



Reformar las reformas

José Antonio Ocampo

José Antonio Ocampo Gaviria*

● **Resumen:** El documento resume los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina -Cepal- en el debate actual sobre el papel del Estado, de las instituciones nacionales e internacionales y la necesidad de reformarlas. La primera sección presenta un diagnóstico de la situación latinoamericana en la última década. Las dos siguientes exponen las propuestas para "reformular las reformas": las visiones sobre la política macroeconómica, las estrategias de desarrollo productivo y las relaciones entre la política económica y social en la que se destacan tres elementos estratégicos: educación, empleo y seguridad social.

Palabras clave: América Latina, estrategia macroeconómica, competitividad sistémica, política económica, política social. Clasificación JEL: O50, O54.

● **Abstract:** The article summarizes the ideas of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean -ECLAC- about the role of the state, the national and international institutions, and the need to reform them. The first part, presents a diagnosis of the situation of Latin America in the last decade. The next two sections discuss the proposals to "reform the reforms" considering macroeconomic policies, development strategies and the relationships between economic and social policies emphasizing three elements: education, employment and social security.

Key words: Latin America, macroeconomic strategy, systemic competitiveness, economic policy, social policy. JEL: O50, O54.

● **Résumé:** L'article résume les approches de la Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes -Cepal- par rapport au débat actuel sur le rôle de l'Etat, des institutions aussi bien nationales qu'internationales et sur la nécessité de les réformer. La première section présente un diagnostic de la situation latino-américaine lors de la dernière décennie. Les deux sections suivantes exposent les propositions pour "réformer les réformes": les visions sur la politique macro-économique, les stratégies de développement productif et les rapports entre la politique économique et sociale dans laquelle se distinguent trois éléments stratégiques: éducation, emploi et sécurité sociale.

Mots clés: Amérique Latine, stratégie macro-économique, compétitivité systémique, politique économique, politique sociale. JEL: O50, O54.

* Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, —Cepal—. Documento presentado en el Seminario conmemorativo de los 40 años de la fundación del Centro de Investigaciones Económicas, —CIE— de la Universidad de Antioquia, Medellín, marzo 4 de 2002.

Reformar las reformas

-Introducción. -I.Situación actual. -II.Estrategias económicas. -III.Los objetivos sociales en el centro de la política económica. -Bibliografía.

Primera versión recibida diciembre de 2002; versión final aceptada febrero de 2003 (Eds.).

Introducción

La apertura económica fue presentada en América Latina y en el mundo en desarrollo como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización y, en conjunto con la disciplina macroeconómica, como un camino, casi automático, para aumentar la productividad y acelerar el desarrollo económico.

En los últimos años, se ha producido un intenso cuestionamiento acerca de la sabiduría de esta visión. La crisis asiática fue posiblemente su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera es fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado. En términos más generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas estructurales es creciente. El comercio internacional y la inversión extranjera directa han crecido notablemente, pero en el grueso de América Latina y del mundo en desarrollo, los ritmos de crecimiento económico siguen siendo insatisfactorios. Las tensiones distributivas generadas por los procesos de apertura son agudas y se han traducido tanto en incremento de la desigualdad entre países como a su interior y, en este último caso, tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado.

En este marco, el debate sobre el papel del Estado ha revivido con fuerza. Aún en las visiones más conservadoras, el rol fundamental de las instituciones ha sido

reconocido en años recientes. Más allá de ello, la necesidad de reformar profundamente las instituciones internacionales y nacionales ha sido planteada con vigor por economistas ampliamente conocidos.¹ Los sentimientos de insatisfacción política con las reformas son evidentes en América Latina, en tanto que la sociedad civil internacional ha reclamado con energía, en Seattle, Praga y Porto Alegre, entre otros lugares, la necesidad de un cambio profundo en los actuales patrones de desarrollo.

Este ensayo resume las visiones que ha presentado la Cepal en años recientes en este debate.² La primera sección presenta un diagnóstico de la situación latinoamericana durante la última década. Las dos siguientes presentan las propuestas para “reformar las reformas”. Así, la segunda resume las visiones sobre la política macroeconómica y las estrategias de desarrollo productivo, en tanto que la tercera centra su atención en las relaciones entre la política económica y social y resalta tres elementos estratégicos de esta última.

I. Situación actual

América Latina ha iniciado el siglo XXI en medio de evidentes contrastes. La región ha logrado progresos en algunas dimensiones de la estabilidad macroeconómica y en su inserción internacional. El avance, sin duda importante, aunque incompleto, de la democracia, ha tenido réditos en algunas dimensiones, entre las que se destaca el crecimiento del gasto público social. Sin embargo, éstos no se han traducido en rápidos ritmos de crecimiento económico ni de progreso social.

La región ha logrado avances importantes en la reducción de la inflación — aunque con una reversión parcial en el 2002— y, con algunas excepciones, de los desequilibrios fiscales. El ritmo de expansión de sus exportaciones ha sido rápido —de hecho el más rápido de su propia historia—, al tiempo que se transformó en un importante polo de atracción de inversión extranjera directa. Entre 1990 y el 2002, la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones de bienes alcanzó 8,6% en términos de volumen y 9,1% en valor, tasas que solo fueron superadas por China y las más boyantes economías de Asia. Los flujos de inversión extranjera directa crecieron a una tasa sin precedentes, multiplicándose por cinco entre 1990-1994 y 1997-2001, aunque con una disminución fuerte en el 2002.

1 Véanse, por ejemplo, Rodrik (1999 y 2001) y Stiglitz (2002a y 2002b).

2 Para una evaluación del proceso de reformas, véase Cepal (2001a). Las propuestas de modificación en los patrones de desarrollo se recogen en Cepal (2000a, 2000b, 2001b y 2002). En Cepal (2002) se presenta también una visión sobre las reformas necesarias de la institucionalidad internacional. Ocampo (2001) presenta un breve resumen de estas visiones.

No obstante, el efecto multiplicador y las externalidades tecnológicas generadas por las actividades dinámicas asociadas con las exportaciones y la inversión extranjera directa —IED— han sido débiles. Por este motivo, para el período 1990-2002 como un todo, el crecimiento económico ha alcanzado sólo un 2,6% anual, es decir la mitad del ritmo alcanzado durante la etapa de industrialización liderada por el Estado (5,5% anual en 1950-1980). Aún en el período 1990-1997, cuando la región logró recuperar el crecimiento económico después de la “década perdida” de los años ochenta, éste fue bajo para los patrones históricos de la región —3,7% anual (Gráfico 1)—. El lento crecimiento económico ha sido, además, un fenómeno generalizado, como lo indica el Gráfico 2. De hecho, la única economía que ha crecido a partir de 1990 a ritmos más rápidos que en la etapa de industrialización liderada por el Estado fue Chile, que en cualquier caso ha experimentado una desaceleración notoria a partir de 1998 (2,6% anual).

