciones.

3. La falta de cohesión social

Es indudable que los altos niveles de pobreza e inequidad inciden en la exclusión social e impiden construir y consolidar la cohesión social, entendida como un “sentido de pertenencia” a un proyecto común e inclusivo de nación. Por lo tanto, es fundamental reducir la pobreza y las brechas entre los distintos sectores de la pobla-

Gráfico 8

América latina (17 países): confianza en las instituciones (En porcentajes de personas que expresan confianza)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales a partir de los microdatos de *Latinobarómetro*, 1996-2005.

ción, por ejemplo, potenciando la posibilidad de progresar socialmente gracias al acceso a distintos activos, entre los cuales la educación reviste especial importancia. Asimismo, hay mecanismos de protección social que reducen la incertidumbre ligada a la vejez, la enfermedad y la pobreza, y tienen también el potencial de incrementar la cohesión social y el sentimiento de pertenecer a un proyecto común.

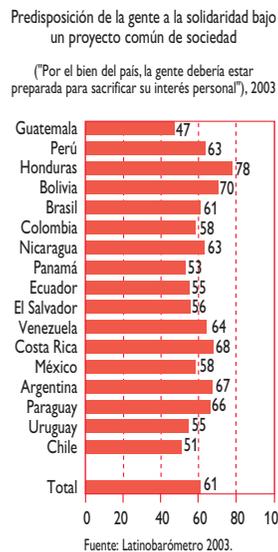
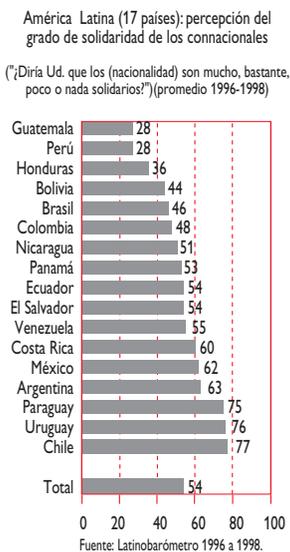
Además de estas brechas de carácter objetivo, existen otros factores que afectan a la cohesión social, como la percepción de la población respecto del funcionamiento de las principales instituciones de la democracia y, en particular, los niveles de corrupción. En este sentido, es motivo de preocupación que las

instituciones básicas de la democracia de la región tengan muy baja legitimidad en la ciudadanía. Las instituciones como el poder judicial, el parlamento y los partidos políticos no generan confianza en la población (véase el gráfico 8), lo que obedece a la falta de transparencia y a las sospechas de corrupción que acompañan a su funcionamiento. La información disponible al respecto es contundente (CEPAL, 2006a).

Es interesante observar que, a pesar de su percepción negativa respecto de las instituciones de la democracia, la población no es tan pesimista respecto de su percepción de la solidaridad de sus conciudadanos. Aunque una proporción mayoritaria de la población conside-

Gráfico 9

América latina (17 países): Percepciones sobre la solidaridad, 1996-1998 y 2003 (En porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro

ra que sus compatriotas son solidarios, el mayor porcentaje de personas con una percepción negativa respecto del grado de solidaridad se registra, por lo general, en las sociedades más afectadas por la pobreza (véase el gráfico 9). Además, los países cuya población percibe mayor solidaridad son, en términos generales, aquellos cuyas instituciones de política social son más sólidas y en donde la lucha contra la pobreza ha sido más activa (CEPAL, 2006a).

La relativamente baja valoración de los ciudadanos de la democracia o, en otros términos, el insuficiente grado de satisfacción de las personas con la democracia de su país (PNUD, 2004), es otra señal de alerta respecto de las percepciones ciudadanas que influyen en la cohesión social de América Latina y el Caribe. Así pues, es necesario perfeccionar las instituciones del sistema político, ya que su calidad hace a la democracia más participativa e inclusiva y, por ende, más sólida y estable. No se trata, sin embargo, de que los mecanismos de participación ciudadana reemplacen a los que son propios de una democracia representativa. Es deseable que ambos mecanismos se refuercen recíprocamente, conservando sus respectivos ámbitos de actuación.

4. Sostenibilidad ambiental y equidad intergeneracional

Un significativo desafío que hay que considerar en el diagnóstico regional es la sostenibilidad ambiental y su relación con la equidad interge-

neracional. La necesidad actual de elevar y estabilizar las tasas de crecimiento de la región, como condición necesaria para la erradicación de la pobreza y la construcción de sociedades más equitativas, suscita de alguna u otra forma una presión sobre el uso de los recursos naturales.

El propósito no es generar crecimiento y equidad sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras. Esto supone corregir las externalidades que el proceso productivo ocasiona al medio ambiente y aplicar una política racional de explotación de los recursos naturales. Existe un amplio espacio, en el plano de las políticas públicas, para promover un patrón de desarrollo que conjugue crecimiento, equidad y sociedades con menor pobreza con estándares aceptables de calidad ambiental.

Por ejemplo, la mitigación de las externalidades ambientales, sobre todo en las ciudades, contribuye a evitar pérdidas de bienestar como las derivadas de las enfermedades, la congestión y la pérdida de calidad ambiental, que suelen afectar a muchos sectores productivos de manera simultánea. Estas externalidades se producen por fallas de mercado, de gobierno o de coordinación (CEPAL, 2005b) que pueden subsanarse mediante decisiones de política pública, ya sea por la vía normativa o mediante procesos graduales de cambio de precios relativos.

Además, la diversidad ecológica y biológica y su volumen, la extensión territorial de

América Latina y el Caribe y las grandes franjas climáticas, en general no extremas, conjugadas con esfuerzos sostenidos de investigación y adaptación tecnológica, ofrecen un potencial no solo para prevenir los daños vinculados al actual estilo de desarrollo, sino la posibilidad de concebir nuevas opciones de desarrollo económico y social basado en un manejo distinto de los recursos naturales de que dispone la región.

Cabe notar que, en las últimas décadas, gran parte de los mercados de exportación de bienes y servicios de la región han evidenciado preferencias que incluyen la dimensión ambiental o de salud, y que en el seno de sus sociedades estos mejores patrones de producción y consumo aún tienen gran espacio para desarrollarse.

Elementos para el diseño de una agenda regional de desarrollo

En función de las realidades que configuran el actual panorama regional, y de las que surgen los mayores desafíos, se analizan a continuación algunos elementos que debieran ser parte de una agenda de desarrollo para América Latina y el Caribe.

Reducir la volatilidad real: voluntad política e institucionalidad fiscal

Como se destacaba en las páginas anteriores,

la consolidación de los avances en materia de manejo macroeconómico en los últimos años ha permitido reducir la volatilidad nominal, pero sigue siendo imperativo reducir también la volatilidad real, fundamentalmente debido a sus efectos negativos en el crecimiento y la pobreza. Para ello, se requiere aplicar políticas contracíclicas, tanto en el ámbito monetario, cambiario y financiero, como en el fiscal.

