



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe



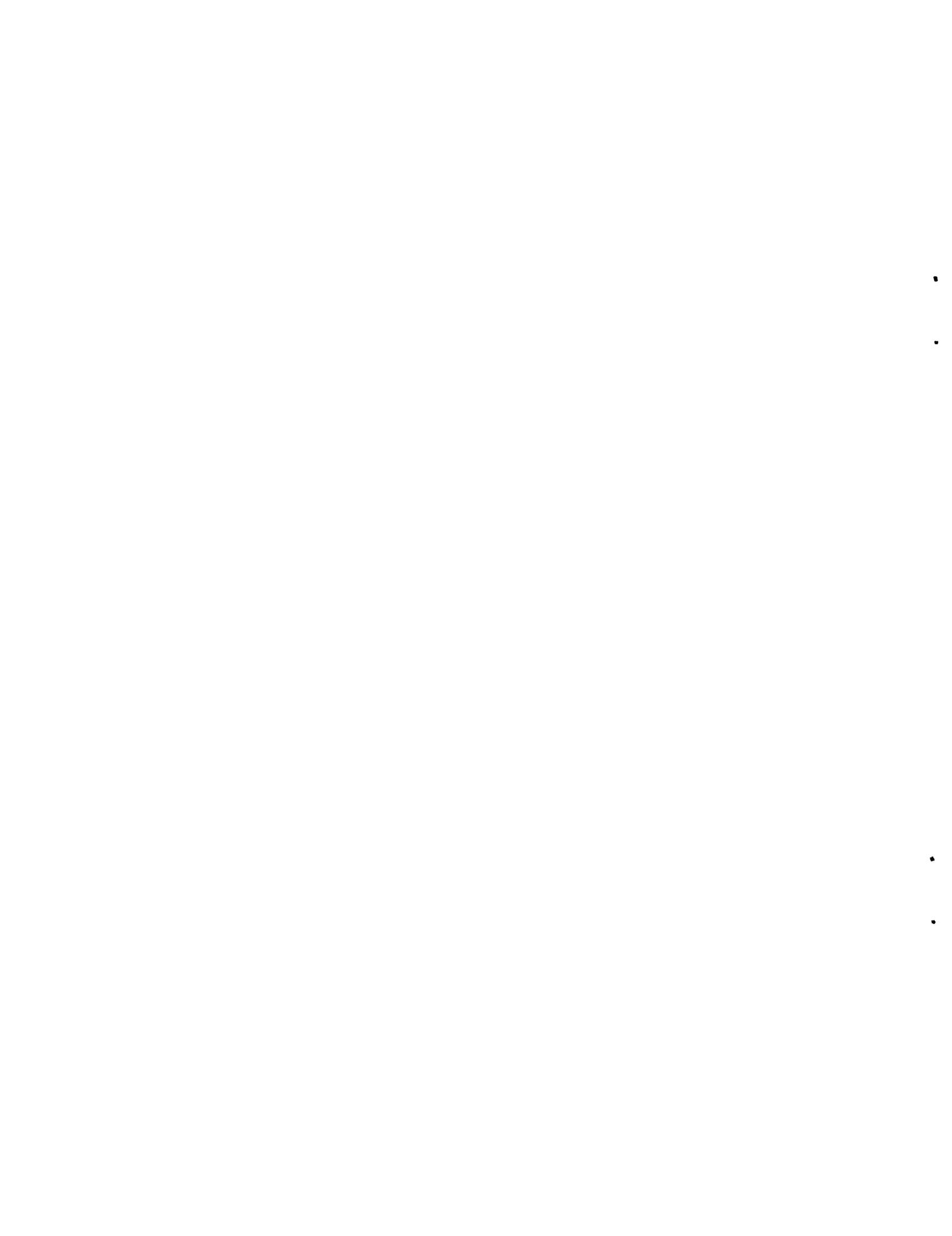
Proyecto sobre Desarrollo Democrático en América Latina

**Taller sobre Democracia y Economía, y sus implicancias en América Latina
29 y 30 de Noviembre de 2002, Santiago de Chile**

DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECÓNOMICO

José Antonio Ocampo *

FILE/99519/



DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO

José Antonio Ocampo *

La brecha que existe entre las expectativas que generó la extensión de los regímenes democráticos en la región y la satisfacción con sus resultados es sobresaliente. Según la última encuesta de Latinobarómetro, mientras el 57% de la población sigue considerando a la democracia como el mejor sistema de gobierno, sólo el 33% se siente satisfecho con su funcionamiento.

Algo similar parece acontecer en el terreno económico. Las expectativas que generaron las reformas económicas orientadas a ampliar el papel del mercado en los procesos económicos, han quedado hasta ahora frustradas en gran parte de la región. El comercio internacional y la inversión extranjera directa han dado sus frutos, pero las expectativas de altas tasas de crecimiento y rápidos ritmos de reducción de la pobreza se visualizan cada vez más como un espejismo. Una expresión de ello es el ritmo de crecimiento económico, que desde 1990 ha alcanzado sólo un 2.6% anual, la mitad del ritmo alcanzado durante las tres décadas de industrialización liderada por el Estado entre los años cincuenta y setenta (5.5%). Esto es cierto, además, para todos los países de la región, con la única excepción de Chile. Aún entre 1990 y 1997, hasta ahora la etapa de mejor desempeño del nuevo "estilo de desarrollo", la tasa de crecimiento (3.7% anual) fue muy inferior al de entonces. Más aún, aunque la incidencia de la pobreza se redujo durante dicho período, lo hizo a un ritmo insatisfactorio, de tal forma que en 1997 el PIB por habitante superaba ya en un 6% al de 1980, pero la incidencia de la pobreza seguía siendo superior a la de entonces en tres puntos porcentuales. Desde 1998, este proceso de mejoría en la situación de la pobreza se interrumpió.

* Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Documento preparado para el proyecto del PNUD sobre Democracia en América Latina. Se basa en gran medida en trabajos elaborados por la CEPAL en los últimos años y en la Sección III en un documento elaborado por la CEPAL para el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2001). A lo largo de los últimos años me he beneficiado enormemente en el análisis de estos temas de las discusiones con algunos colegas, en particular con Eugenio Lahera, Manuel Marfán, Ernesto Ottone y Juan Carlos Ramírez, algunas de cuyas contribuciones se recogen en los documentos de la CEPAL y Naciones Unidas ya mencionados. También me he beneficiado de múltiples discusiones a lo largo de muchos años con mi amigo Carlos Vicente de Roux. Agradezco a Eugenio Lahera y a María Angela Parra su colaboración en la elaboración de este ensayo. Por supuesto, la responsabilidad por la visión de conjunto es exclusivamente personal.

Esta doble insatisfacción está detrás de las frustraciones que se han venido extendiendo en la región, tanto con su sistema económico como con los resultados de su sistema político. Ciertamente, en la mentalidad de la gente, ambas están correlacionadas. En efecto, cuando se pregunta explícitamente a la gente si preferirían un sistema autoritario sobre uno democrático si diera mejores resultados en el terreno económico, la gente responde mayoritariamente que sí (51%). Aunque la mayoría de la población latinoamericana prefiere un sistema de mercado (58%), la insatisfacción con los resultados de las reformas económicas se refleja en el exiguo apoyo de la población a las privatizaciones (29%).

La relación entre la insatisfacción con la democracia y con las reformas económicas responde a un hecho real: la nueva oleada de democratización en la región, que se inició a mediados de los años ochenta, asumió las reformas económicas orientadas a la ampliación de la esfera del mercado como su propia agenda. Algunos autores reflejaron, de hecho, esta coincidencia como un hecho histórico en la historia de la democracia latinoamericana (véase, por ejemplo, Domínguez y Purcell, 1999). América Latina es posiblemente la región del mundo en desarrollo que combina en forma más clara el avance en materia de democracia representativa con liberalización de los mercados.