Gráfico 1. América Latina: Tasa de crecimiento promedio anual del PIB

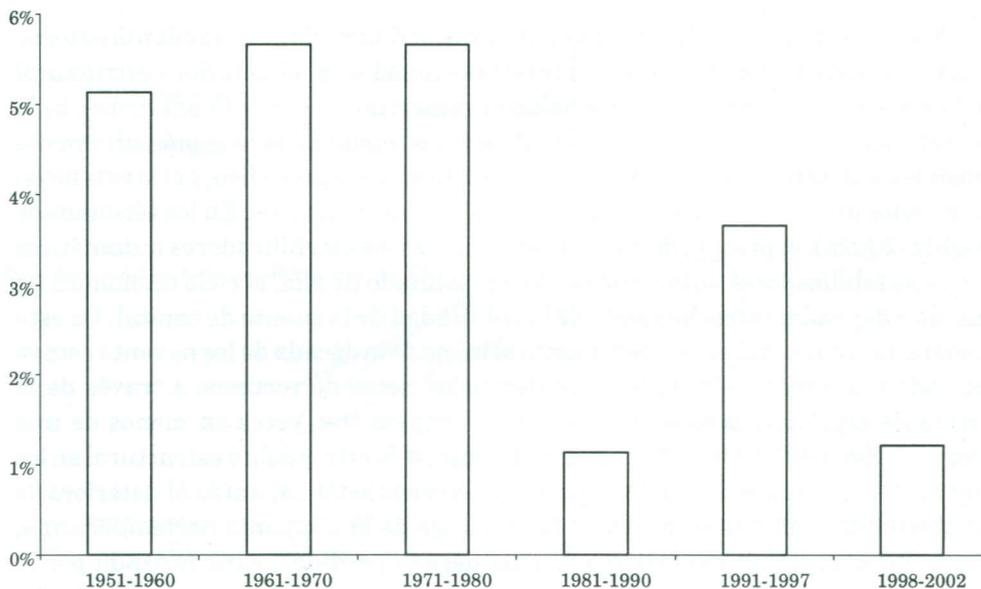
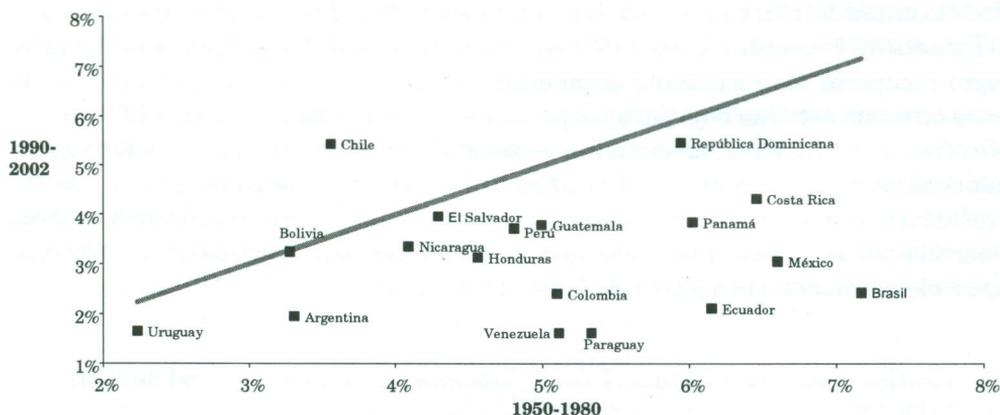


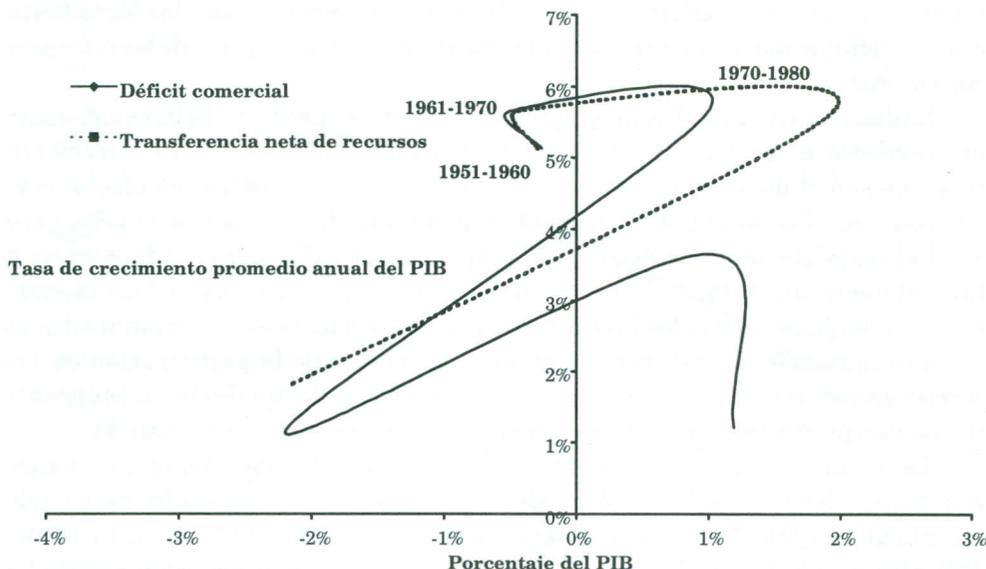
Gráfico 2. Crecimiento promedio anual del PIB



Más aún, la sensibilidad del crecimiento económico al financiamiento externo se ha acrecentado por tres procesos interrelacionados: a) el deterioro estructural de la relación entre crecimiento y balanza comercial (véase más adelante); b) la liberalización financiera, que ha tornado a las economías de la región altamente sensibles a un sector cuyo comportamiento es altamente procíclico; y c) la extensión de modelos de manejo macroeconómico igualmente procíclicos. En los términos de Stiglitz (2002b), el proceso de reformas reemplazó los estabilizadores automáticos por desestabilizadores automáticos. Como resultado de ello, el ciclo económico ha pasado a depender estrechamente de la volatilidad de la cuenta de capital. De esta manera, la recuperación del crecimiento al inicio de la década de los noventa estuvo asociado a la renovación de las transferencias netas de recursos a través de la cuenta de capitales, pero se ha visto interrumpida tres veces en menos de una década (1995, 1998-1999 y 2001-2002). Más aún, el fuerte quiebre estructural en los flujos internacionales de capital a partir de la crisis asiática, unido al deterioro de los precios de materias primas y al fin del auge de la economía norteamericana, dieron lugar en el último lustro a “media década perdida”, caracterizada por la fuerte desaceleración del crecimiento económico regional, a ritmos de hecho cercanos a los de los años ochenta —véase nuevamente el Gráfico 1—.

El contraste entre el éxito de América Latina en aumentar su participación en el comercio mundial y atraer inversión extranjera, por una parte, y el crecimiento insatisfactorio, por otra, revela problemas tanto macroeconómicos como sectoriales y microeconómicos. A nivel agregado refleja un deterioro estructural de la relación entre crecimiento y balanza comercial o, lo que es equivalente, un debilitamiento de los lazos entre crecimiento del producto interno bruto —PIB— y transferencia neta de recursos externos. El Gráfico 3 muestra que esta relación ya se había debilitado en los años setenta en relación con las dos décadas precedentes (el crecimiento continuó siendo dinámico sólo sobre la base de un mayor déficit comercial y una mayor transferencia de recursos). Se deterioró aún más en 1990-1997 con respecto a los setenta (se obtuvo un crecimiento mucho menor con un déficit comercial y una transferencia de recursos similar) y, una vez más, en 1998-2002.