Si bien en los últimos años la región ha entendido la necesidad de aplicar políticas más prudentes en la fase expansiva del ciclo, se está todavía lejos de haber logrado instrumentar políticas realmente contracíclicas en los distintos ámbitos de la política económica.

En particular, del análisis de la evolución macroeconómica reciente de la región surge la necesidad de acotar la volatilidad del tipo de cambio real y el excesivo endeudamiento privado —interno y externo— en las fases expansivas del ciclo. Más allá de las dificultades en el manejo de la política monetaria y cambiaria con que tropiezan los países de la región, en especial los de menor tamaño relativo, los bancos centrales deberían, además de perseguir un cierto objetivo inflacionario, evitar una excesiva apreciación del tipo de cambio real. Con tal fin pueden recurrir a distintos instrumentos: desde aplicar restricciones a las entradas de capital hasta mostrar “signos de preocupación” ante apreciaciones excesivas e intervenir en el mercado de cambio en ciertas circunstancias⁴. Asimismo, considerando la experiencia de la

región, los bancos centrales deben evitar establecer objetivos excesivamente ambiciosos de reducción de la inflación cuando esta es de un dígito, porque este hecho usualmente conduce a políticas monetarias muy restrictivas, con su consiguiente impacto en el mercado cambiario.

En lo que respecta a las políticas fiscales, la mayor prudencia en este ámbito que se ha observado en los últimos años ha estado basada casi exclusivamente en la existencia de cierto consenso en la materia que, sin embargo, no ha dado pie a instituciones fiscales suficientemente consolidadas para garantizar que estas políticas sean permanentes. Si bien la voluntad política es un elemento crucial, algunas mejoras en las instituciones fiscales contribuirían considerablemente a reducir la incertidumbre sobre la orientación de la política fiscal. La existencia de ciertas reglas (por ejemplo, el balance fiscal estructural o la conformación de un fondo de reserva vinculado al precio de los principales productos de exportación) permitiría conocer la verdadera situación fiscal del sector público, lo que contribuiría a la transparencia de las políticas públicas contracíclicas⁵.

Asimismo, la existencia de ciertas reglas fiscales mejoraría la economía política del proceso y la percepción de los mercados. La experiencia demuestra que es difícil explicar que un aumento de los ingresos públicos puede obedecer a una situación coyuntural que obliga a ser cauteloso con la expansión

del gasto público.⁶ Un ejemplo es lo que está pasando en América Latina y el Caribe en 2006 con el aumento del precio de los productos primarios que la región exporta. A su vez, en la fase contractiva del ciclo, sería más fácil explicar a los mercados (y en algunos casos a los organismos internacionales de crédito) que la expansión del déficit fiscal es la política adecuada para enfrentar esa fase.

Para aumentar la credibilidad, es conveniente que estas reglas se instrumenten en la fase expansiva del ciclo. Además, es importante entender que el propósito de estas medidas es facilitar la adopción de políticas fiscales contracíclicas y que, por lo tanto, no solo permiten una mayor flexibilidad en el manejo de la política monetaria, sino que además aumentan la capacidad de la política fiscal para responder a situaciones cambiantes. De esta manera se evita que la reducción del déficit fiscal se convierta, como ocurrió en gran parte de los años noventa, en la receta que se ha de aplicar en todo momento, independientemente de las circunstancias. En otras palabras, se trata de hacer política económica en función del ciclo económico, pero de una manera que reduzca la arbitrariedad y sea convincente no solo para los mercados sino fundamentalmente para el conjunto de los ciudadanos.

En síntesis, para profundizar las políticas contracíclicas y lograr que sus efectos sean permanentes, un primer tema de la agenda es perfeccionar la institucionalidad macroeconómica.

Políticas productivas para la equidad y el crecimiento

El segundo tema de la agenda tiene que ver con un concepto en el que la CEPAL ha insistido tradicionalmente: la necesidad de adoptar políticas orientadas a transformar la estructura productiva⁷. Al respecto deben subrayarse dos aspectos.

En primer lugar, para crecer se necesita diversificar la estructura productiva más allá del patrón exportador de la región, o sea, más allá de los productos primarios y sus manufacturas elementales, una industria maquiladora con poco valor agregado o una oferta de servicios, básicamente de turismo, sin suficientes encadenamientos con la estructura productiva. Agregarles valor y conocimiento a los bienes y servicios que produce y exporta la región por medio de encadenamientos productivos e innovación tecnológica debe ser una prioridad de la política productiva. Esto, por cierto, no significa dejar de lado dichas bases productivas, sino más bien definir qué se hace a partir de ellas. Este proceso no se da automáticamente, en especial cuando se trata de algunos productos primarios en los que la diferenciación del producto no es tan importante o cuando ciertas actividades manufactureras forman parte de cadenas de producción de empresas multinacionales⁸. Por consiguiente, se requiere de estrategias de desarrollo definidas en consulta con el sector privado y que se manifiesten en medidas de política por parte del sector públi-

co. De acuerdo con esta lógica, las iniciativas de crear fondos de desarrollo productivo, competitividad e innovación tecnológica financiados con cargo a impuestos sobre los recursos naturales no solo permiten la apropiación de parte de la renta de dichos recursos, sino que también facilitan el objetivo de diversificar la producción y agregarle más valor.

El segundo aspecto que hay que destacar es que, para que haya un crecimiento más armónico y equitativo, se requieren políticas en que se tome en cuenta el tamaño de las empresas y se incorporen los aspectos territoriales del desarrollo empresarial y la articulación de los encadenamientos productivos a nivel local. Considerar esta realidad significa instrumentar políticas destinadas a nivelar el campo de juego en términos de acceso, entre otros, al financiamiento, la tecnología y los mercados externos. Si no se logra reducir la concentración económica de la estructura productiva y de determinadas regiones, se corre el riesgo de que la política social se reduzca a rescatar permanentemente a los perjudicados por la política económica.

Por otra parte, en una región de elevada heterogeneidad estructural, poner en marcha mecanismos que faciliten la integración de las pequeñas y medianas empresas al proceso productivo tiene otras ventajas. Además de mejorar la equidad, se tiende a reducir las enormes diferencias de productividad entre sectores, lo que contribuye a incrementar la productividad media y, por lo tanto, el crecimiento.