La tensión entre democracia y desarrollo económico puede estar llegando, por lo tanto, a un punto de inflexión. Este ensayo espera contribuir al análisis de esta tensión. Esta dividido en cinco secciones. Las tres primeras presentan algunas consideraciones conceptuales. La cuarta mira a las instituciones nacionales que permitirían mitigar dicha tensión. La última analiza la relación entre los principios que aquí se elaboran y una institución internacional que ha ido adquiriendo una importancia creciente en el mundo contemporáneo: la condicionalidad del apoyo financiero internacional.

I. DEMOCRACIA ES EXTENSION DE CIUDADANIA

El punto de partida de este ensayo es que la relación entre democracia y economía sólo puede ser entendida a partir de tres conceptos básicos. El primero es que **democracia es mucho más que régimen democrático**, es decir de las instituciones electorales y el equilibrio y control mutuo de los poderes que caracterizan a las instituciones democráticas (O'Donnell, 2002). En

última instancia, democracia es la extensión del concepto de la igualdad jurídica y, por ende, de los derechos ciudadanos, en un sentido amplio: **ciudadanía civil, política y social**. Este concepto de democracia corresponde a la visión moderna de ciudadanía que ha venido defendiendo la CEPAL en los últimos años y que se identifica con la extensión efectiva de los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación (CEPAL, 2000a).

Esta visión resalta, además, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos. Si bien los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales se rigen por estatutos jurídicos diversos en cuanto a su carácter, exigibilidad y mecanismos de protección, todos forman parte de una visión integral de los derechos fundamentales de las personas. De esta manera, si no se logran avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos, tan difícilmente alcanzados, tienden a perder sentido para los sectores con menores recursos. Pobreza y ausencia del ejercicio de la ciudadanía van muchas veces de la mano. Ambos conjuntos de derechos configuran, por lo tanto, un verdadero marco ético para las políticas económicas y sociales y el ordenamiento político.

El reconocimiento de la igualdad jurídica estuvo asociado históricamente al surgimiento del capitalismo moderno y su necesidad de reconocer a quienes transan en el mercado como iguales ante la ley. En el pensamiento económico, este concepto ha tenido un amplio renacimiento contemporáneo en la literatura institucionalista, que ha hecho énfasis en el buen funcionamiento de los sistemas jurídicos, incluyendo la igualdad ante la ley, así como al respeto a los derechos de propiedad, como elemento esencial para la reducción de los costos de transacción y, por ende, para el buen funcionamiento de los mercados. Sin embargo, una larga literatura histórica, tanto de carácter político como económico, ha hecho énfasis en la tensión que también existe entre la igualdad jurídica y los derechos de propiedad, en la medida en que los segundos protegen también la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso que genera el propio funcionamiento de los mercados. De ahí se deriva la persistente ambivalencia

histórica de la relación entre pensamiento liberal y democracia (véase, por ejemplo, Bobbio, 1989), que se ha acentuado vívidamente en los últimos años.

La superación, siempre incompleta, de la tensión entre los principios de igualdad y de protección de la propiedad sólo ha sido posible a través de la ciudadanía política, que ha incorporado a lo largo de la historia principios de ciudadanía social, es decir medidas sociales redistributivas que compensan la desigualdad reproducida y generada por las fuerzas del mercado. Pero dicha ciudadanía social ha significado la expansión del rol regulador y redistributivo del Estado, que ha sido visualizado en el pensamiento económico como una restricción a los derechos de propiedad y, por ende, como generador de "distorsiones" al buen funcionamiento de los mercados.

Esta tensión ha adquirido dimensiones nuevas en la fase actual de la globalización. En primer lugar, la "nivelación del campo de juego" normativo ha traído un inusitado impulso a la defensa de los derechos de propiedad como regla universal, tomando además como punto esencial la extensión de dichos derechos, tal como han sido desarrollados en el mundo industrializado, es decir, globalizando las reglas de juego allí establecidas. Ello se ha expresado en la extensión de la suscripción de múltiples tratados de protección a la inversión, así como la generalización de las reglas de protección a la propiedad intelectual, entre otros procesos.

En un mundo en que las oportunidades de desarrollo están desigualmente distribuidas, esta "nivelación del campo de juego" ha estado acompañada de tensiones distributivas crecientes. En efecto, durante el último cuarto del siglo XX, la desigualdad internacional, medida por la dispersión del ingreso por habitante de los distintos países del mundo aumentó y estuvo acompañada por un aumento en la variabilidad de dichos ingresos (CEPAL, 2002b). Existe, además, evidencia amplia de un aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso, tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo (UNCTAD, 1997; PNUD, 1999; Cornia, 1999; Bourguignon y Morrison, 2002). De acuerdo con uno de los estimativos existentes, el 57% de la población mundial vive en países cuya distribución del ingreso se ha deteriorado, frente a sólo un 16% en aquellos en que ha mejorado, mientras en los demás no se observa una tendencia definida (Cornia, 1999).

Una de las explicaciones más conocidas de dichas tendencias es el aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra, que es un fenómeno virtualmente universal. Sus explicaciones alternativas --la liberalización del comercial, las tendencias tecnológicas o el debilitamiento de las instituciones de protección social-- siguen siendo objeto de un agitado debate. Entre estas explicaciones, conviene resaltar el efecto que genera la asimetría que existe entre la gran movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital y la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), que genera fuerzas distributivas en contra de los últimos, que se enfrentan, al mismo tiempo, a la creciente dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social (Rodrik, 1997).

Cabe anotar, sin embargo, que la actual fase de globalización es un fenómeno multidimensional, que no obedece únicamente a fuerzas tecnológicas y económicas. Una de sus dimensiones, que la CEPAL (2000a y 2002) ha denominado "globalización de los valores" es la extensión gradual de principios éticos comunes, entre los que se destacan las declaraciones de derechos humanos y los principios consagrados en las cumbres de las Naciones Unidas. Estos procesos se arraigan, por lo demás, en una larga trayectoria de luchas de la sociedad civil internacional por los derechos humanos, la equidad social, la igualdad de género, la protección del medio ambiente y, más recientemente, la globalización de la solidaridad y el derecho a ser diferente. Este proceso ha dado lugar en los últimos años a una verdadera "globalización de la sociedad civil", por la vía de influyentes organizaciones no gubernamentales, que en Seattle, Praga y Porto Alegre, entre otros lugares, han manifestado su fuerza.

Este entorno internacional ha sido favorable para la extensión de la democracia en la región. Más aún, la introducción de "cláusulas democráticas" en los acuerdos de integración económica es una de las expresiones más afortunadas de dicho proceso en América Latina, que se ha traducido en la defensa de la democracia en las coyunturas difíciles que han atravesado varios países de la región. Ese mismo entorno ha sido favorable también para la extensión de los procesos de liberalización económica. Pero, como señalamos en la introducción, esta conjunción,

que para algunos es una coincidencia feliz y única, en no pocos casos ha tomado formas conflictivas.

Una de las razones de este resultado es que el proceso de globalización, al tiempo que ha promovido la democracia, ha erosionado la capacidad de acción de los gobiernos, en particular la efectividad de sus instrumentos de regulación económica. Ha mantenido, por otra parte, en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero les da cada vez menos márgenes de acción para hacerlo. Más aún, como veremos en la sección siguiente, los espacios para la diversidad que exige la democracia se han venido reduciendo. Como se ha hecho evidente en las controversias recientes sobre la inestabilidad financiera internacional, estos dilemas sólo se resuelven fortaleciendo una gobernabilidad global que sea, al mismo tiempo, respetuosa de la diversidad. Pero en esta materia, las tendencias democráticas del mundo actual son virtualmente nulas. No hay, en efecto, procesos en curso que estén abriendo espacios para que las decisiones económicas de carácter global tengan algún contenido democrático. A la "sociedad civil global" cabe el mérito de haber iniciado las primeras acciones en esta materia pero, como es obvio, ello no puede transformarse en un mero diálogo entre dichas organizaciones y los organismos financieros internacionales.