Gráfico 3. América Latina: transferencia neta de recursos, déficit comercial y crecimiento del PIB



Esto refleja una serie de tendencias adversas en la estructura productiva: a) la incapacidad que ha tenido un conjunto amplio de sectores productivos, especial-

mente de sustitución de importaciones, para enfrentar la competencia externa, que no ha sido contrarrestado por una aceleración del crecimiento exportador de los sectores competitivos internacionalmente; b) la mayor demanda por bienes intermedios y de capital importados de los sectores dinámicos, que, junto con el factor anterior, ha roto las cadenas productivas desarrolladas previamente, especialmente en el sector industrial; y c) el debilitamiento de los sistemas nacionales de innovación heredados de la etapa previa de desarrollo, dado que las funciones de ingeniería e investigación y desarrollo que solían ser realizadas por firmas nacionales han sido transferidas fuera de la región. Una tendencia opuesta ha sido la rápida extensión de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, aunque con una creciente “brecha digital interna”, que refleja el acceso desigual de las diferentes empresas y sectores sociales a ellas. Por último, la transformación estructural insatisfactoria manifiesta, a nivel microeconómico, el predominio de estrategias “defensivas” de adaptación de las empresas, tales como reestructuraciones organizativas y estrategias de producción y de comercialización con baja inversión, en lugar de estrategias “ofensivas”, en las que se combinan aumentos significativos de inversión en nuevos equipos y tecnologías, con alianzas estratégicas de diverso tipo. El reflejo macroeconómico ha sido, en este caso, las bajas tasas de inversión que han caracterizado el período posterior a la adopción de las reformas económicas.

La desigual capacidad de las empresas y los sectores productivos para enfrentar un ambiente más competitivo se ha manifestado, además, en una creciente heterogeneidad de los aparatos productivos. Hoy en día existen, en efecto, más empresas de “clase mundial”, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero a su lado subsiste un creciente grupo de empresas que no ha logrado adaptarse con éxito al nuevo contexto. La inserción en los flujos comerciales sigue dependiendo excesivamente de productos intensivos en recursos naturales o en manufacturas con alto contenido de insumos importados, en tanto que la participación en las corrientes más dinámicas del comercio mundial con productos de elevados encadenamientos productivos nacionales o regionales sigue siendo muy limitada.

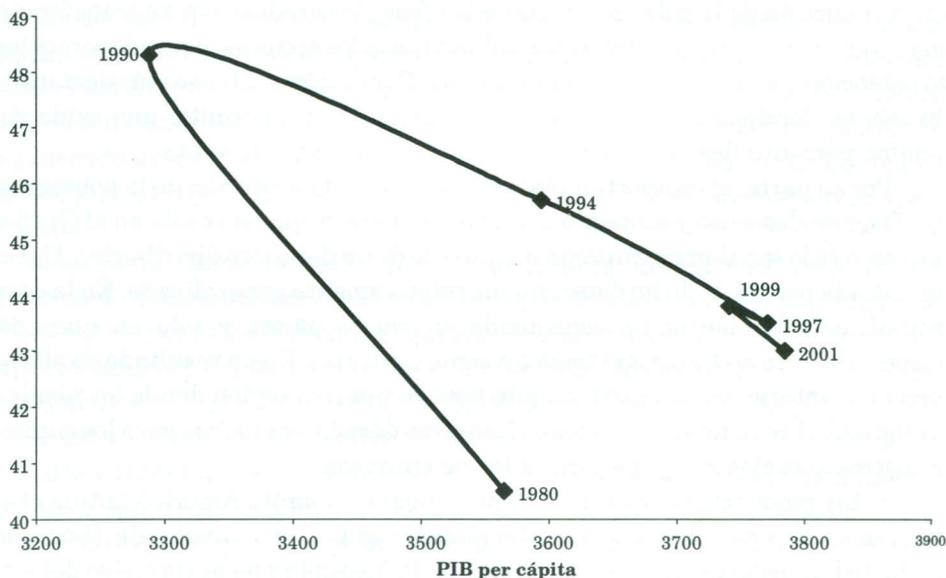
La recuperación del crecimiento no se ha traducido, además, en un avance sistemático del desarrollo social. El elemento más positivo en este frente ha sido el aumento del gasto social, que se elevó en los años noventa del 10,4% al 13,1% del PIB, alcanzando los niveles más altos de la historia de la región. Este avance ha estado acompañado de criterios más selectivos en su asignación, que reconocen las enormes diferencias en el impacto distributivo de los distintos tipos de gasto, así como de sistemas más descentralizados de manejo del gasto social y la introducción,

todavía incipiente, de contratos de gestión y criterios de desempeño para las entidades públicas que prestan directamente los servicios. Por otra parte, en varios países de la región, el aumento del gasto social ha traído consigo el desarrollo de esquemas de participación privada en la provisión de algunos servicios. Esta modalidad ha implicado progresos en eficiencia, incluida la aplicación de criterios de equivalencia entre el pago de contribuciones y los beneficios recibidos. Sin embargo, en muchos casos estos cambios han estado acompañados de la concentración de la oferta privada en los sectores de mayores ingresos y/o menores riesgos y, por lo tanto, del debilitamiento de dos principios básicos que deben guiar la política social: la universalidad y la solidaridad.

Si bien la pobreza experimentó una reducción gradual durante el período de mayor crecimiento post-reformas, entre 1990 y 1997, su progreso se estancó durante la “media década perdida” en torno al 43% de la población, un nivel que todavía supera al de 1980 (Gráfico 4). Como el ingreso por habitante ha sido en los

Gráfico 4. América Latina: PIB per cápita y pobreza

Población bajo la línea de pobreza



últimos años superior en poco más del 6% al de 1980, este deterioro en la proporción de la población pobre es un síntoma inequívoco de un deterioro distributivo a lo largo de las dos últimas décadas. Por otra parte, pese a su reducción relativa, el número absoluto de pobres no se redujo en la primera mitad de los noventa, manteniéndose en torno a 200 millones de personas y aumentó desde mediados de la década a más de 220 millones de personas en el 2002. Además, los fenómenos de “pobreza dura” se han reflejado en la gran incidencia de la indigencia, especialmente en las zonas rurales.

La evolución de la pobreza ha sido heterogénea. Existen algunos países en donde la pobreza es similar o superior a la de 1990 y muchos más donde supera los niveles vigentes antes de la crisis de la deuda. El factor que ha incidido en forma más apreciable en este resultado ha sido el crecimiento económico. Por este motivo, Chile, la economía más dinámica en la década de los noventa, registra los mayores progresos en este frente. No se aprecia, empero, una relación mecánica entre alto crecimiento y reducción de la pobreza. Esta relación solo es fuerte cuando el crecimiento está acompañado por una creación dinámica de empleo de calidad, patrón que no ha sido ciertamente el imperante en la región. La eficacia con la que el crecimiento económico ha permitido reducir la pobreza ha sido, por lo tanto, muy variable en los distintos países. Por otra parte, algunos de ellos han logrado avanzar en la reducción de la pobreza gracias a la eficiente canalización de transferencias monetarias provenientes del sector público hacia los sectores menos favorecidos de la población y al freno de los procesos hiperinflacionarios. El caso más destacado es Brasil, en donde la combinación de estos dos factores, permitió una caída de 12 puntos porcentuales de la pobreza a lo largo de los años noventa.

Por su parte, el comportamiento asimétrico en la evolución de la pobreza ante las fases de descenso y aumento del nivel de ingreso, que se revela en el Gráfico 4, es, como ya lo señalamos, síntoma inequívoco de un deterioro distributivo. Durante la “década perdida”, dicho deterioro fue relativamente generalizado. En la década actual, esta tendencia ha continuado en varios países y solo en unos pocos (especialmente en Uruguay) tiene un signo contrario. Como resultado de ello, y de procesos anteriores, no existe ningún país de nuestra región donde los niveles de desigualdad sean inferiores a los de hace tres décadas y muchos para los cuales los registros actuales son superiores a los de entonces.