Lo que aquí se plantea es una nueva concepción de las políticas de desarrollo productivo, que fueron intensamente criticadas durante los años noventa, cuando se dejó al mercado como mecanismo primordial de asignación de recursos. Para justificar estas recomendaciones, se citaron hasta el cansancio los innumerables errores (y a veces horrores) de algunas políticas productivas. Sin embargo, esta línea argumental omitió el hecho de que es virtualmente imposible documentar casos exitosos de crecimiento económico reciente en los que las políticas de desarrollo productivo no hayan estado presentes (Hausmann y Rodrik, 2002; CEPAL, 2004; Rodrik, 2004; Machinea y Vera, 2005). Ello no implica, por supuesto, que las nuevas políticas productivas en América Latina y el Caribe deban ser iguales a las del pasado. En primer lugar, porque el proceso de globalización exige economías más abiertas que antes, exigencia que, por otra parte, se manifiesta en acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales. En segundo lugar, porque las restricciones fiscales son mayores y se ha redoblado la competencia por recursos con las políticas sociales. Estas restricciones exigen, más que nunca, concentrar el esfuerzo, para lo que se requiere establecer prioridades, tanto en términos de áreas como de actividades y regiones. Asimismo, es indispensable que las políticas en este ámbito (como en otros) sean permanentemente controladas y evaluadas,

en especial al momento de la elaboración del presupuesto. Por último, la posibilidad de instrumentarlas y, sobre todo, su grado de sofisticación dependerán en gran medida de la capacidad institucional del sector público. En particular, sin un cuerpo estable de personal técnicamente idóneo, se corre el riesgo de que las políticas productivas sean simplemente una oportunidad para que el sector privado obtenga rentas excepcionales.

Inserción e integración al mundo

La creciente interdependencia de los países y las debilidades del sistema multilateral han llevado a un aumento explosivo de las negociaciones bilaterales en campos tan diversos como los temas financieros, las migraciones y, en particular, el comercio y la inversión. Esta realidad y la creciente importancia del contexto externo para el crecimiento de los países llevan a que la trayectoria de la inserción internacional sea cada día más importante para delinear una estrategia de crecimiento de los países en desarrollo.

El ámbito más favorable para debatir esa inserción es el multilateral, porque allí se potencia el poder de negociación de los países en desarrollo. Sin embargo, las negociaciones en la esfera multilateral siguen funcionando con grandes dificultades en lo que respecta a las migraciones, las finanzas o el comercio, entre otros muchos temas. La consecuencia es la proliferación de acuerdos bilaterales, en los

que los países desarrollados consiguen imponer con mayor facilidad sus agendas. Un ejemplo es lo que está sucediendo con la mayoría de los tratados de libre comercio de los países en desarrollo con los países industrializados. Mediante esos acuerdos, estos últimos están concretando una agenda que no consiguen imponer en las negociaciones multilaterales y que abarca la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, los servicios y la inversión extranjera, en un contexto de escasa liberalización del comercio agrícola. El efecto de estos tratados no ha sido suficientemente analizado, aunque de algunos estudios se desprende que los costos pueden ser considerables en ciertas áreas, entre otras en lo relativo a la propiedad intelectual (Díaz, 2006). A cambio, los países en desarrollo consiguen un mayor y más seguro acceso a los mercados de los países industrializados, lo que para muchos es una oportunidad interesante, en especial si se considera el tamaño de estos mercados y las ventajas que representa con respecto a otros países que no tienen el mismo acceso.

La consecuencia es la firma de un creciente número de acuerdos bilaterales de los países de la región con Estados Unidos y las negociaciones para celebrar similares convenios con Europa⁹. Asimismo, la dinámica económica de China esta llevando a que crezca también el número de acuerdos dentro de Asia y aumente el interés de los países de América Latina y el Caribe por firmar acuerdos con esa región.

Contribuyen a este proceso los pocos avances que se han logrado en el marco de los acuerdos de integración subregionales en América del Sur. En efecto, mientras que en Centroamérica se tiende a consolidar —no sin dificultades— el proceso de integración, en América del Sur los progresos son mínimos y en algunos casos hay claros retrocesos, aun en lo referente al movimiento de bienes, el área en la que los progresos iniciales fueron mayores.

¿Qué hacer ante esa realidad? Una alternativa plausible es que los países opten por el regionalismo abierto (CEPAL, 1994; Devlin, 2000), es decir, el fortalecimiento de los acuerdos subregionales y la negociación, a partir de ellos, de la integración con el resto del mundo. Con o sin avances en el frente multilateral, esta inserción debe incluir negociaciones entre los bloques subregionales y los bloques o países desarrollados. Sin embargo, para que esto sea posible, la región debe pasar de la retórica a acciones concretas orientadas a profundizar la integración subregional.

En este sentido es necesario, entre otras cosas, estimular la convergencia entre los acuerdos comerciales suscritos en América del Sur, lo que requiere acelerar las desgravaciones arancelarias entre la CAN y el MERCOSUR y crear una zona de libre comercio en un lapso razonable. Además, es necesario homogeneizar las reglas de origen y las normas aduaneras, avanzando hacia la homogenización y acumulación de las normas de origen de todos

los acuerdos comerciales en América del Sur (CEPAL, 2006d)

Es fundamental mejorar la credibilidad de la integración, lo que exige reforzar su institucionalidad y los mecanismos de solución de controversias, con miras a poner en práctica un sistema único de solución de controversias en América del Sur, cuyos fallos tengan la misma capacidad vinculante que los de la Organización Mundial del Comercio¹⁰. Asimismo, se requiere avanzar en materia de facilitación de comercio, mediante el examen la aplicación en la subregión de las propuestas que los países latinoamericanos y caribeños han realizado en las negociaciones de la Ronda de Doha. Se trata de: asegurar que se cuente con la asistencia técnica necesaria para poner en práctica los acuerdos, considerando su relación con el trato especial y diferenciado; establecer el carácter vinculante de los compromisos, ligado a un financiamiento seguro y suficiente, y realzar la cooperación en las esferas de la infraestructura, los sistemas de información y la creación de capacidad, tanto humana como institucional. Debería concederse especial atención a las iniciativas orientadas a mejorar el tránsito y la logística, sobre todo en el caso de los países sin litoral marítimo.

En síntesis, ante la falta de avances en las negociaciones multilaterales, los países están intentando, en forma creciente, establecer acuerdos bilaterales con el mundo desarrolla-

do, ya no solo para lograr el acceso a un determinado mercado, sino para evitar perderlo a causa de la cantidad de preferencias resultantes de los acuerdos bilaterales con otros países. Esta vía, si bien es comprensible desde el punto de vista del interés particular de cada país, tenderá, si no se adoptan algunas de las medidas mencionadas en los párrafos precedentes, a debilitar los acuerdos regionales hasta tornarlos irrelevantes. Ello sería una pérdida con implicancias no sólo económicas sino también políticas.

Políticas públicas orientadas a mejorar la cohesión social

Como se señaló, las mejoras en términos de la cohesión social en los países de la región requieren iniciativas en distintas áreas. Entre ellas, se analizan a continuación las políticas sociales, la institucionalidad social, la protección social y el empleo.

Políticas sociales. Las políticas sociales son un elemento crucial para reducir los altos niveles de exclusión que caracterizan a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Tal como se mencionó, estas tendrán un efecto limitado si no se dan en el marco de políticas productivas que reduzcan la heterogeneidad estructural que caracteriza a la región.