En el caso latinoamericano, cabe agregar que, pese a los avances de la democracia y de algunos de sus frutos, entre los que se destaca el aumento del gasto público social y los avances en cobertura de la educación que han experimentado la mayoría de los países, los resultados sociales son insatisfactorios. La alta desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso, heredada de las fases anteriores de nuestro desarrollo, se ha profundizado; las brechas de ingresos por nivel de calificación de la mano de obra y las brechas internas de productividad entre distintos sectores, regiones y tamaños de empresa han aumentado en la mayoría de los países; y los mercados de trabajo han mostrado una notoria incapacidad para generar empleo de calidad (CEPAL, 2001a y 2001b). De allí que el principal desafío que enfrenta la región continúe siendo el de construir sociedades más equitativas. Esta es, si se quiere, la vara fundamental con que debe medirse la **calidad del desarrollo**, como contrapartida, por lo demás, de la **calidad de la democracia**, asociada al avance en la titularidad de los derechos.

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

La definición de la construcción de sociedades más equitativas como propósito esencial del desarrollo nos lleva a nuestro punto de partida: la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Dado el avance significativo en materia de derechos civiles y políticos durante la última década, la región vive, de hecho, un momento oportuno para priorizar el tema de la ciudadanía social. Existen hoy, en América Latina y el Caribe, democracias políticas en proceso de consolidación, como también una cultura democrática que se va extendiendo y que incluye el respeto a los derechos civiles y políticos. De este modo, “no es extraño (...) que la atención tienda a trasladarse hacia las garantías a los **derechos de equidad** dirigidos a lograr una ciudadanía extendida en la que, además del respeto a los derechos civiles y políticos, los ciudadanos puedan gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales” (CEPAL-IIDH, 1997).

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

II. DEMOCRACIA ES DIVERSIDAD

El segundo concepto esencial para el análisis de la relación entre democracia y economía se puede también formular de manera simple: **democracia implica diversidad**. En efecto, la ciudadanía política no tiene sentido cuando los ciudadanos carecen de opciones diferentes entre las cuales elegir. Afortunadamente, la historia indica que, más allá de las diferencias entre sistemas económicos, las propias economías de mercado se caracterizan por su diversidad, por diferentes "variedades de capitalismo" para utilizar la expresión de Albert (1992) y Rodrik (1999).

En efecto, aún detrás de la tendencia hacia el fortalecimiento de las relaciones de mercado, el mundo moderno sigue mostrando variedades de intervencionismo de Estado. En los

países industrializados, siguen existiendo modelos diversos, que abarcan desde el Estado de bienestar limitado de los Estados Unidos hasta los más elaborados Estados de bienestar del continente europeo. En nuestra propia región, existen también formas muy diversas a través de las cuales se han expresado dichas tendencias en las últimas décadas. Existen, por ejemplo, países que destinan al gasto social entre el 4 y el 6% del PIB y otros, como Costa Rica y Uruguay, que destinan más del 20%. Existen modelos de privatización radical de empresas estatales y otros donde este proceso ha sido muy limitado. Y existen distintos modelos de reestructuración de la seguridad social, con muy diversos componentes de solidaridad y diferentes mezclas de participación pública y privada.

Esta visión tiene, además, sustento conceptual en la idea según la cual el desarrollo institucional tiene dos características esenciales: la forma particular que adoptan las instituciones es variable, aún si sus funciones básicas son las mismas; y esto se ahonda además porque todo desarrollo institucional implica un proceso activo de aprendizaje, que da lugar a trayectorias diferentes (Rodrik, 2001). Para expresarlo en otros términos, esto implica que el desarrollo institucional ("capital institucional"), así como la construcción de consensos sociales ("capital social") y la formación de capital humano y capacidad tecnológica ("capital conocimiento") son procesos esencialmente **endógenos**.

Contra esta visión milita el "fetichismo de las reformas" que se ha implantado en la comunidad internacional, una de cuyas expresiones --y, ciertamente, no la más radical-- ha sido el "Consenso de Washington". Detrás de esta visión subyace la idea de un modelo único de desarrollo aplicable a todos los países en todas las circunstancias. Más aún, detrás de ella existe una visión de la "economía de mercado" como antagónica del intervencionismo estatal, por lo demás impulsada expresamente en las últimas décadas por los organismos financieros internacionales a través de la condicionalidad. Esta visión ha sido matizada en épocas recientes por el reconocimiento del desarrollo institucional como elemento complementario del mercado, pero aún así el enfoque resultante tiene un sesgo evidente hacia limitar la intervención del Estado.

Cabe agregar que una de las expresiones de esta visión revisionista --que Rodrik ha denominado el "Consenso de Washington" ampliado-- es la idea de "generaciones de reformas". En efecto, se habla mucho de que para superar los problemas que han experimentado las economías en desarrollo con los procesos de liberalización se necesita complementar la primera generación de reformas con una segunda y, quizás, para algunos, con una tercera. Las fronteras entre las distintas "generaciones" de reformas se han desdibujado progresivamente. Incluso las primeras, asociadas a la liberalización de la economía y a la disciplina macroeconómica, se han prestado a distintas interpretaciones (Williamson, 1990 y 1998) y sobre su contenido existen, por lo tanto, diferencias de énfasis y amplias polémicas. La "segunda" generación de reformas tiene tantos significados como interpretaciones posibles de lo que es un "desarrollo institucional" adecuado, foco de atención de quienes la propugnan. La necesidad de mejorar los resultados de las reformas en términos de equidad puede presentarse como un llamado a una "tercera" generación de reformas, que sitúe este objetivo en el centro de la agenda de políticas. Pero ésta no es la manera más apropiada de plantear la necesidad de una reorientación. De hecho, el concepto de "generaciones" de reformas lleva implícita la visión de que se trata de procesos lineales y universales, en los que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables, como cimientos sobre los cuales se construyen los nuevos pisos del edificio. Sin embargo, esta afirmación resulta inapropiada cuando —como es el caso— la fragilidad de algunos de los cimientos da lugar a problemas que luego se trata de resolver en etapas posteriores. En este caso, será necesario, más bien, "reformular las reformas" (French-Davis, 1999).

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

de los países industrializados y de la región, en el que la diversidad de soluciones a los temas propuestos en este consenso mínimo muchas veces comienza a ser más importante que la supuesta homogeneidad del nuevo “modelo de desarrollo”.

Por ende, la idea de que existe una especie de patrón, estilo o modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países, no sólo es falsa, sino nociva y contraria a la democracia. El apoyo a la democracia está íntimamente ligado al reconocimiento de que ella genera una diversidad de soluciones a los problemas de la gente. Ello implica, por lo demás, que conceptos como el de "generaciones de reformas" o incluso el de "economía de mercado" generan más confusión que claridad, e impiden reconocer explícitamente la diversidad como un objetivo explícito y deseable.

La ausencia de una verdadera internacionalización de la política es, sin duda, la principal paradoja que caracteriza al actual proceso de globalización. Existen, como hemos visto, espacios incipientes de ciudadanía global, que toman la forma particular de luchas de la sociedad civil internacional, pero su capacidad para transformar la realidad sigue dependiendo de su capacidad de incidir en los procesos políticos nacionales. Por estos motivos, la diversidad institucional que genera la democracia seguirá teniendo como marco privilegiado la Nación.