Estas tendencias son tanto más preocupantes cuanto América Latina era ya, hace dos y tres décadas, la región del mundo con mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Por lo tanto, la inequidad no es un rasgo del actual modelo de desarrollo sino una característica estructural asociada a severos

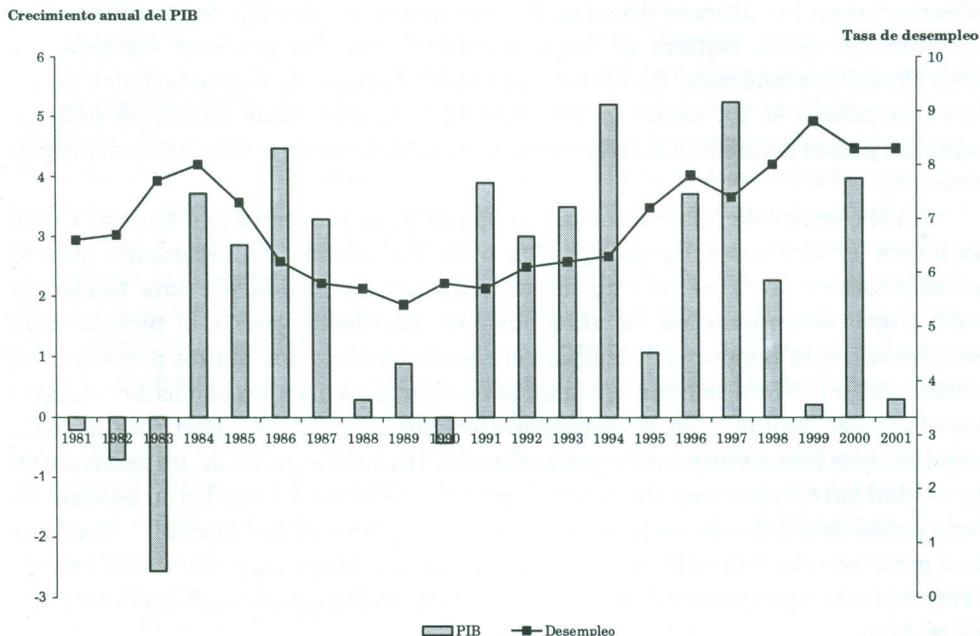
problemas de estratificación social que se han venido transmitiendo de modelo en modelo, y de generación en generación. Los análisis realizados por la Cepal demuestran que las desigualdades obedecen a una conjunción de factores educativos, ocupacionales, patrimoniales y demográficos. Los aumentos en la demanda de calificación, así como la creciente brecha de remuneraciones entre personas con educación universitaria y el resto, contrarrestaron los efectos distributivos favorables, aunque todavía limitados, del aumento de los niveles promedio de educación observados en las últimas décadas. Es posible que la elevada desigualdad en la distribución de la riqueza se haya acentuado con los procesos recientes de liberalización económica. La alta dependencia demográfica característica de los hogares pobres se ha hecho menos marcada, aunque sigue siendo elevada en aquellos países donde aún existen rezagos significativos en la transición demográfica.

En el campo laboral se observa, por su parte, un indiscutible retroceso. Como lo indica el Gráfico 5, el patrón cíclico de los niveles de desempleo abierto característicos de la década de los ochenta fue sustituido por una tendencia estructural ascendente en los años noventa. En efecto, pese a la recuperación económica de la región, el desempleo aumentó cerca de dos puntos porcentuales entre 1990 y 1997 y se elevó súbitamente en algunos países, en particular durante las crisis del tequila. Con la desaceleración que se produjo a partir de la crisis asiática, este fenómeno tendió a generalizarse. Ha habido, además, un deterioro en la calidad del empleo, como lo indica el aumento relativo del empleo en sectores de baja productividad —es decir, un aumento de la informalidad laboral—, donde se han generado siete de cada diez nuevos puestos de trabajo, un aumento del empleo temporal y de la proporción de asalariados sin seguridad social e incluso sin contrato de trabajo.

Por su parte, desde mediados de los años ochenta, la región fue escenario de un proceso de democratización, caracterizado por la aceptación del pluralismo, el avance en el respeto a los derechos humanos y la elección de autoridades como base del funcionamiento del sistema político. Uno de sus reflejos más importantes ha sido, según hemos visto, la canalización de crecientes volúmenes de gasto público a los sectores sociales. Sin embargo estos logros no han estado exentos de obstáculos y fragilidades. La democracia contemporánea está sometida a fuertes tensiones. Específicamente en América Latina, las grandes desigualdades sociales, los altos niveles de pobreza y la falta de densidad democrática, sumados a

fenómenos de corrupción y a la extensión de una economía criminal vinculada al narcotráfico, y a los problemas propios del sistema político —entre los que se destacan la debilidad de las estructuras partidistas— han afectado, sin duda, la consolidación de sólidos procesos democráticos.

Gráfico 5. América Latina: crecimiento del PIB y desempleo



II. Estrategias económicas

A. Estrategia macroeconómica

La experiencia macroeconómica de América Latina del último cuarto del siglo XX enseña que todas las formas de desequilibrio macroeconómico son costosas en términos económicos y sociales. La inflación y, especialmente, la alta inflación, recorta los horizontes temporales y, por ende, afecta adversamente la inversión productiva. De la misma manera, los efectos regresivos de la alta inflación han sido constatados en el pasado. Por su parte, los desequilibrios de balanza de pagos han

sido una fuente recurrente de interrupción del crecimiento económico. Los efectos regresivos de los desórdenes cambiarios también han sido evidentes, ya que la fuga de capitales garantiza una cobertura adecuada de los sectores poderosos, al tiempo que los ajustes posteriores del tipo de cambio, agudizados por la fuga de capitales, elevan la carga del servicio de la deuda externa y redistribuyen dicha carga hacia otros sectores sociales.

La “década perdida” y los fuertes vaivenes macroeconómicos de la última década han permitido constatar, por último, que la inestabilidad real —es decir, la inestabilidad del crecimiento económico y del empleo— también tiene costos elevados. Las recesiones provocan una gran pérdida de recursos, que puede tener efectos prolongados, entre otros una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles; una desorganización de los servicios gubernamentales; una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados, que los conduce al desempleo estructural o a grandes sacrificios en términos de calidad del empleo y los ingresos que pueden obtener cuando se reenganchan al mundo de trabajo; y, en condiciones críticas, una mayor deserción escolar, que sacrifica para siempre las oportunidades de quienes abandonan sus estudios.

De esta experiencia se derivan varias lecciones. La primera es que la disciplina macroeconómica es esencial, pero debe ser vista en un sentido mucho más amplio del que ha sido característico de los debates de las últimas décadas, cuando la atención se ha dirigido prioritariamente al déficit fiscal y la inflación. Esta visión implica que hay que otorgar igual atención a las otras dimensiones de la estabilidad asociadas a la sostenibilidad de las políticas —en términos de balanza de pagos o de solidez de los sistemas financieros nacionales— y a los efectos sobre las variables reales de las economías, es decir la estabilidad del crecimiento económico y del empleo. Las autoridades macroeconómicas deben evitar, por lo tanto, los déficit insostenibles, tanto públicos como privados, que puedan dar lugar a crisis inflacionarias o de balanza de pagos, así como las estructuras de balances caracterizadas por riesgos excesivos, que puedan conducir a crisis financieras externas o internas, y a la inestabilidad de las variables reales de la economía.