En términos normativos, podría considerarse que el objetivo principal en la región debe ser romper el círculo vicioso que vincula un bajo

crecimiento con pobreza, inequidad distributiva y exclusión social. Esto permitiría orientar la política social a la consecución de una ciudadanía económica y social plena por parte de todos los habitantes de un Estado. En la práctica, este objetivo general debe adaptarse a las características y el nivel de desarrollo de cada país y reflejar las necesidades de las sociedades y no la inercia presupuestaria o la presión de los grupos de interés. En efecto, como se argumenta en CEPAL (2006b), pueden plantearse principios relativamente universales pero no “recetas” únicas. Dado que los derechos sociales deben ser el horizonte normativo y las desigualdades y restricciones presupuestarias las limitaciones que es necesario enfrentar, y teniendo en cuenta que estas difieren entre países, cada sociedad debe fijar sus prioridades en términos del cumplimiento de esos derechos, pero incrementando su exigibilidad a través del tiempo.

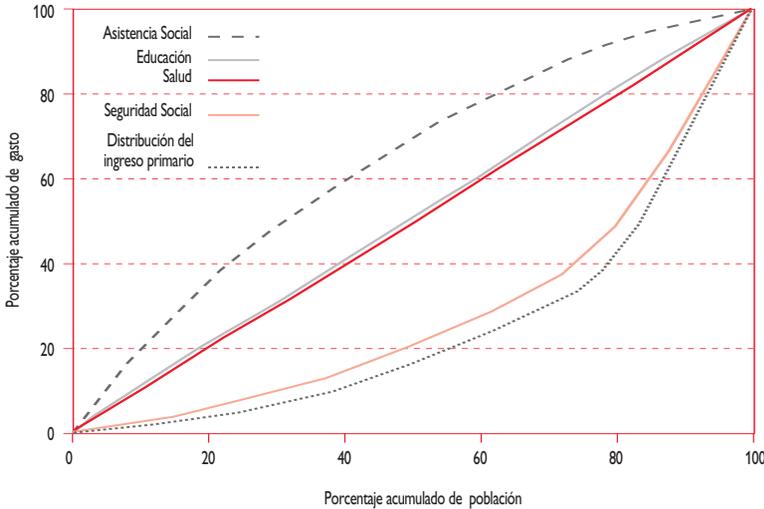
Las políticas sociales son el producto de complejas estructuras políticas, históricas e institucionales propias de cada país¹¹. En este contexto, un factor digno de mención es que durante los últimos años se ha observado un considerable incremento del gasto social y en la mayoría de los países se han desarrollado iniciativas de diversa índole¹². Esto refleja no solo que los gobiernos reconocen implícitamente la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión, sino también la presencia de crecientes capacidades específicas para el diseño y la instrumentación de políticas sociales.

Como se desprende de diversos estudios, hay una serie de factores que limitan la eficacia de la política social en la región¹³. En primer lugar, los elementos del contexto económico descrito condicionan en gran medida los resultados positivos de las políticas públicas en el área social. En segundo lugar, los efectos del gasto social no se materializan necesariamente a corto plazo y la continuidad de las iniciativas se dificulta. En tercer lugar, subsisten debilidades endémicas a la intervención pública en la región, como la falta de objetivos claros, la baja eficiencia, la falta de articulación entre entidades públicas y el clientelismo político, entre otras. Por último, la profusión de iniciativas a la que se ha aludido también tiene matices negativos, ya que puede conducir a la superposición de programas, agentes y entidades gubernamentales a cargo de su ejecución.

Más allá de todas estas dificultades, de la información disponible surge que el gasto social mejora la distribución del ingreso, sobre la base de tres de sus principales componentes: educación, salud y asistencia social. En los dos primeros casos, de acuerdo con los datos de la región, el gasto tiende a distribuirse en forma proporcional entre los distintos estratos de ingreso, lo que mejora considerablemente la distribución primaria del ingreso (véase el gráfico 10). Por su parte, el gasto en asistencia social es progresivo, es decir, beneficia principalmente a los sectores de menores ingresos.

Gráfico 10

América latina y el Caribe: distribución del ingreso primario y de los componentes del gasto social (En porcentajes)



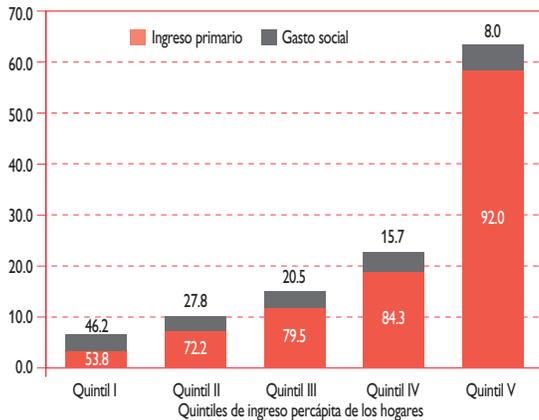
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El otro componente del gasto, la seguridad social, tiende a reproducir la distribución primaria del ingreso, ya que en general las perso-

nas que reciben pensiones son aquellas que a lo largo de su vida han tenido empleo de manera estable y en sectores formales, que no

Gráfico 11

América Latina (promedio simple de 9 países): efecto del gasto social en el incremento de los ingresos primarios, según quintiles de ingreso primario per cápita de los hogares^a (Ingreso primario total=100 y porcentajes)



^a No incluye gastos en vivienda, agua y alcantarillado.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios nacionales proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

es el caso de los grupos de menores ingresos (CEPAL, 2005a).

Más allá de la necesidad de realzar la universalidad y solidaridad de la protección social, es evidente que el gasto social mejora más el ingreso de los sectores de menores ingresos y, por lo tanto, contribuye a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y la inequidad (véase el gráfico 11).

La educación, por cuanto constituye el medio más eficaz de superar el círculo vicioso de la pobreza, merece un comentario particular¹⁴. En esta área, se requiere una intervención en al menos tres ámbitos. En primer término, es preciso impulsar una mayor equidad en materia de acceso a una educación de calidad, encaminada a evitar la reproducción de desigualdades respecto de las oportunidades de empleo, el acceso a los activos y la participación cultural y ciudadana, así como a garantizar que la sociedad perciba un orden más justo y meritocrático, que motive un claro sentido de pertenencia. Con tal propósito, hay que mejorar el nivel de la educación pública, para evitar el creciente dualismo en términos de calidad que caracteriza a la región. En segundo lugar, es necesario reducir la distancia entre el mundo de la educación y el del trabajo, para garantizar una mayor fluidez en su interacción, que constituye el principal eslabón de la integración social. Además de lograr la cobertura universal hasta el final de la educación secundaria, se requiere, entre

otras cosas, una utilización creciente de las tecnologías de la información y, sobre todo, un proceso de aprendizaje orientado a la identificación y resolución de los problemas (Ocampo y Martín, 2004c). En tercer lugar, se deben contrarrestar ciertas formas de discriminación ligadas las dinámicas de socialización y que se transmiten por la vía educativa, para permitir que la educación sea una experiencia de aprendizaje del respeto a la diversidad y la reciprocidad en el plano de los derechos.