Esto tiene implicaciones profundas para el ordenamiento internacional. En particular, implica que el fomento de la democracia como valor universal sólo adquiere sentido si se permite que los procesos **nacionales** de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización. **El ordenamiento internacional debe ser, por lo tanto, profundamente respetuoso de la diversidad.** Por este motivo, el respeto de la diversidad, dentro de los límites de la interdependencia y, por lo tanto, del bien común de la "sociedad cosmopolita", es un elemento crucial de un orden internacional democrático (Ocampo, 2001; CEPAL, 2002).

Esta visión es consistente, como lo hemos visto, con la idea de que el desarrollo institucional y la cohesión social son procesos esencialmente endógenos, que dan lugar a

distintas opciones que obedecen a la historia política e institucional de cada país, y a los diferentes desafíos y requisitos a los que deben responder. Este principio ha sido reconocido, por lo demás, en las concepciones más recientes de la cooperación para el desarrollo, en las que se hace hincapié en que su eficacia depende del "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas nacionales. Este principio ha sido aceptado como un requisito esencial de la asistencia oficial para el desarrollo y de las políticas de los organismos financieros internacionales (OCDE/DAC, 1996; Banco Mundial, 1998 y FMI, 2001). Sin embargo, como veremos en la Sección V, el significado particular de este principio ha sido objeto de mucha controversia y, en muchos casos, ha estado acompañado de prácticas que lo ignoran y a través de las cuales se procura incluso "forzar" ese "sentido de pertenencia" para que se lleven a cabo las políticas que los organismos internacionales consideran apropiadas (Helleiner, 2000; Stiglitz, 2002). Con todo, el "sentido de pertenencia" establece la regla básica para el funcionamiento de los organismos internacionales: su papel no es sustituir, sino respaldar los procesos nacionales de adopción de decisiones.

III. DEMOCRACIA Y ESTABILIDAD MACROECONOMICA

Desafortunadamente, la búsqueda de diversidad ha dado lugar en no pocas ocasiones a políticas que terminan destruyendo los fundamentos sobre los cuales funcionan los sistemas económicos, es decir cayendo en el "populismo económico", para emplear el concepto desarrollado hace varios años por Dornbusch y Edwards (1989). Aunque este concepto no se ha empleado con gran precisión en los debates contemporáneos, suele utilizarse --y así, por lo tanto, lo emplearemos aquí-- para referirse a prácticas macroeconómicas que tienden a generar prosperidades transitorias pero que, debido a la insostenibilidad de los niveles de gasto público o privado que promueven, conducen inexorablemente a la crisis. También ha sido utilizado, cabe decirlo, para hacer alusión a políticas que buscan redistribuir el ingreso mediante formas de regulación económica que distorsionan severamente el funcionamiento de los mercados, pero en tal sentido es difícil diferenciarlo del intervencionismo estatal en un sentido más amplio.

Este concepto ha sido criticado, con razón, por su imprecisión y la falta de relación clara con el concepto de populismo desarrollado por la ciencia política, que se refiere a las formas de movilización política. Por lo demás, el "populismo económico", tal como ha sido definido en el

párrafo anterior, ha sido practicado en no pocos casos por regímenes políticos no populistas, incluso abiertamente dictatoriales, y aún por regímenes económicos aparentemente muy ortodoxos. Esto es cierto, como veremos, de países que han utilizado los períodos de euforia en los mercados internacionales de capitales para llevar a cabo procesos de liberalización financiera acelerados, acompañados de sobrevaluación y otros desequilibrios económicos, que terminan desencadenando primero fuertes expansiones del gasto público y privado y, posteriormente, fuertes crisis macroeconómicas.

El corolario más importante de este concepto es, sin embargo, que el avance de la democracia y el establecimiento de reglas macroeconómicas fuertes no deben verse como sustitutos sino como complementos. Existen varias razones para esto y la forma de hacerlo, promoviendo la democracia y no sustituyéndola por otras instituciones, no es, como veremos en la sección IV, un tema elemental.

La primera razón para ello es que, para que la política pública sea eficaz y sostenida, tiene que haber una consistencia global entre las distintas metas establecidas por las autoridades. La falta de consistencia ha sido, precisamente, una de las principales causas de los dolorosos ajustes que ha sido necesario realizar en el diseño de política, como ocurrió en los años ochenta en las crisis más recientes en América Latina.

Por otra parte, la historia regional indica que todas las formas de inestabilidad macroeconómica son costosas en términos sociales. Los efectos regresivos de la inflación --y, especialmente, de una inflación alta-- han sido ampliamente constatados en el pasado. También lo han sido los efectos de los desórdenes cambiarios, ya que la fuga de capitales garantiza una cobertura adecuada de los intereses 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 sobre otros sectores sociales. La "década perdida" de los años ochenta y los fuertes vaivenes macroeconómicos de los noventa han permitido constatar, por último, que la inestabilidad real --es decir, los ciclos económicos acentuados-- tiene también costos sociales elevados. Las recesiones provocan 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 de los ingresos que pueden obtener cuando se reintegran al mundo laboral; una rápida elevación del desempleo y la pobreza, en tanto que la recuperación económica posterior rara vez conlleva un restablecimiento de los niveles de empleo y pobreza prevalecientes antes del ajuste, o dicho restablecimiento se da en forma más lenta que el deterioro precedente, por lo cual la inestabilidad del crecimiento crea una especie de histéresis en el empleo y la pobreza; y, en condiciones críticas, deserción escolar, que sacrifica para siempre las oportunidades de quienes abandonan sus estudios.

Las crisis conllevan también una gran pérdida de recursos económicos, entre otros una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles, que puede tener efectos prolongados. En términos más amplios, la inestabilidad real, tanto como la inflación, afectan el proceso de ahorro e inversión y, en particular, promueven estrategias microeconómicas "defensivas" que castigan la inversión en activos fijos y tecnología y privilegian la utilización de oportunidades coyunturales y de estrategias de reestructuración empresarial orientadas a racionalizar lo existente, más que a desarrollar nuevas actividades. Por este motivo, existe una fuerte asociación negativa entre crecimiento de largo plazo e intensidad del ciclo económico. Ambos factores, inestabilidad real y lento crecimiento económico tienen efectos distributivos adversos, que se reflejan, en particular, en el comportamiento de las empresas pequeñas. Un ambiente de crecimiento es esencial para que florezcan estas empresas, que por el contrario son castigadas severamente por la inestabilidad real, especial aunque no únicamente, por el acceso inestable al crédito. Un crecimiento lento e inestable puede acentuar, por lo tanto, el dualismo (o heterogeneidad estructural) que caracteriza las estructuras productivas de los países en desarrollo. 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 aumentaron las actividades de baja productividad, que generaron, de hecho, el grueso del empleo en la región en los años noventa.

La consistencia y la estabilidad son, por lo tanto, condiciones necesarias para lograr las metas estructurales, incluido el mejoramiento de la distribución del ingreso y de las oportunidades. Por lo general, cuando se ha logrado la estabilidad económica de corto plazo, la

agenda de políticas tendrá un horizonte temporal más largo. En cambio, durante los episodios de recesión, desempleo, inflación creciente, y crisis de balanza de pagos desaparece la agenda de largo plazo, y el único y más urgente objetivo del diseño de políticas es recuperar el control de la situación económica. Un contexto caracterizado por la estabilidad y la consistencia de las políticas ofrece, por lo tanto, un mayor grado de predictibilidad y alarga el horizonte temporal para la adopción de decisiones de individuos, empresas y autoridades y, por ende, para el buen funcionamiento de la democracia.

Sin embargo, estos vínculos positivos entre consistencia macroeconómica y democracia deben interpretarse adecuadamente. En primer lugar, y lo más importante, la estabilidad y la consistencia son condiciones necesarias pero no suficientes para un mejor desempeño social en un contexto democrático. En general, son condiciones necesarias para todo conjunto de metas estructurales, que bien pueden no tener una dimensión social evidente. Por ejemplo, puede darse el caso de que la meta estructural considerada como primordial y de mayor prioridad por las autoridades sea pura y simplemente reducir el tamaño del Estado y ampliar el ámbito del sector privado, incluso a costa de esfuerzos de política social. Por lo tanto, el conflicto no se plantea entre política social, por una parte, y estabilidad y consistencia macroeconómicas por otra, sino entre ésta y otras prioridades de largo plazo.