El logro de este conjunto de objetivos implica importantes disyuntivas de política y, por ello, no existe una definición simple de estabilidad macroeconómica ni un sistema de manejo macroeconómico de validez universal. Por este motivo, y porque un ambiente macroeconómico internacional volátil requiere de flexibilidad para hacerle frente, una mezcla entre reglas y flexibilidad es deseable. La historia reciente muestra fehacientemente que la administración prudente de la flexibilidad

es, a la larga, un mejor camino para construir credibilidad en la política macroeconómica que la adopción de reglas excesivamente rígidas.³

Dentro de este marco, un objetivo esencial debe ser el ampliar el horizonte temporal de la política macroeconómica en dos sentidos diferentes: para tener como referencia el conjunto del ciclo económico, y para apoyar un crecimiento dinámico de largo plazo. El primero de ellos implica rescatar los márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, orientadas a evitar auges macroeconómicos insostenibles, y a mantener márgenes de flexibilidad para hacer frente a las crisis externas. Estos dos objetivos son, en gran medida, complementarios, ya que la mayor estabilidad del crecimiento económico es uno de los mejores incentivos a la inversión en capital fijo. Sin embargo, también pueden conducir a difíciles disyuntivas de política.

Un manejo macroeconómico anticíclico exige combinar tres paquetes de política, cuya importancia relativa debe variar de acuerdo con las características estructurales y con las tradiciones de política macroeconómica de cada país. El primero es el diseño de políticas macroeconómicas consistentes y flexibles que eviten que los agentes, tanto públicos como privados, acumulen niveles excesivos de endeudamiento y que impidan, igualmente, desequilibrios en los precios macroeconómicos claves, especialmente el tipo de cambio y las tasas de interés. El segundo es un sistema de estricta regulación prudencial y supervisión, que se refuerce durante los períodos de euforia financiera para contrarrestar los riesgos crecientes que tienden entonces a asumir los agentes privados, incluidos los intermediarios financieros. El tercer elemento son las “políticas de pasivos”, que aseguren adecuados perfiles de endeudamiento externo e interno, tanto del sector privado como del sector público (Ocampo, 2002a).

En este marco, el manejo monetario y cambiario están estrechamente relacionados. Un cierto grado de flexibilidad cambiaria es esencial para un manejo monetario anticíclico, es decir políticas restrictivas durante el auge y expansionistas en la parte baja del ciclo. El grado deseable de flexibilidad es mayor para las economías más grandes y con un mercado de capitales y cambiario bien desarrollado que para las pequeñas o con un mercado de capitales y cambiario limitado. La apreciación puede ser necesaria para absorber un exceso de divisas durante los auges, en tanto de la devaluación puede ser igualmente necesaria para generar incentivos a la producción de bienes comercializables internacionalmente durante

3 Esta puede ser, de hecho, la gran lección de la experiencia argentina de la última década.

las crisis y para otorgar márgenes adecuados a políticas fiscales y monetarias reactivadoras.

En economías financieramente abiertas, la regulación prudencial de los flujos de capitales, a través de encajes o impuestos al endeudamiento externo, o de regulaciones directas,⁴ es decir, una “política de pasivos” activa, es un complemento extremadamente útil, tanto para evitar un exceso de endeudamiento externo durante los auges, como una estructura de pasivos recargada hacia los pasivos de corto plazo. En economías que no han abierto su cuenta de capitales, la apertura debe ser muy cautelosa y, de hecho, en ausencia de un desarrollo financiero nacional sólido, no existen argumentos sólidos para hacerlo, ya que acrecienta significativamente los riesgos macro y microeconómicos. El fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial es un pilar esencial de este esfuerzo. Como ya se señaló, su orientación prudencial implica que deben tener también un manejo anticíclico, ayudando a evitar, en particular, que se incuben estructuras financieras insostenibles durante los períodos de auge.

El tamaño y estructura del sector público dependerá de las demandas sobre el Estado que resulten del “Pacto Fiscal” vigente en cada sociedad (Cepal, 1998). El “Pacto Fiscal” debe contar con cinco elementos fundamentales. El primero es establecer reglas claras de disciplina fiscal, pero también una estructura tributaria adecuada para las funciones que la sociedad le asigna al Estado. La disciplina deben materializarse en reglas estrictas —de equilibrio estructural, un déficit sostenible o, alternativamente, una meta de la relación entre deuda pública y el PIB—, dentro de una programación de carácter plurianual, que sirva como elemento ordenador de los planes de acción del Estado. Dentro de este marco, el uso activo de fondos de estabilización debe permitir acumular excedentes durante los auges para hacer frente a las crisis. En aquellos países donde la carga tributaria es muy baja (como acontece en varios países de América Latina), ésta deberá aumentar para financiar las funciones estatales esenciales, en particular en materia social.

Un segundo elemento del “Pacto Fiscal” es la transparencia del gasto público, lo cual implica, por una parte, la inclusión de todas las partidas de gasto dentro de los presupuestos públicos—incluidas, por lo tanto, aquellas de carácter contingente o las que resultan de los múltiples beneficios tributarios que contemplan típicamente nuestras legislaciones— y, por otra, el conocimiento público de tales presump-

4 Entre ellas se cuentan las reglas de endeudamiento del sector público de todos los niveles, así como restricciones a ciertos flujos privados (endeudamiento de corto plazo, flujos de cartera o endeudamiento externo de sectores productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente).

tos. El tercer elemento es la introducción de criterios de eficiencia en la gestión del Estado, lo cual implica fomentar una cultura de gestión pública basada en la obtención de resultados y la consciencia de escasez de los recursos públicos. Dado el papel central que desempeña el presupuesto público en la provisión de “bienes de valor social” (*merit goods*) y, más en general, en la distribución del ingreso, el cuarto elemento es resguardar la equidad. Finalmente, se deben fomentar instituciones fiscales equilibradas y democráticas.

A largo plazo, el crecimiento económico depende de la combinación de sistemas fiscales sólidos, que proporcionen los recursos fiscales adecuados para las funciones públicas; de un tipo de cambio competitivo; de tasas de interés reales moderadas y de un sistema financiero profundo. Los dos primeros componentes han sido ya analizados. Los dos últimos ameritan alguna consideración adicional. Las elevadas tasas de interés han sido una de las características de la economía internacional en las dos últimas décadas (aunque, en esta materia, la crisis de 2001 puede haber representado un punto de quiebre). En la región, este problema se ha agudizado con la combinación de volatilidad de capitales y altos márgenes de intermediación, que desincentiva la inversión y resulta en no pocos casos en una dinámica explosiva del endeudamiento, público y privado.

Un desarrollo financiero profundo tiene, por su parte, una gran importancia estratégica. Su objetivo esencial es facilitar recursos para el financiamiento de la inversión con plazos y costos adecuados a todos los agentes económicos. La ausencia de un desarrollo financiero adecuado lleva a muchos inversionistas, especialmente de mayor tamaño, a recurrir al financiamiento internacional, sustituyendo riesgos de plazo por riesgos de cambio. Esta válvula de escape ha sido, por lo tanto, riesgosa y a ella no han tenido acceso, por lo demás, las empresas de menor tamaño.

La liberalización de los sistemas financieros en América Latina y el Caribe no ha tenido los resultados esperados en términos de desarrollo financiero y ha mantenido el sesgo hacia el financiamiento de corto plazo y elevados márgenes de intermediación. Así las cosas, el sector público tiene todavía un papel importante en la creación de mercados financieros más profundos, a través de la promoción de nuevos intermediarios y mecanismos de financiamiento o de la provisión directa de dichos servicios a través de bancos de desarrollo bien administrados. A esta demanda insatisfecha de financiamiento para la inversión se agrega la fuerte discriminación en los mercados financieros en contra de la micro y pequeña empresa y los hogares más pobres, que genera demandas adicionales por una intervención pública directa o indirecta.