Institucionalidad social. Las políticas sociales pueden ser insuficientes para romper el círculo vicioso de la pobreza y desigualdad si no se llevan a cabo en ciertas condiciones que garanticen su eficiencia. Para este fin, es fundamental construir una institucionalidad de carácter intermedio eficaz, dotada de ciertos atributos que sirvan de base a la intervención del Estado. Entre estas características es necesario incluir la continuidad de ciertos programas sociales; la transparencia y la realización de evaluaciones; la articulación y la coordinación; la participación de la sociedad civil local y nacional y la presentación de reclamos por parte de esta, la descentralización (bajo ciertas condiciones), y la capacidad de regulación cuando los servicios sociales son prestados por el sector privado (Machinea y Cruces, 2006).

Protección social y presión tributaria. Las dificultades del mercado de trabajo para convertirse

en el vehículo de acceso a la protección social han signado la historia de América Latina y el Caribe. Las reformas de los años noventa, orientadas a generar incentivos, supusieron una reducción de la solidaridad y fueron incapaces de cambiar esta realidad. Las consecuencias son que la región sigue presentando bajos niveles de cobertura de la seguridad social contributiva, alrededor de un 40% en promedio, y que los sistemas se han vuelto, en muchos casos, menos solidarios que en el pasado, con la consiguiente ampliación de las brechas en la distribución de los beneficios. Se requiere, por lo tanto, reformar los criterios que han regido la protección social en los últimos tiempos. Para ello es necesario pronunciarse en torno a cuatro elementos esenciales: la identificación de los derechos explícitos, garantizables y exigibles en términos del acceso a las prestaciones sociales; los niveles y las fuentes del financiamiento contributivo y no contributivo; la magnitud de la solidaridad en el financiamiento, y el desarrollo de una institucionalidad social que permita una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones.

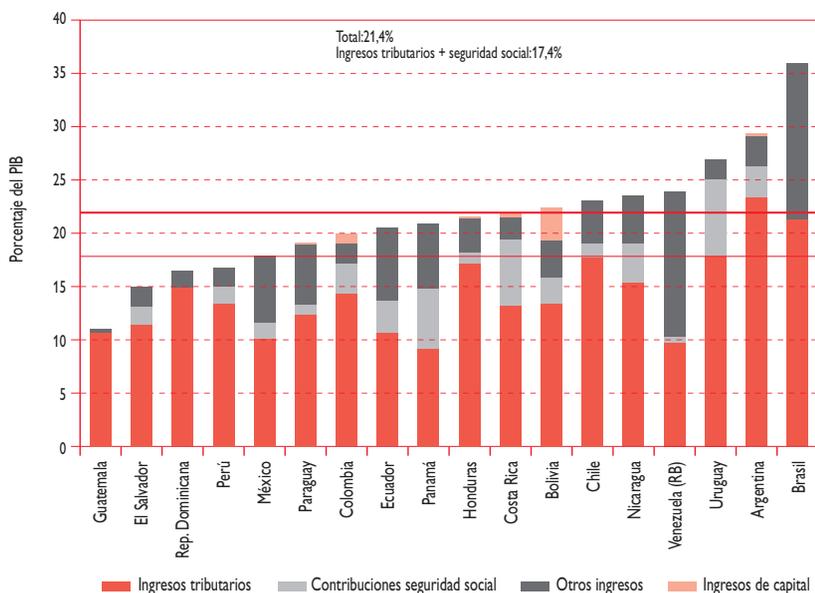
Estos elementos han sido analizados extensamente en CEPAL (2006b). En el presente documento, cabe destacar solo dos cuestiones. En primer lugar, dadas las particularidades del mercado de trabajo, es preciso mencionar la necesidad de modificar el diseño de los sistemas de protección social para rescatar, al menos respecto de ciertos umbrales de prestaciones, la perspectiva de universalidad, que

está en consonancia con el enfoque de derechos. Con tal propósito, se requiere incorporar el financiamiento no contributivo como un elemento crucial de la protección social. En segundo lugar, figura la introducción de un componente de solidaridad —que debe ser definido en cada país— en el financiamiento contributivo, de acuerdo con el principio según el cual la participación en el financiamiento y el acceso a los servicios y la protección social no tienen que estar unívocamente ligados. Por ejemplo, en el sector de la salud, el financiamiento debería depender de la capacidad económica para hacer los aportes exigidos, mientras que el acceso a los servicios debería estar en función solamente de la necesidad.

En términos más generales, la solidaridad se instrumenta de múltiples maneras, especialmente a través de programas de gasto público, sistemas de subsidios cruzados en la seguridad social y de la tributación. Respecto de este último factor, es relevante señalar que la presión tributaria de los países de la región es baja con respecto a los niveles de producto por habitante según las comparaciones internacionales, de manera que puede resultar en una insuficiente disponibilidad de recursos para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la inequidad. Por ende, se plantea que es posible y necesario, en muchos países de la región, propiciar un aumento paulatino de los recursos tributarios (CEPAL, 2006b; Titelman y Cruces, 2006). Sin embargo, como se desprende del gráfico 12,

Gráfico 12

América Latina (19 países): estructura de la carga tributaria, 2004 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

la presión impositiva (y la estructura tributaria) es muy heterogénea entre los países, por lo que no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todos los Estados de la región.

Por lo tanto, la conformación de un consenso sobre el grado de solidaridad en el financiamiento del gasto social, que incluya subsidios cruzados y un cierto aumento de la presión tributaria, debe ser parte de la agenda conducente a reducir la exclusión social en la región. Claro está que el incremento de la presión tributaria no puede realizarse de cualquier manera, porque ello podría atentar contra el crecimiento y, por ende, contra la propia inclusión social. La conclusión es obvia: además de

la estructura y las tasas impositivas, es necesario reducir los gastos tributarios (exenciones) y mejorar la administración tributaria.

Empleo. Los desafíos que plantean los mercados laborales en la región presentan una variada gama de aspectos relevantes. En primer lugar, cabe resaltar el papel central del crecimiento, aunque la experiencia reciente demuestra que este no es factor suficiente para lograr empleos de calidad. Como se señaló, la función de las pequeñas y medianas empresas en la estructura productiva es de suma importancia, como lo son la formación profesional y la necesidad de reducir las fallas de informa-

ción existentes en este mercado (Tokman, 2004 y 2006). En este contexto, puede ser de utilidad una estrategia de “flexiseguridad”, que ya ha sido incorporada en algunos países desarrollados. Esta consiste en ampliar la flexibilidad del mercado de trabajo, lo que constituye una necesidad en economías más abiertas y competitivas, pero brindar al mismo tiempo la seguridad necesaria para compensar los costos que el ajuste económico entraña, lo cual requiere, entre otras cosas, evitar flexibilizar los mecanismos de protección social.