En segundo lugar, la baja inflación y las cuentas fiscales equilibradas son componentes de la estabilidad y la consistencia, pero no son sinónimos (CEPAL, 2000a, Vol. III, Cap. 1; Ocampo, 2001). Esta es una consideración importante, ya que la mayor parte de las medidas macroeconómicas se han concentrado en estos dos aspectos. Entre otros ejemplos, en la antesala de sus respectivas crisis de los años noventa, México y las economías de Asia sudoriental presentaban un equilibrio o un excedente fiscal y bajas tasas de inflación, al tiempo que exhibían atrasos cambiarios y déficits insostenibles en cuenta corriente. En otros casos, en los que la inflación y la política fiscal también estaban controladas, el problema más grave fue la alta concentración de deuda pública y/o externa en el corto plazo. Es interesante observar que, en la mayoría de estos casos, el superávit fiscal coexistía con excesos de gasto interno, reflejado en los desequilibrios de cuenta corriente, y que implicaban la presencia de significativos déficits del sector privado. Si los gobiernos hubieran aprovechado las holguras contenidas en el excedente

del sector público para financiar nuevos programas sociales, el desequilibrio macroeconómico general habría sido aún peor. En ese sentido, el exceso de gasto privado produce un efecto de desplazamiento (“crowding-out”) del gasto público, tan claro como el efecto opuesto resaltado por la literatura económica ortodoxa. Esto es, en la ausencia de desequilibrios fiscales, los déficits crecientes en cuenta corriente constituyen la contrapartida de déficits privados y del ingreso masivo de financiamiento externo, lo que en algunos casos se suma a una regulación deficiente de los mercados financieros internos (Marfán, 2001). La brusca suspensión del financiamiento externo en estas circunstancias gatilló difíciles procesos de ajuste, con consecuencias negativas para los grupos más vulnerables. La conclusión es que en adelante los esfuerzos de prevención de crisis deberán ser más apropiados, en especial dado que la evidencia reciente mostró que el control de la inflación y de los desequilibrios fiscales no es suficiente para evitarlas.

La disponibilidad de financiamiento externo en épocas de auge relaja la disciplina del gasto de los gobiernos y del sector privado. Pero, aún manteniendo la disciplina del gobierno, las autoridades no cuentan con suficientes grados de libertad para manejar la indisciplina de gastos del sector privado. La reducción del gasto fiscal podría contrarrestar un “boom” de gasto privado, lo que sería recomendable si ello permite lograr un equilibrio fiscal prudente. Pero, ¿deberían los gobiernos seguir reprimiendo sus gastos una vez obtenido un excedente fiscal relevante? Ese no es un resultado necesariamente óptimo ni contribuye necesariamente al crecimiento. Un gasto público eficiente tiene indudables beneficios en términos de bienestar; en particular, las inversiones públicas en el área social pueden contribuir tanto a la acumulación de capital humano como físico y, por ende, al crecimiento. El intentar elevar el costo del crédito interno como una forma de reducir el gasto del sector privado puede ser contraproducente, si el arbitraje de tasas de interés permite a los agentes desplazarse hacia el financiamiento externo. Por lo anterior, debería considerarse la posibilidad de adoptar salvaguardias prudenciales con el fin de reglamentar los flujos financieros externos en períodos de expansión.

Todo esto resalta la importancia de lograr mayores niveles de estabilidad macroeconómica, en un sentido amplio del término, que incluye no sólo control fiscal y bajos niveles de inflación, sino también estabilidad del crecimiento económico y de las cuentas

externas. 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 los costos de transición que pueden generar las políticas anti-inflacionarias.

Un importante corolario de lo anterior es que uno de los elementos esenciales de cualquier política macroeconómica en un ambiente financiero inestable es el fortalecimiento de los mercados financieros nacionales mediante una regulación prudencial y una supervisión adecuadas. Esta regulación prudencial responde al reconocimiento de riesgos sistémicos que no son internalizados por ningún agente privado en particular, y se ha convertido en un tema importante de la agenda de la nueva arquitectura financiera internacional. Más aún, en la medida en que, en los países en desarrollo, la inestabilidad financiera tiene en gran medida un origen externo, es necesario aplicar principios similares al financiamiento internacional. Sin embargo, no existen regulaciones prudenciales ni salvaguardias para la prevención de crisis aplicables a los flujos financieros internacionales que sean aceptadas por la comunidad internacional. O, para ser más explícitos, no hay formas convencionales de mantener los flujos de capital a un nivel manejable en los períodos de euforia financiera, ni tampoco instrumentos internacionales eficaces para evitar la salida masiva de capitales durante las crisis. De ahí la importancia de la reforma financiera internacional (para una evaluación reciente, véase Griffith-Jones y Ocampo, 2002) y las condiciones bajo las cuales se proporciona el financiamiento (véase la sección V de este trabajo).

IV. INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA GOBERNABILIDAD ECONOMICA DEMOCRATICA

1. Mercado e interés público

El marco de derechos ciudadanos que sirve como punto de partida de este ensayo tiene una enorme coincidencia con otras visiones contemporáneas del desarrollo, como el concepto de "desarrollo humano" (PNUD, 1994), el "desarrollo como libertad" (Sen, 1999) o la visión integral del desarrollo que ha venido impulsando recientemente el Banco Mundial. Corresponde, además, a las visiones que ha venido formulando la CEPAL a lo largo de su historia, más

recientemente en CEPAL (2000a). Esta visión busca explotar las sinergias entre los distintos aspectos del desarrollo, pero no puede ignorar tampoco las importantes disyuntivas que la búsqueda de estos múltiples objetivos puede generar y, por supuesto, va más allá de la búsqueda de dichas sinergias. En palabras de la CEPAL: "Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: **debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo**" (CEPAL, 2000a, Vol. I, p. 41).

Las consecuencias de esta perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. En las sociedades contemporáneas, debe verse, además, como una respuesta a las poderosas fuerzas centrífugas que caracterizan actualmente al ámbito privado. Efectivamente, en muchos países en desarrollo (e industrializados), la población viene perdiendo el sentido de pertenencia a la sociedad, de identificación con propósitos colectivos y desarrollo de lazos de solidaridad. Este hecho pone de manifiesto la importancia de fomentar esos lazos, con el fin de "crear sociedad", es decir una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos respecto del conjunto de la organización social.

En este contexto, el ejercicio de la ciudadanía y de los canales específicos que proporciona la democracia no sólo es un derecho, que contribuye como tal al bienestar de las personas, sino también el medio más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas (Sen, 1999). De esta manera, contribuye a la configuración de un marco social y político de estabilidad, que favorece el desarrollo económico. De hecho, la cohesión social y la estabilidad política son vistas cada vez más, en un mundo globalizado, como una fuente de competitividad internacional.

Esta visión exige ciertamente la búsqueda de un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público. Este llamado no debe ser visto como contrario al mercado, ya que las acciones en favor de la provisión de bienes públicos, de completar mercados, de ayudar a que los mercados no competitivos funcionen adecuadamente, de explotar las externalidades positivas y evitar las

negativas y de enfrentar las asimetrías de información que caracterizan el funcionamiento de los mercados, a través de regulación o de la acción directa del Estado, han mostrado ser en muchos países poderosos mecanismos en beneficio del mercado. Si es aplicada correctamente, una política activa de este tipo puede ser incluso más "amistosa con el mercado" que los enfoques alternativos que tendieron a predominar durante la fase de euforia de liberalización económica. Pero además, esta visión exige definir unos mínimos sociales que la sociedad debe entregar a la totalidad de sus ciudadanos, que desde el marco de ciudadanía son sus **derechos** y desde el marco de la economía del bienestar son "**bienes de valor social**" (*merit goods*)¹ y que constituyen la base del "pacto social" que permite el funcionamiento adecuado de los mercados.