B. Creación de competitividad sistémica

Aunque muchos de los problemas asociados al crecimiento económico tienen su origen en una macroeconomía inadecuada, las dificultades que acusa la estructura productiva de los países de América Latina ha sido una restricción igualmente importante. La transformación dinámica de las estructuras productivas no puede ser vista, por lo tanto, como un elemento pasivo, que resulta de un buen comportamiento macroeconómico, sino como un componente esencial de la estrategia de desarrollo, aun en la fase actual del proceso de globalización (Rodrik, 1999; Cepal, 2000a; Ocampo, 2002b). El objetivo esencial de estas estrategias activas de desarrollo productivo debe ser la creación de competitividad sistémica.

Este concepto, que se remonta a los trabajos de la Cepal de hace una década (Cepal, 1990; Fajnzylber, 1989), resalta tres elementos esenciales. El primero es la visión de la competitividad como la capacidad de producir bienes y servicios que pasen la prueba de los mercados internacionales mientras se mantienen y expanden los ingresos reales de los ciudadanos. Esto resalta el papel esencial del conocimiento como fundamento de la competitividad. El segundo es que más allá de los esfuerzos de las empresas individuales, la competitividad es el resultado del funcionamiento del conjunto de empresas que operan en un sector determinado, de la interacción entre ellas y aquellas que les proporcionan bienes y servicios y, en última instancia, del buen funcionamiento del conjunto del sistema económico. El tercero es que, debido a las grandes imperfecciones del flujo de conocimientos y las fuertes externalidades entre agentes económicos, la competitividad sistémica resulta en gran medida de los esfuerzos conscientes del Estado, de las asociaciones empresariales y, especialmente, de las formas de colaboración entre el Estado y el sector privado. Los tres componentes esenciales de una estrategia de este tipo son: a) la creación de capacidades tecnológicas; b) el apoyo a la transformación de las estructuras y a la formación de encadenamientos productivos; y c) el desarrollo de una infraestructura de calidad.

El primer elemento de toda estrategia de competitividad es una inversión creciente en educación, capacitación laboral y empresarial, ciencia y tecnología, liderada por el Estado pero con participación creciente del sector privado, contando con incentivos especiales del Estado —tributarios o esquemas de cofinanciación—. Estos esfuerzos deben estar dirigidos a garantizar una mayor capacidad de absorción de conocimiento por parte de todos los actores, así como el desarrollo de mecanismos apropiados para garantizar una adecuada transferencia y adaptación de tecnología y conocimiento empresarial, especialmente hacia empresas de tamaño medio y pequeño, y una participación cada vez más activa en la creación de

conocimiento. La asociatividad empresarial para todos estos propósitos y el incentivo a múltiples formas de colaboración entre las asociaciones empresariales y aquellas orientadas al desarrollo educativo y la capacitación laboral cumplen un papel esencial en este esfuerzo. Los “sistemas de innovación” correspondientes deben fortalecerse en todos los niveles: local, nacional y, crecientemente, regional.

Dada la importancia específica de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones y, en particular, su carácter transversal, los esfuerzos dirigidos a garantizar el uso activo de estas tecnologías en todo el sistema económico, social e incluso político son particularmente importantes. El acceso a una infraestructura de telecomunicaciones de calidad, así como a equipos de información y comunicaciones a precios competitivos es el primer pilar de este esfuerzo. Los instrumentos generales de promoción del desarrollo tecnológico y la asociatividad empresarial deben abarcar muy especialmente otros pilares relacionados con la producción de software, la incorporación de la tecnología en los procesos productivos y comerciales, y la conformación de redes empresariales que hagan uso activo de las nuevas tecnologías en sus negocios. El uso activo de las nuevas tecnologías en los sistemas educativos y de salud requiere un apoyo especial del Estado, así como mecanismos comunitarios que permitan el acceso de los sectores de menores recursos a la nueva tecnología, ya que la amenaza de una “brecha digital interna” (en el acceso de distintos sectores sociales dentro de un país a las nuevas tecnologías) es una amenaza mucho más grave en América Latina y el Caribe que la brecha digital internacional.

El crecimiento económico es indisoluble de un cambio constante en las estructuras productivas, en el cual algunas ramas productivas lideran el crecimiento y otras se rezagan, y se produce igualmente un reajuste de las estructuras empresariales. Este proceso no transcurre necesariamente en forma automática ni armónica, ya que la expansión de nuevos sectores implica el desarrollo de un conjunto complementario de actividades que involucra un proceso de aprendizaje tecnológico, creación de redes comerciales e importantes costos de coordinación (Hirschman, 1961; Chang, 1994; Ocampo, 2002b). La diversificación de la estructura productiva debe ser, por lo tanto, una prioridad explícita de toda estrategia de competitividad sistémica.

En el contexto del proceso de globalización que vivimos hoy en día, hay tres tareas que requieren atención especial en este campo. La primera es la diversificación de la base exportadora y de los mercados de destino. Este esfuerzo requiere una activa diplomacia comercial, orientada a garantizar el acceso estable a los mercados externos, y el desarrollo de una infraestructura de servicios competitivos

y de calidad—financiamiento, aseguramiento, promoción y, cuando sea relevante, certificación— para las actividades exportadoras de bienes y servicios. La segunda es el desarrollo de programas dirigidos especialmente a ampliar los encadenamientos de las actividades destinadas al mercado internacional o con la presencia de importantes empresas multinacionales. La tercera tarea es el apoyo a la formación de conglomerados productivos (*clusters*) en un determinado territorio. Este proceso responde al creciente dinamismo de los espacios locales que caracteriza también la era actual y es particularmente importante para movilizar, en torno a la producción para el mercado internacional, a la pequeña y mediana empresa.

Otro frente importante de la política de competitividad es la promoción de una infraestructura de calidad. En varios países, mediante diversas mezclas público-privadas, se han logrado avances importantes en muchas áreas, en particular en telecomunicaciones, servicios portuarios y transporte marítimo y, en menor escala y con mayor diversidad entre países, en servicios de energía —electricidad y gas—. Sin embargo, la participación privada en estos sectores ha estado acompañada de déficit regulatorios importantes y acumulación de pasivos contingentes a cargo del Estado que no siempre tienen una racionalidad adecuada. A pesar de los avances mencionados, subsisten enormes problemas de disponibilidad de infraestructura, en particular en el transporte terrestre, tanto ferroviario como carretero. De esta manera, las prioridades se relacionan con la mejora sustancial de la infraestructura vial, la corrección del déficit regulatorio y la racionalización en el manejo de los pasivos contingentes, y la mejora en la eficiencia de las empresas estatales en aquellas áreas donde el Estado mantiene su acción directa (Cepal, 2001a).