La flexiseguridad es coherente con una concepción actualizada de la cohesión social, que no debe vincularse a la rigidez en las instituciones, sino a una combinación entre márgenes aceptables de seguridad, por una parte y una flexibilidad oportuna para enfrentarse a nuevos contextos, por otra. Lo segundo sin lo primero equivale a precarización y afecta negativamente a la cohesión entre los agentes. Lo primero sin lo segundo torna muy difícil la adaptación de la organización productiva a los nuevos retos de la globalización y, por lo tanto, obstaculiza la generación de empleo. Para que la combinación resulte eficaz, es imprescindible que las organizaciones de los trabajadores participen, por medio de negociaciones colectivas, en la introducción de estos mecanismos y, por consiguiente, en la mejora de la productividad.

Por último, además de reducir las brechas económicas y sociales, es necesario también

invertir en fortalecer las instituciones de la democracia. Sin una dirigencia política confiable —tanto en los poderes ejecutivo y legislativo como en los partidos políticos— y una justicia que tenga una mínima credibilidad es casi imposible pensar en cohesión social y, en especial, en un ingrediente crucial de esta como es la solidaridad. Más allá de las reformas políticas que sea necesario hacer, y que dependen de la realidad de cada país, será preciso un notable esfuerzo en materia de transparencia y rendición de cuentas, de manera que los recursos sean fiscalizables, las actividades eficaces y las oportunidades para la corrupción sean cada vez menores. Instituciones sólidas, eficaces y transparentes son la base de la cohesión social.

Políticas públicas relativas a la sostenibilidad ambiental y la equidad intergeneracional

Como en otros ámbitos, se requiere de una variedad de medidas y políticas que contribuyan gradualmente a una mayor sostenibilidad y equidad intergeneracional. Incorporar la problemática de la sostenibilidad ambiental en el diseño de las políticas públicas exige un gran esfuerzo de información y persuasión de los encargados de adoptar las decisiones. Así como se han logrado importantes avances en lo que respecta a la comprensión de los problemas de equidad y a su creciente reconocimiento en el diseño de las políticas públicas, es necesario que los ciudadanos y los gobiernos tomen conciencia de la inequidad intergeneracional que

resulta de la ausencia de políticas que velen por la sostenibilidad ambiental.

Por lo tanto, una primera tarea consiste en establecer foros de debate que faciliten el conocimiento por parte de los ciudadanos de las consecuencias de no incorporar en las políticas públicas pertinentes los impactos ambientales de ciertas actividades. Es necesario enriquecer gradualmente los mensajes para pasar de la alerta, generalmente ligada al conocimiento científico, a las propuestas, que exigen un profundo estudio de las consecuencias biofísicas, geofísicas, sociales y económicas de las medidas concretas. En la relación entre economía y ambiente queda mucho por hacer, especialmente en términos de la persuasión y sensibilización de los encargados de adoptar las decisiones económicas. En la región, la antinomia ambiente y desarrollo es aún parte de las decisiones cotidianas de inversión.

La agenda que es necesario elaborar o fortalecer con el fin de garantizar estándares elevados de calidad ambiental y disponibilidad de recursos naturales —y, por tanto, de medios de producción— a las generaciones futuras debe contemplar políticas públicas en áreas tales como:

1. El manejo integrado del territorio y los ecosistemas. El desarrollo de instrumentos más poderosos para orientar la ocupación del territorio es un mecanismo para evitar daños y pérdidas en sectores productivos y localida-

des, así como para mantener la productividad de los ecosistemas (en lo relativo a las descargas y la capacidad de autolimpieza, así como a la provisión de materiales y energía).

2. La gestión responsable de los recursos hídricos, la provisión de agua potable y el funcionamiento de los sectores de obras sanitarias.

3. La integración entre las políticas ambiental y urbana y de desarrollo territorial y la consideración de modelos de ciudades que hagan un uso menos intensivos de la energía y sean más seguras y funcionales (CEPAL 2001).

4. La coordinación de las políticas fiscal y ambiental, a través de instrumentos correctores de externalidades (CEPAL 2005b).

5. La articulación de las políticas de desarrollo productivo y ambiental. La experiencia ha demostrado que países cuyo desarrollo se fundó en los recursos naturales, al asumir los costos ambientales han logrado avances tecnológicos y de diversificación productiva basados en parte en el manejo ambiental.

6. Políticas para aumentar la eficiencia energética de las economías y acelerar la diversificación de las matrices de generación eléctrica y de la oferta de combustibles para el transporte.

Estas y otras políticas deben aplicarse en forma gradual pero persistente, de manera de sentar las bases de un crecimiento sostenible desde el punto de vista ambiental que preserve el patrimonio natural para las generaciones futuras.

Desarrollo institucional fundado en el logro de consensos

A lo largo de este artículo se ha destacado varias veces la necesidad de contar con instituciones que ayuden a mejorar la eficacia de distintas políticas. Su importancia fue mencionada respecto de las políticas macroeconómicas, productivas y sociales. A diferencia de lo que se destacaba a comienzos de los años noventa, y tal como se ha argumentado recientemente (Rodrik y Subramanian, 2003), las instituciones relevantes para el funcionamiento de una sociedad no son solo la ley y el orden y el establecimiento de claros principios respecto de los derechos de propiedad (públicos y privados). También se requiere de instituciones de regulación, de carácter macroeconómico y de legitimación social, cuya importancia ha sido analizada en las secciones anteriores.

La importancia de las instituciones en el desarrollo económico ha motivado una numerosa cantidad de estudios en los que se ha intentado medir el grado en que la calidad de estas explica las diferencias en términos de crecimiento y del ingreso por habitante entre los países. Más allá de las dificultades de medición (Kaufmann y Kraay, 2003), parece existir una correlación entre desarrollo institucional y el nivel de ingreso por habitante. Sin embargo, la relación de causalidad no siempre es evidente: así como mejores instituciones tienen efectos positivos en lo que respecta al desarrollo, las

instituciones también tienden a mejorar con un ascenso del ingreso per cápita.

Tal como se ha puesto de relieve en repetidas oportunidades (CEPAL, 2004), las instituciones deben reformarse a partir de la historia y del contexto económico y político de cada país. De ahí las reservas acerca de las respuestas únicas, tan en boga a comienzos de los años noventa, inspiradas en modelos cuya abstracción impide recoger los elementos relevantes propios de las realidades nacionales. Consecuentemente, si bien los casos de otras latitudes siempre brindan enseñanzas útiles, no puede pensarse que el desarrollo institucional consista en copiar instituciones de países exitosos; como señala North (1994), las instituciones “viajan mal”.