La definición de dichos derechos o bienes de valor social, así como de los bienes públicos, la provisión de unos y otros, y la regulación y complemento de los mercados, son las funciones básicas de las políticas públicas. Sin embargo, en este sentido amplio, las "políticas públicas" deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Este concepto es consistente con el llamado a abrir nuevos espacios para la participación de la sociedad civil y con la necesidad de superar la crisis del Estado que afecta al mundo en desarrollo y, en realidad, al mundo entero. Busca corregir tanto las "fallas del mercado" como las "fallas del gobierno" y, más en general, busca construir y reconstruir instituciones (o, en la terminología de la nueva literatura institucional, instituciones y organizaciones), sin duda una de las tareas más complejas que enfrentan hoy las economías en desarrollo. En este sentido, el ámbito de "lo público" debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado, sin que este último pierda su papel natural de liderazgo en esta tarea.

Este enfoque resalta, por lo tanto, la importancia de crear una institucionalidad fuerte -- una alta "densidad institucional"--, con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía --es decir, una alta "densidad democrática"--. Además, abre espacios tanto a instituciones estatales o de la sociedad civil a nivel nacional, así como local y supranacional, como reflejo de la profunda reestructuración de los espacios de lo

¹ Esta es la traducción alternativa de concepto de "merit goods" que hizo CEPAL (2000a) en sustitución de "bienes meritorios", que no capta el sentido de la expresión inglesa.

público que ha tenido lugar en las últimas décadas. Significa, en otras palabras, que todos los sectores de la sociedad deben participar más activamente en las instituciones públicas democráticas y que se deben desarrollar múltiples mecanismos que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad social y, sobre todo, que es necesario consolidar una cultura de convivencia y desarrollo colectivo basado en la tolerancia frente a la diferencia y la solución negociada de los conflictos.

2. Democracia y tecnocracia

Estas reflexiones nos llevan a una segunda, que se relaciona directamente con el concepto de democracia como diversidad: no es posible una democracia efectiva sin que los temas de organización económica y social sean parte de su agenda. Sustraerle dichos temas a la democracia es dejarla sin uno de sus contenidos fundamentales.

Este concepto choca, sin embargo, con algunas de las ideas más difundidas en el pensamiento económico moderno, que puede denominarse con razón la “ideología tecnocrática”. Tras este concepto subyace una visión profundamente pesimista de la democracia, en la que se la visualiza como un sistema de competencia por la concesión de privilegios del Estado, de “búsqueda de rentas”, para utilizar el término más conocido. Frente a esta racionalidad sólo cabe desarrollar instituciones económicas aisladas de la democracia, protegidas contra ella. Este tipo de visiones coincide con el concepto platónico de oligarquía, de gobierno de los sabios, y, a su manera, tiene grandes similitudes con el concepto de “vanguardia del proletariado”. La verdad es que la tecnocracia tiende a identificarse a sí misma como una especie de vanguardia, como la única instancia realmente capaz de identificar los verdaderos intereses de la comunidad.

Sin descartar la importancia de instancias técnicas sólidas en todo buen ordenamiento del Estado y sin perjuicio, además, de reconocer el trasfondo científico del análisis económico, la verdad es que este último está siempre permeado de ideología, que divide de hecho a la economía en escuelas económicas antagónicas. Por este motivo, la economía debe estar siempre sujeta a la política, porque ésta es la instancia en que la sociedad dirime sus controversias ideológicas.

Este tipo de racionamiento tiene dos implicaciones básicas. La primera es que es difícil pensar en buenas democracias sin partidos políticos sólidos que ofrezcan a la ciudadanía opciones alternativas de ordenamiento económico y social. Sin esta competencia ideológica, la política se vuelve, en el peor de los casos, clientelismo puro, y en el mejor, competencia electoral entre potenciales “gerentes públicos”. ¿No será, entonces, que las tendencias que experimenta la política de la región en uno y otro sentido, y su incapacidad de convocar a la gente, están asociados a la sustracción de contenidos básicos de la política? Revertir esta tendencia, cargando, por lo tanto, de mayor contenido a la democracia, es esencial para tener una política que responda más a las necesidades del desarrollo.

La segunda implicación es que el fortalecimiento de las instancias tecnocráticas y las autoridades económicas autónomas debe estar acompañado de un control político apropiado. Un elemento esencial es el fortalecimiento de la capacidad de las instancias de control político para hacerlo con propiedad. En esta perspectiva, la prioridad es la conformación de cuadros técnicos de apoyo a los parlamentos, a los partidos políticos, a los sindicatos y organizaciones populares y a las organizaciones empresariales, sin lo cual no puede haber una interlocución apropiada con los sectores técnicos de los gobiernos. Esta es una de las prioridades de la agenda democrática, a la que se ha prestado muy poca atención.

3. Pacto Fiscal y racionalidad Estatal

Las finanzas públicas están en el centro del proceso democrático. En este sentido, como lo ha señalado la CEPAL (1998), la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del "Pacto Fiscal" que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Visto en este contexto, 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. Las reglas de disciplina deben materializarse en metas de equilibrio presupuestal o límites al endeudamiento público, dentro de una presupuestación de carácter plurianual que sirva como elemento ordenador de los planes de acción del Estado y no deben ser inconsistentes con el uso de la política fiscal en el corto plazo con propósitos de compensación del ciclo económico. Estas reglas son esenciales para la estabilidad macroeconómica aunque, según vimos visto, no son suficientes. Un segundo elemento 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 presupuestos. 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 consciencia de escasez de los recursos públicos y la obtención de resultados. Dado el papel central que desempeña el presupuesto público en la provisión de bienes de valor social 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 (CEPAL, 1998).

Las instituciones fiscales que se adopten deben perseguir estos objetivos. En tal sentido, deben buscar la disciplina fiscal, pero también garantizar niveles de ingreso compatibles con los planes de gobierno que surgen del proceso democrático y ofrecer incentivos al buen uso de los recursos. La idea de hacer descansar estas responsabilidades sobre unos pocos órganos del poder central --en particular, unos Ministerios de Hacienda fuertes-- no ha resultado en la práctica la más adecuada, porque no logra que la cultura de disciplina y buen uso de los recursos permee toda la estructura del Estado, e incluso fomenta el enfrentamiento al interior del Estado y la búsqueda de prácticas cuasifiscales para evadir los controles. Mucho menos lo haría hacer recaer dicha función sobre un poder autónomo --una Junta Fiscal (*Fiscal Board*)-- que, por lo demás, puede considerarse como una institución que sustraería a la democracia uno de sus elementos más esenciales. En una democracia nada puede reemplazar, por lo tanto, las funciones básicas de los parlamentos en la definición de los niveles de ingreso y gasto público deseables, ni la

responsabilidad en el buen uso de los recursos de cada órgano y funcionario del Estado. En tal sentido, la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal y la adopción de reglas fiscales explícitas por parte de los gobiernos es una orientación más apropiada para lograr el primero de estos resultados, como lo son, en el segundo caso, las reformas del Estado orientadas a mejorar la gestión de las políticas públicas.