El avance en todos estos frentes requiere un esfuerzo institucional y organizacional significativo para desarrollar los instrumentos adecuados para formular políticas activas de desarrollo productivo, ya que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o debilitados significativamente durante la fase de liberalización en la mayoría de los países de la región. Tales aparatos serían, en cualquier caso, inadecuados para el nuevo contexto. En éste, como en otros frentes, se requiere “inventar” nuevas instituciones, cuyo manejo requerirá de un proceso activo de aprendizaje y que tenderá a generar diferentes modelos de intervención, dependiendo de características propias de cada contexto. Una alianza público-privada es esencial para poder compensar las deficiencias de información que tienen uno y otro sector: la limitada información microeconómica del primero y de los procesos multisectoriales del segundo. Los instrumentos que se desarrollen deben caracterizarse por el diseño de “mecanismos de control recíproco” que establezcan

un claro vínculo entre incentivos y resultados (Amsden, 2001) y eviten, por lo tanto, que se conviertan meramente en mecanismos de “captación de rentas”.

La interrelación entre desarrollo productivo y sostenibilidad ambiental y, por ende, entre este primero y los principios de equidad intergeneracional a los que responde este último, es un elemento adicional de cualquier estrategia de desarrollo productivo hoy. De hecho, el alto grado de deterioro ambiental alcanzado por países en etapas intermedias o aun bajas de desarrollo indican que la sostenibilidad ambiental no es un lujo que puede posponerse. Este objetivo involucra mucho más que la conservación de la base de recursos naturales. Es, en esencia, un llamado a movilizar inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio —humano, social, físico y natural—. El diseño de un sistema adecuado de incentivos económicos para lograr este propósito es el reto fundamental, así como la creación de mercados de servicios ambientales, tanto nacionales como internacionales (siguiendo, en este último caso, el ejemplo piloto del mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto) y la canalización de recursos públicos adecuados hacia las actividades de sostenibilidad ambiental. La transición de posiciones reactivas a políticas activas en este frente es fundamental, como lo es su contrapartida: un mayor flujo de recursos desde las economías industrializadas para financiar la agenda ambiental global, de acuerdo con el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

Los bajos niveles de ahorro nacional son una restricción adicional al financiamiento de la inversión en América Latina y el Caribe. La generación de mayores niveles de ahorro público, algunos incentivos al ahorro empresarial (especialmente a través de incentivos a la retención de utilidades) y mecanismos especiales de ahorro individual o familiar, en especial el ahorro pensional, pueden ser los instrumentos más adecuados para tal propósito.

III. Los objetivos sociales en el centro de la política económica

A. Integridad de las políticas

La experiencia internacional y nuestra propia historia, indican que el desarrollo social debe concebirse como el producto de tres factores básicos: a) una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; b) un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas; y c) una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y entre

distintos agentes productivos. Estos dos últimos elementos pertenecen al ámbito de la política y los procesos económicos. Esto indica claramente que será imposible avanzar en desarrollo social si los objetivos sociales no se ponen en el centro de la política económica.

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

Como ya se señaló, la historia regional indica, por otra parte, que todas las formas de inestabilidad macroeconómica son costosas tanto en términos económicos como sociales. Todo esto resalta la importancia de lograr mayores niveles de estabilidad macroeconómica, en un sentido amplio del término, que, tal como ya lo hemos indicado, incluye no solo control fiscal y bajos niveles de inflación, sino también estabilidad de las cuentas externas y del crecimiento económico. Indica que lograr estabilidad de precios o un crecimiento rápido con rezago cambiario resulta a la larga costoso, al igual que políticas procíclicas que agudizan los efectos de los ciclos financieros internacionales sobre las economías o una aplicación demasiado estrecha de los objetivos de estabilización de precios, que ignore otras dimensiones de estabilidad y sus costos de transición.

Las consideraciones precedentes sobre crecimiento económico, empleo y pequeña empresa, indican que un crecimiento económico lento afecta a la equidad por un canal de importancia decisiva en los países en desarrollo: incrementa la heterogeneidad estructural. Esta expresión, acuñada por la Cepal, es preferible a la de “dualismo”, porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las

sociedades en desarrollo no puede describirse como una dualidad entre un “sector moderno” y un “sector tradicional” y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente, y solo unos pocos segmentos pueden definirse como “tradicionales”. Esto fue lo que sucedió en América Latina en los años noventa: la región generó más empresas de “clase mundial”, capaces de integrarse exitosamente a la economía global, pero al mismo tiempo aumentó la informalidad, es decir las actividades de baja productividad. En realidad, tal como lo refleja la experiencia latinoamericana durante el período reciente de reformas estructurales, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos se traduzca en un crecimiento económico acelerado de carácter general. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos “destructivos” de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, puede simplemente acentuarse la heterogeneidad estructural. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre la equidad.

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores líderes y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no solo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en ambas dimensiones. Esto resalta igualmente el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genere un universo de pequeñas empresas sólidas, está asociado a una mejor distribución del ingreso y a una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos —capital, tecnología, capacitación y tierras— son imprescindibles, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se cuentan las de desarrollo rural y aquellas destinadas a formalizar las microempresas, uno de cuyos elementos esenciales es la expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y social, es indispensable diseñar marcos integrados de política. Estos marcos deben considerar explícitamente la relación entre desarrollo económico y equidad, pero también las que existen al interior de las políticas sociales (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo a través de programas integrados de erradicación de la pobreza) y entre políticas económicas (conexiones entre políticas macroeconómicas

y sectoriales para facilitar el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas).

Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que permitan la adopción de marcos integrados de política. Estas instituciones deberían caracterizarse por una activa participación de distintos actores sociales, con una capacidad efectiva de intervención de los sectores pobres; sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el centro del diseño de la política económica, y normas que faciliten la “visibilidad” de los efectos sociales de las políticas económicas. Esto último exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, incluidos los bancos centrales, examinen periódicamente dichos efectos; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto público; prácticas similares en relación con las propuestas de reforma tributarias y otras.

B. Las tres prioridades de la política social: educación, empleo y seguridad social

La *educación* es la llave maestra que permite incidir conjuntamente sobre equidad, desarrollo y ciudadanía. Ante la acentuada desigualdad social existente, es indispensable poner en marcha una política pública orientada a promover una mejor distribución de capacidades, conocimientos y destrezas, mediante un sistema educativo de calidad accesible al conjunto de la población.

Las metas que los países latinoamericanos deben lograr, en el menor tiempo posible, son la universalización de la educación secundaria y la igualación de las oportunidades educativas para los habitantes de las zonas rurales. Pero deben ir mucho más allá de la expansión de la cobertura, buscando garantizar que contribuya efectivamente a mejorar la equidad, para lo cual se requieren políticas de educación preescolar orientadas a compensar las deficiencias que presentan los niños provenientes de los hogares más pobres antes de llegar a la escuela; a reducir la brecha entre escuelas de élite y la educación pública; a diversificar los medios de acceso al conocimiento, y a reforzar la continuidad educativa de los niños y jóvenes pobres. Se deben encarar igualmente las segmentaciones que enfrenta el mercado laboral, que hacen que los jóvenes provenientes de estratos de menores recursos reciban ingresos laborales inferiores a aquellos que corresponden a su mismo nivel de calificación.

En una era caracterizada por el constante cambio, la educación debe desarrollar habilidades para “aprender a aprender”, de manera que las personas adquieran

capacidades para adaptarse a los cambios que experimentarán a lo largo de su vida laboral, y desarrollar, asimismo, las capacidades para manejar los nuevos instrumentos que ofrecen la comunicación, la información y la industria cultural. A su vez, la educación debe promover los valores democráticos de tolerancia, respeto a la diferencia, solidaridad y convivencia social.

La educación superior juega un papel esencial en el aumento de la competitividad. Por lo tanto, el Estado debe financiar inversiones en investigación y desarrollo, asegurar cofinanciación a las universidades, certificar y regular los estándares mínimos de la educación superior, sea pública o privada. Asimismo, deben superarse los dualismos instaurados entre los sistemas educacionales y crear posibilidades de ida y regreso permanente entre el sistema productivo y los centros de educación superior y de formación profesional.