Cabe agregar que las instituciones que se crean por la aprobación de leyes en coyunturas políticas favorables pero sin un debate sólido y conclusivo están generalmente condenadas al fracaso: lo que realmente fortalece el desarrollo institucional es la generación de consensos políticos y sociales amplios. En materia de diseño institucional, importan más los procesos que los modelos y los instrumentos legales (Payne y otros, 2005). No se trata, por lo tanto, de que un parlamento apruebe ciertas leyes en un momento determinado, porque estas pueden ser reemplazadas o modificadas tres o cuatro años más tarde por nuevas mayorías o administraciones. Se trata de que esas leyes sean el resultado de un con-

senso sólido, acordado por los agentes involucrados en su generación. Aunque se trata por definición de un acuerdo fundamentalmente político, es esencial también que refleje ciertos consensos sociales básicos. Cuando la gobernabilidad no está garantizada y resulta difícil armonizar las perspectivas contrapuestas de distintos grupos de interés, las instituciones y las políticas públicas estarán sometidas a un permanente cuestionamiento y a la posibilidad de un cambio radical en el curso trazado (CEPAL, 2004)

En síntesis, la dificultad más importante para impulsar la modernización de las instituciones no es la carencia de conocimientos sino la necesidad de establecer consensos políticos y sociales, no necesariamente explícitos, pero que requieren el apoyo, en temas de trascendencia, de una parte importante de los representantes sociales y políticos. Más allá de los obstáculos, se desea subrayar que sin instituciones que permitan mejorar la eficiencia y transparencia de las políticas públicas será difícil mejorar el sentido de pertenencia de los ciudadanos con respecto a un proyecto común. En particular, la solidaridad corre el riesgo de convertirse en un deseo con poco arraigo entre la población.

Conclusión: Estado, política y desarrollo

En este documento se identificó una serie de desafíos para América Latina y el Caribe en materia de crecimiento, pobreza, desigualdad y exclusión social y se esbozó un conjunto de ideas y medidas para superarlos. Estas ideas y medidas para una nueva agenda de desarrollo para la región están centradas en la reducción de la volatilidad real, las políticas productivas, las modalidades de integración e inserción en el mundo, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo institucional. A todas luces, estos elementos responden a una perspectiva fundamentalmente económica y, por ello, constituyen únicamente un punto de partida, necesariamente parcial, para el debate de una agenda más amplia y abarcadora.

En este sentido, los dos factores comunes y subyacentes a todos los elementos planteados son la necesidad de contar con un nuevo Estado, más sólido y versátil y con capacidad de intervenir en los múltiples frentes identificados, por una parte, y con los consensos políticos necesarios tanto para creación de este nuevo Estado como para lograr un acuerdo sobre los detalles sobre la agenda esbozada, por otra.

El Estado es el ámbito natural para articular y canalizar las actividades del conjunto de los agentes sociales en pos del desarrollo económico y social y, en términos generales, el bienestar común. Sin embargo, la inconformidad con los

resultados de las reformas de los años noventa en materia de crecimiento económico y equidad social fue dando pie a una concepción alternativa a la del comienzo de ese decenio respecto del papel del Estado. Este cambio se puede resumir conceptualmente en el tránsito desde un enfoque que pregona “más mercado y menos Estado” hacia otro que, reconociendo la importancia del mercado, revaloriza la necesidad de un mejor Estado, es decir, de intervenciones públicas de mayor calidad. Por cierto, un Estado débil, ineficiente y captado por intereses particulares, tendrá serias limitaciones para cumplir ese papel, aun cuando sea el candidato idóneo para ello. Desde luego, esto no supone desconocer la existencia de importantes “fallas de gobierno” que han llevado a cuestionar la intervención pública en diversos ámbitos, pero atacar la enfermedad eliminando al paciente es, a todas luces, una victoria pírrica. De ahí la importancia de reconstruir el Estado, poniéndolo en sintonía con los desafíos, internos y externos, del mundo contemporáneo.

Por último, los temas de gobernabilidad y construcción de políticas definirán el rumbo y la eficacia de las políticas públicas en los años venideros. La vida en comunidad no puede concebirse sin conflictos ni diferencias. Pero los conflictos no son siempre los mismos, ni se expresan de igual forma. Algunos persisten, se superan, se transforman y otros se crean (Prats i Catalá, 2005). Por consiguiente, se hace necesario identificar los principales conflictos

actuales (distributivos, territoriales, étnicos y políticos, entre otros), la forma en que se desenvuelven (capacidades y mecanismos de resolución institucional) y sus dimensiones (local, nacional, regional e internacional). Una vez determinados los conflictos, se puede elaborar sobre la capacidad de la organización social para procesarlos, así como para crear los principales proyectos y consensos que permitan transformarlos en oportunidades y nuevas situaciones. Asimismo, el logro de acuerdos entre las fuerzas políticas que tienen la posibilidad de alternarse en el poder sobre aspectos centrales de la dirección del desarrollo y el pleno funcionamiento de las instituciones constituye el camino más eficiente para enfrentar ambas tareas y mejorar así la gobernabilidad del sistema (Martín, 2005).

Por ende, América Latina y el Caribe debe reclamar y recuperar la capacidad de construir el futuro, con todas sus complejidades y dificultades, incluyendo en este proceso las riquezas de una interacción fecunda de los distintos agentes sociales en torno a proyectos comparados e inclusivos. No es posible una democracia eficaz si se deja fuera de la agenda pública a los temas importantes de la organización económica y social. Catalizar este debate es tarea primordial del sistema político, que debe ofrecer a la ciudadanía opciones plurales al respecto. Se abre así un espacio significativo para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Olga y Juan Carlos Ramírez (2004), "Las redes de protección social: modelo incompleto", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 141 (LC/L.2067-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baker, Judy L. (1997), "Poverty reduction and human development in the Caribbean: a cross-country study", *World Bank Discussion Paper*, N° 366, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Baglini, Raúl (2005), comentarios en el seminario conjunto CEPAL- FMI, "La creación de prosperidad en América Latina y el Caribe: prioridades en el ámbito de las reformas y la macroeconomía", Santiago de Chile, mayo.
- Bourgignon, François y Michael Walton (2006), "Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Ricardo Ffrench-Davis y José Luis Machinea (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- CARIBANK (Banco de Desarrollo del Caribe) (2005), *Social Protection and Poverty Reduction in the Caribbean*, Social and Economic Research Unit.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), "Hacia un contrato de cohesión social en los países de la región", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (2006b), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- (2006c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006* (LC/G.2314-P/E), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.2.
- (2006d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- (2005a), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- (2005b), "Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común", *serie Libros de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2274-P), Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.140.
- (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.
- (2001), "El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe", *serie Libros de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.2116/Rev.1-P/E), Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.68.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801(SES.25/4)/E), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación con equidad*, (LC/G.1702/Rev.2-P/E), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe

- (CEPAL), Siglo Veintiuno Editores.
- Devlin, Robert (2000), *The free trade area of the Americas and MERCOSUR-European Union free trade processes: can they learn something from each other?*. BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- Díaz, Álvaro (2006), "TLC y propiedad intelectual: desafíos de la política pública", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Leonardo Villar (2005), "Estabilidad macroeconómica real y la cuenta de capitales en Chile y Colombia", *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Mayol Ediciones, abril.
- Furtado, Celso (1959), *Formação econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Grupo de Río (2005), *O Grupo do Rio e a globalização. Grupo de Reflexão de Alto Nível*, Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2002), "Economic development as self-discovery", *NBER Working Paper*, N° 8952, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben (2006), "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 46 (LC/L.2521-P/E), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.48.
- Kaufmann, Daniel. y Aart. Kraay (2003), *Growth without Governance*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Kuznetz, S. (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, vol. 45, N°1.
- Lewis, W. A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labor", Manchester School of Economics, mayo.
- Machinea, José Luis y Osvaldo Kacef (2006a), "La coyuntura económica de América Latina: ¿hay lugar para optimismo?", documento presentado en el seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 6 y 7 de octubre.
- (2006b), "Growth and equity: in search of the 'empty box'", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Ricardo Ffrench-Davis y José Luis Machinea (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Machinea, José Luis y Cecilia Vera (2005), "Comercio, inversión directa y políticas productivas", *serie Informes y estudios especiales*, N°16 (LC/L.2469-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.216..
- Machinea, José Luis y Guillermo Cruces (2006), "Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos", *serie Informes y estudios especiales*, N° 17 (LC/L.2573-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.104.
- Machinea, José Luis y Martin Hopenhayn (2005), "La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética", *serie Informes y estudios especiales*, N°14 (LC/L.2414-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.158.
- Martín, Juan (2005), "Funciones básicas de la

- planificación económica y social”, serie *Gestión pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2003), “La sostenibilidad de la deuda pública”, *Revista de la CEPAL*, N° 84, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- North, Douglass (1994), “Economic performance through time”, *American Economic Review*, vol. 84, N°3, junio.
- Ocampo, José Antonio (2003), “Capital accounts and counter-cyclical prudential regulations in developing countries”, serie *Informes y estudios especiales*, N° 6 (LC/L.1820-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.23.
- Ocampo, José Antonio y Juan Martín (2004a), *A Decade of Light and Shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s* (LC/G.2205-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.79.
- (2004b), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- (2004c), *América Latina y el Caribe en la era global*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires. Alfaomega..
- Pardo, Marcia (2003), “Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina”, serie *Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 20 (LC/L.1906-P-E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Payne, John Mark y otros (2005), “Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas”, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, informe 2006*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.
- Pinto, Aníbal (1956), *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Prats i Catalá, Joan (2005), “Las bases de un consenso político nacional de largo plazo”, *Las visiones de país importan, lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, Banco Mundial/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Washington, D.C.
- Repetto, Fabián y Juan Sanguinetti (2001), “Inventario de programas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación”, *Documento de trabajo*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Universidad de San Andrés, Argentina.
- Rodrik, Dani (2004), *Industrial Policy for the Twenty-first Century*, Boston, Kennedy School of Government.
- Rodrik, Dani y Arvind Subramanian (2003), “The primacy of institutions (and what this does and does not mean)”, *Finance and Development*, vol. 40, N° 2, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Serrano, Claudia (2005), “La política social de la sociedad global en América Latina: nuevos programas de protección social”, serie *Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Titelman, Daniel y Guillermo Cruces (2006), “Protección social en América Latina:

cobertura, fuentes de financiamiento y organización de los sistemas”, documento presentado en el seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 6 y 7 de octubre.

Tokman, Víctor (2006), “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 170 (LC/L.2507-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

—(2004), “Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”, *serie Financiamiento del desarrollo*, VN° 150 (LC/L.2187-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Notas

- ¹ A precios de 2000.
- ² El término “década perdida” se refiere a los avances escasos o retrocesos en el plano económico y social. Cabe destacar, sin embargo, que no fue una “década perdida” en otros ámbitos, ya que en esos años la mayoría de los países de la región recuperó la institucionalidad democrática y el imperio de la ley, un logro significativo y duradero (Baglini, 2005).
- ³ Esta manera de pensar la relación entre equidad y crecimiento quedó plasmada en el trabajo pionero de Lewis (1954) y en la popular y polémica regularidad empírica encontrada por Kuznets (1955). Véase un análisis del tema en Machinea y Kacef (2006b).
- ⁴ Las restricciones a las entradas de capitales de corto plazo, como las aplicadas en Colombia y Chile en los noventa (véase Ffrench-Davis y Villar, 2005), hoy parecen ser menos eficaces que durante ese período debido a la menor relevancia de las corrientes financieras en el proceso de apreciación cambiaria que se están observando en algunos países de la región. Sin embargo, no deben excluirse del instrumental de políticas que pueden utilizarse en ciertas circunstancias.
- ⁵ Véase un análisis de las políticas fiscales contracíclicas en la región en Martner y Tromben (2003) y Jiménez y Tromben (2006).
- ⁶ La dificultad no solo es del gobierno ante la demanda de distintos sectores, sino también de las autoridades responsables del área de presupuesto o hacienda ante sus pares del gabinete.
- ⁷ El último de estos análisis es el documento presentado en el trigésimo período de sesiones de la Comisión en 2004 (CEPAL, 2004).
- ⁸ De manera creciente la diferenciación de productos ha comenzado a ser una característica de muchos bienes primarios y, al mismo tiempo, la irrupción de la biotecnología ha aumentado el contenido tecnológico asociado a la producción

de esos bienes. Ambos factores explican una mayor importancia de la tecnología en los productos primarios que la que tenía hace escasas dos décadas

- ⁹ La gran diferencia entre Europa y Estados Unidos es que la Unión Europea ha decidido no negociar con países individuales que pertenezcan a un bloque, lo que tiende a fortalecer los acuerdos subregionales.
- ¹⁰ Ello permitirá, además, reducir el desgaste de los presidentes que en la actualidad deben participar en todos los conflictos comerciales por falta de una adecuada institucionalidad.
- ¹¹ Franco (1996) y Serrano (2005) presentan reseñas acerca de los orígenes y evolución de la política social en la región.
- ¹² El gasto social por habitante aumentó un 40% entre 1991-1992 y 2002-2003, aunque la diferencia entre países es considerable (Machinea y Cruces, 2006 y CEPAL, 2006b)
- ¹³ El examen exhaustivo de la política social en América Latina y el Caribe supera el alcance y los objetivos del presente documento. En relación con los programas sociales de lucha contra la pobreza en América Latina, véanse Repetto y Sanguinetti (2001), Pardo (2003), Villatoro (2005) y CEPAL (2006b), así como Baker (1997) y, en lo que respecta al Caribe, CARIBANK (2005). Cohen y Franco (2005) presentan un análisis detallado de la política social en general y sus desafíos en la región, y Acosta y Ramírez (2004) se concentran en las redes de protección social.
- ¹⁴ Al respecto, véase CEPAL/UNESCO (1992).