Este último esfuerzo debe estar orientado a definir las "políticas públicas" como la unidad básica de análisis de la gestión pública (Lahera 2002). Ello permite aplicar el análisis económico a la secuencia integrada del ciclo de las políticas públicas: su origen, diseño, gestión y evaluación; así como a los factores de cada política. El aplicar el análisis económico a un flujo de información y de decisiones permite superar su limitada aplicación actual, principalmente a aspectos puntuales de la gestión o de la evaluación. De particular importancia son los momentos formativos de las políticas públicas, tanto en su origen político y social como en su diseño gubernamental y/o legislativo. Debe reconocerse, sin embargo, que los criterios de análisis económico no siempre resultan apropiados en un contexto en el cual las funciones de producción, están encargadas a múltiples actores, son objeto de debate entre ellos y no existe, en última instancia, ninguna disciplina de mercado. En esta materia queda, por lo tanto, mucho por aprender, basado en diversas experiencias en marcha. Como es obvio, dentro de todos estos arreglos tiene una prioridad especial la lucha contra la corrupción, en todas sus formas, y el diseño de normas que castiguen en forma ejemplar dicha práctica.

Uno de los corolarios más importantes del análisis anterior es que todo arreglo fiscal equilibrado y democrático debe fortalecer las instancias más débiles dentro del proceso presupuestal: el poder legislativo, los gobiernos subnacionales y la ciudadanía. Esto implica, sin duda, que es necesario robustecer el análisis presupuestal por parte de todas estas instancias para promover un amplio debate democrático. La creación de Oficinas de Análisis Presupuestal en los parlamentos, así como de instancias de participación ciudadana en los debates presupuestales, incluidos los esquemas de presupuestos participativos y el involucramiento de la sociedad civil en los debates de los planes fiscales plurianuales (como parte de los debates sobre los planes de desarrollo) o anuales, son virtudes democráticas que deben promoverse.

Por cierto, uno de los elementos más débiles de estos debates en nuestras sociedades y, más en general, de la gestión fiscal, es la ausencia de una cultura de responsabilidad de la ciudadanía frente al Estado y, en particular, de responsabilidad tributaria. De ahí se deriva la tendencia a cargar de objetivos al Estado, pero al mismo tiempo darle pocos recursos para hacerlo, produciendo de esta manera tanto desequilibrios fiscales como continuos incumplimientos de los programas de gobierno, ambos con efectos nocivos para la democracia. Una de las formas que adopta esta cultura es la tendencia a cargar de excepciones las normas tributarias. De ahí se deriva la importancia del fomento de una cultura de responsabilidad tributaria, de la necesidad de incluir dentro del debate presupuestal estimaciones de los costos de los beneficios tributarios establecidos en la legislación y, por supuesto, de normas que castiguen a quienes violan las normas tributarias.

4. El desarrollo de marcos integrados de política económica y social

La búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población exige un crecimiento económico dinámico, pero es este insuficiente cuando los patrones de desarrollo económico generan tendencias distributivas desfavorables, como una y otra vez lo ha reiterado la experiencia latinoamericana. En estas condiciones, la política social, por acertada que sea, no puede corregir estas tendencias adversas. En tal sentido, la experiencia internacional y nuestra propia historia, indican que el desarrollo social debe concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; 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 una reducción del dualismo o 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 el desarrollo social si los objetivos sociales no se colocan en el centro de la política económica.

Más aún, cada vez es más evidente que sólo mediante una estrategia de este tipo será posible consolidar el desarrollo económico. En efecto, el mundo no ha conocido hasta ahora sociedades industrializadas con los niveles de desigualdad de ingresos y segmentación social que

caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos. La desigualdad social puede convertirse, de hecho, en una verdadera trampa al desarrollo, en la medida en que la marginalización de grupos amplios de la población de los frutos del desarrollo económico reduce la acumulación de capital de las pequeñas empresas, rurales y urbanas, y limita la acumulación de capital humano. Ciertas características del mundo contemporáneo afianzan aún más esta visión. En efecto, la experiencia internacional demuestra que las ventajas competitivas basadas en bajos salarios son frágiles e inestables. Para competir en la sociedad de conocimiento, es fundamental la producción eficiente, la innovación de procesos, el diseño y diferenciación de productos, y el desarrollo de servicios de apoyo óptimos. Para todo ello es esencial contar con un capital humano calificado, capaz de adaptarse de manera flexible a los cambios característicos del mundo contemporáneo. Por último, pero no menos importante, el logro de consensos sociales es más complejo en sociedades desiguales. La desigualdad genera riesgos políticos para la actividad productiva y presiones redistributivas que reducen la predictibilidad de la política fiscal y, más en general, de las decisiones gubernamentales. Para expresarlo en términos que son tradicionales a la historia política de muchos de nuestros países, las sociedades desiguales son un campo fértil para experimentos populistas, que poco contribuyen a lograr los objetivos de igualdad social, al tiempo que entran el desarrollo económico.

Como ya lo hemos señalado, los derechos humanos constituyen el marco ético más apropiado para una estrategia integral de este tipo. A fin de no repetir errores del pasado, es indispensable, sin embargo, que los derechos económicos, sociales y culturales sean compatibles con el nivel de desarrollo alcanzado y con el "Pacto Fiscal" que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales que se busca proteger. De esta manera, la equidad debe relacionarse con el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, de acuerdo con su nivel de desarrollo, es decir, como se señaló al final de la sección I, su punto de referencia es lo realizable. En países en donde, casi como regla, las tasas de tributación son inferiores a las que corresponden a su nivel de desarrollo, es evidente que el "Pacto Fiscal" necesario para desarrollar un estrategia de este tipo pasa ineludiblemente por una elevación de la carga tributaria, sobre todo a los sectores de mayores ingresos, que permita ampliar significativamente la función redistributiva del Estado y la oferta de bienes públicos y de

bienes de valor social, incluidos muy especialmente aquellos que contribuyen al desarrollo del capital humano.

Para alcanzar estos objetivos, la política social debe estar orientada fundamentalmente hacia los determinantes estructurales de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como a sus dimensiones étnicas y de género (CEPAL, 2000a y 2000b). Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Romper estos encadenamientos es, por lo tanto, la clave de una estrategia social exitosa. A su vez, la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia. En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos --focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado-- y no los principios, han guiado las reformas del sector social. Más aún, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

La inadecuada base instrumental de las reformas sociales puede haber afectado la capacidad de convocatoria política. América Latina había desarrollado en su etapa de industrialización liderada por el Estado (en unos pocos países, desde antes) unos "Estados de bienestar segmentados", que se caracterizaban por su incapacidad para cubrir a toda la población y su insostenibilidad financiera. De alguna manera, esta estrategia de desarrollo social encarnaba privilegios --aunque ciertamente más limitados que aquellos que tenían los sectores más ricos de la población-- y contribuía de esta manera a generar nuevas formas de desigualdad en sociedades de por sí inequitativas. La racionalización de estos sistemas, la descentralización y participación de agentes privados que la acompañó en muchos casos, así como, muy especialmente, la inclusión de criterios de focalización del gasto social en los sectores más pobres de la población

constituyó un avance. Sin embargo, la capacidad de convocatoria de la ciudadanía en torno a este "Estado focalizador", para ponerle un nombre, ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta al conjunto de la sociedad y no sólo a algunas de sus partes. Además, algunos de sus instrumentos no han sido inmunes a las "fallas del gobierno": los subsidios a la demanda han sido, por ejemplo, fácilmente apropiables por el clientelismo, y las formas de participación privada se han convertido en no pocos casos en nuevos mecanismos de presión para mantener formas de segmentación que reproducen desigualdades existentes.

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 y equidad, pero también las relaciones 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 macro y mesoeconomía, 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 promuevan la integralidad, con 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.

5. La exigibilidad de los derechos económicos y sociales

En el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, la construcción de la agenda social se identifica, como ya lo hemos señalado, con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad global como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos. Desde otro punto de vista, los bienes de valor social son simultáneamente derechos y mercancías, por lo que deben ser reglamentados como parte del proceso de garantía de su suministro. Una de las

actividades esenciales en este campo es la producción, la difusión y el análisis de información sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos, y el cumplimiento de las metas acordadas en las cumbres mundiales, para contribuir a determinar las prioridades, crear una cultura de responsabilidad y lograr los ajustes necesarios en las políticas públicas.