Una política de universalización de la educación pública básica de calidad es la base de todo el sistema, acompañada de políticas selectivas orientadas hacia los sectores más pobres, que permitan al Estado ejercer funciones de compensación y de redistribución. Esquemas de subsidio a la demanda o esquemas mixtos de subsidio a la oferta y a la demanda pueden jugar un papel complementario, promoviendo una oferta educativa proveniente del sector privado solidario. Los avances en los procesos de descentralización, los nuevos esquemas de combinación pública-privada y la mayor autonomía de las escuelas deben estar sujetos, en cualquier caso, a que se obtengan mayores logros en la equidad, pertinencia y eficiencia del sistema educativo.

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son de largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán si no hay una dinámica generación de empleos de calidad. La capacidad de generar *más y mejores empleos*, que cuenten con una adecuada protección social, debe convertirse, por lo tanto, en foco fundamental de preocupación del "diálogo social" al más alto nivel y en un objetivo explícito de la política económica. Para ello es indispensable, como ya se señaló, promover un crecimiento económico dinámico y estable; estimular los sectores intensivos en mano de obra y la coincidencia entre la estructura de la oferta y la demanda laboral; superar las inequidades en el acceso al mercado de trabajo; fomentar marcos de relaciones laborales que potencien los intereses comunes y mecanismos para evitar los riesgos propios del ciclo económico.

La adaptabilidad de los trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico es un requisito esencial para un mercado laboral competitivo en la era global. La flexibilidad de contratación no es, sin embargo, el único instrumento para lograr este objetivo y, antes bien, a través de la pérdida de capital humano y de sentido de

pertenencia de los trabajadores a las empresas, puede afectar adversamente la productividad laboral. Deben promoverse, por lo tanto, acuerdos entre empresarios y trabajadores para crear formas alternativas de adaptabilidad laboral, basadas en el diálogo social, a nivel de país, región, sector o empresa y, en general, en la construcción de intereses comunes entre trabajadores y empresarios. Los mayores espacios de flexibilidad de contratación deben ir acompañados, en cualquier caso, del desarrollo de mecanismos adecuados de protección social que resguarden los derechos laborales, y de acceso de los trabajadores desplazados a sistemas de capacitación que favorezcan su reinserción laboral. Dada la heterogeneidad de los mercados de trabajo de la región, es importante complementar el desarrollo gradual de sistemas de seguro de desempleo —y, en el corto plazo, de sistemas que garanticen el acceso a los servicios sociales básicos durante los períodos de desocupación— con programas de creación de empleo en momentos de crisis, orientados hacia trabajadores de menores recursos.

Al potenciar intereses comunes y permitir soluciones justas y transparentes a los conflictos, un marco de relaciones laborales equitativo y eficiente crea un ambiente propicio para que crezca el empleo. Por su parte, debe procurarse un acceso equitativo al mercado de trabajo e impugnar las segmentaciones que se traducen en importantes inequidades, tales como las que enfrentan las mujeres. Las políticas de salario mínimo deben compensar, por su parte, las asimetrías en la capacidad de negociación salarial, en especial de aquellos grupos menos organizados, pero reduciendo sus posibles efectos negativos sobre la demanda laboral o su incentivo a la informalidad. El espacio para una política de salario mínimo depende de los avances en el control de la inflación, del nivel real del salario mínimo en comparación con la productividad de la microempresa y del aumento de la productividad laboral.

Una *seguridad social universal, solidaria y eficiente* es, por último, inherente a una política de mejores empleos. Los sistemas de seguridad social en salud y pensiones en la región se han caracterizado por bajas coberturas, cotizaciones obligatorias ligadas a la remuneración del trabajo que no financian adecuadamente las prestaciones, y sistemas segmentados de atención que limitan la movilidad laboral. Las reformas que se introduzcan a estos sistemas deben mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos utilizados, garantizando una financiación adecuada del sistema e incorporando o mejorando los mecanismos de solidaridad, adaptando, finalmente, los sistemas a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica de la población.

Las reformas que se han dado en la región no cumplen todos estos requisitos. Estas reformas han introducido, en mayor o menor grado, modificaciones en las reglas de contribución a la seguridad social, en los sistemas de prestaciones de servicios y beneficios, y en la combinación público-privada. Se han logrado aumentos importantes en el gasto público, se ha mejorado la eficiencia en su utilización y se han transformado positivamente la estructura institucional y la transparencia del gasto. Pero las reformas han introducido mecanismos que implican a veces importantes conflictos con el principio de solidaridad, que ha guiado tradicionalmente la organización de los sistemas de contribución y beneficios, desplazando la función solidaria de los sistemas de seguridad social hacia el presupuesto público. Los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son aún incipientes. La integralidad de las protecciones ha evolucionado de manera singular en los distintos países, no siempre en una dirección positiva.

En este sentido, se mantienen importantes desafíos, sea para reformar los sistemas o para ajustar las reformas. Las maneras en que se ha tratado de conciliar eficiencia y solidaridad son objeto de gran controversia, en gran medida porque en este tipo de mercados no es fácil materializar los beneficios de la competencia. En el sector salud, las asimetrías de información y los mecanismos de exclusión implican importantes limitaciones al funcionamiento de los mercados, lo que ha llevado a que, contrariamente a lo esperado, no se observen mejoras significativas en la utilización de los recursos ni tampoco en las condiciones de acceso de la población a los servicios correspondientes.

Bibliografía

- AMSDEN, Alice, 2001. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press, septiembre.
- Cepal —Comisión Económica para América Latina y el Caribe—, 2002. *Globalización y desarrollo*, Santiago, abril.
- _____, 2001a. *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe —Cepal— y Alfaomega.
- _____, 2001b. *Creecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., Cepal y Alfaomega.
- _____, 2000a. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe —Cepal— y Alfaomega.
- _____, 2000b. *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago de Chile.
- _____, 1998. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la Cepal, 47, Santiago de Chile, julio.
- _____, 1990. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, serie Libros de la Cepal, 25, Santiago de Chile.

- CHANG, HA-JOON, 1994. *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan y St. Martin's Press.
- FAJNZYLBER, Fernando, 1989. "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", serie *Cuadernos de la Cepal*, 60, Santiago de Chile.
- HIRSCHMAN, Albert O., 1961. *La estrategia del desarrollo económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- OCAMPO, José Antonio, 2002a. "Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World". En: Amitava Dutt y Jaime Ros (comps.), *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar Pub.
- _____, 2002b. "Structural Dynamics and Economic Development". En: Valpy FitzGerald (ed.), *Social Institutions and Economic Development: A Tribute to Kurt Martin*, Chapter 4, Instituto de Estudios Sociales, Dordrecht, Kluwer.
- _____, 2001. "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la Cepal*, 74, Santiago de Chile, agosto.
- RODRIK, Dani, 2001. "Development Strategies for the Next Century". En: Boris Pleskovic y Nicholas Stern (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Banco Mundial, Oxford University Press, agosto.
- _____, 1999. "The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work", *Policy Essay*, 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar —ODC—.
- STIGLITZ, Joseph A., 2002a. *Globalization and its Discontents*, Nueva York, W.W. Norton.
- _____, 2002b. "Whither Reform? Toward a New Agenda for Latin America", *Second Prebisch Lecture*, Cepal, Santiago, Chile, agosto.