No obstante, pese al alcance internacional de las declaraciones sobre derechos humanos, el respeto a ellos sigue siendo una responsabilidad básicamente nacional, y no existen hasta ahora políticas o mecanismos internacionales claros, definidos y estables que permitan que las voluntades y realizaciones de los países trasciendan la esfera nacional. Por otra parte, la aplicación de estos derechos se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes importantes, como las empresas. Por último, la exigibilidad de estos derechos no tiene hasta ahora incentivos claros, ni existen métodos que garanticen su aplicación.

Por este motivo, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales debe evolucionar gradualmente de evaluaciones regionales y nacionales sobre su cumplimiento hacia una **exigibilidad política** mucho más clara, no sólo en foros internacionales sino, y sobre todo, en foros nacionales representativos, en los que se discutan las evaluaciones internacionales de la aplicación efectiva de los compromisos adoptados por los países. Esta evaluación debe ser integral y abarcar no sólo el respeto de estos derechos, sino también de otros cuerpos de derechos sociales reconocidos internacionalmente (los principios y derechos fundamentales aplicables en la esfera del trabajo acordados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, y los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos), así como los compromisos adquiridos en las cumbres mundiales, con los que están estrechamente relacionados. Esta exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una **exigibilidad judicial**, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. En todos los casos, como ya se ha mencionado, los compromisos y su consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países, y en particular, con su capacidad para alcanzar metas que puedan beneficiar efectivamente a todos los ciudadanos, evitando tanto el voluntarismo como el populismo.

Las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento esencial de la materialización de los derechos es la asistencia oficial para el desarrollo; ésta debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas y los criterios básicos que comparte la comunidad internacional: el otorgamiento de prioridad a la lucha contra la pobreza y el "sentido de pertenencia" de las estrategias y políticas de desarrollo económico y social (véase, en particular, Naciones Unidas, 2002). La cooperación para el desarrollo debe concebirse desde esta perspectiva, como un apoyo simultáneo a la construcción de la democracia, el fomento de los derechos civiles y políticos, y la erradicación de la pobreza, de acuerdo a un enfoque en que se dé un papel destacado a los derechos. Algunas propuestas internacionales sobre la materia, entre otras la "Iniciativa 20/20", han representado avances importantes en esta dirección (Ganuza, León y Sauma, 2000).

Un enfoque alternativo es el reconocimiento explícito de que la globalización económica no conduce a una convergencia de los niveles de ingreso si no se dan dos requisitos adicionales (CEPAL, 2002). El primero es la mayor movilidad internacional de mano de obra. El segundo es la transferencia de recursos desde las regiones más adelantadas a las más atrasadas, con el propósito explícito de garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo. La Unión Europea ha sido, indudablemente, el proceso internacional en el que estos principios se han plasmado más claramente, a través, en el segundo caso, de una política de "cohesión social". Es sintomático de la filosofía política subyacente a estos acuerdos que la profundización de la integración económica en el último decenio del siglo XX fuera acompañada por el fortalecimiento de la política de cohesión, en virtud de un objetivo explícito (Marín, 1999). Más aún, actualmente esta política se aplica también en los países de Europa central interesados en integrarse a la Unión Europea.

La responsabilidad por la observancia de los derechos, su desarrollo y su aplicación supera las fronteras de lo estatal. Por lo tanto, es fundamental el establecimiento de alianzas entre múltiples actores. Consciente de ello, las Naciones Unidas han hecho un amplio llamado al sector empresarial de todos los países, a través del Convenio Global (*Global Compact*), a promover el respeto de los derechos humanos en ese ámbito, tanto en sus prácticas como mediante el respaldo de políticas públicas adecuadas sobre derechos humanos, el respeto de los

derechos laborales básicos y la protección del medio ambiente.² Los principios de responsabilidad social corporativa, que ésta y otras iniciativas encaran, deben ser igualmente sujetos a un seguimiento amplio por parte de la sociedad civil, como parte de la consolidación de una verdadera cultura basada en los derechos humanos, que es la esencia de la construcción de la ciudadanía global.

V. LA CONDICIONALIDAD INTERNACIONAL

Una de las conclusiones más importantes de los debates recientes sobre reforma financiera internacional es que la condicionalidad no es efectiva, o por lo menos es un medio ineficiente, para alcanzar objetivos que la comunidad internacional quiere atar al apoyo financiero. Si no hay un verdadero "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas involucradas —es decir, mientras no tengan un fuerte apoyo interno—, no tienen muchas probabilidades de mantenerse en el tiempo. Esto está fuertemente asociado con el hecho de que el sentido de pertenencia es esencial para la construcción de instituciones, que es reconocida en forma amplia hoy como una de las claves de las políticas de desarrollo exitosas.

En el caso del FMI, la condicionalidad ha sido un tema central de debate desde hace tiempo. Sin embargo, en años recientes —e incluso décadas— el tema se ha vuelto cada vez más problemático por tres razones diferentes. En primer lugar, el ámbito de la condicionalidad ha sido gradualmente expandido para incluir estrategias internas de desarrollo económico y social e instituciones que, como lo indicó un Grupo de Trabajo Especial de las Naciones Unidas, “por su naturaleza deben ser decididas por autoridades nacionales legítimas, basadas en un amplio consenso social” (Naciones Unidas, 1999, Sección 5). La ampliación de la condicionalidad a la política social, a temas de gobernabilidad y hacia la participación del sector privado en la resolución de las crisis ha sido criticada por los países en desarrollo en el Grupo de los 24 (1999). La necesidad de restringir la condicionalidad a la política macroeconómica y a temas del sector financiero es compartida por un amplio grupo de analistas con visiones bastante diferentes del futuro papel del FMI (Council on Foreign Relations, 1999; Meltzer *et al.*, 2000; Collier y Gunning, 1999; Feldstein, 1998; Helleiner, 2000 y Rodrik, 1999). Un punto de vista similar fue

² (www.unglobalcompact.org).

expresado en la evaluación externa de las actividades de vigilancia del Fondo (Crow, Arriazu y Thygeseb, 1999).

Conclusiones similares se aplican a los bancos multilaterales de desarrollo. En relación con este tema, un informe del Banco Mundial que analizó el éxito de los préstamos estructurales, llegó a la conclusión de que la condicionalidad no tiene influencia en el éxito o fracaso de esos programas (Banco Mundial, 1998; véanse también Gilbert, Powell y Vines, 1999, y Stiglitz, 1999). En todo caso, de acuerdo con el mismo informe, la efectividad de la ayuda no es independiente de las políticas económicas que el país sigue. En particular, los efectos de la asistencia oficial para el desarrollo (incluido el financiamiento multilateral) sobre el crecimiento son mayores en países que adoptan “buenas políticas”, que, de acuerdo con la definición del documento del Banco Mundial ya mencionado, incluyen entornos macroeconómicos estables, regímenes comerciales abiertos, protección adecuada de los derechos de propiedad y burocracias públicas eficientes que puedan proveer servicios sociales de buena calidad. Curiosamente, el estudio concluye que la condicionalidad “tiene en todo caso un papel —permitir que el gobierno se comprometa con las reformas y dar señales acerca de la seriedad de éstas—pero para ser efectiva en esto debe focalizarse en un pequeño número de medidas verdaderamente importantes (Banco Mundial, 1998). Esta afirmación es ciertamente paradójica si las conclusiones del informe se toman literalmente.

Estos argumentos y controversias han sido instrumentos para la aceptación del “sentido de pertenencia” como un tema central de los programas de asistencia oficial para el desarrollo (OECD/DAC, 1996) y, más recientemente, del FMI y del Banco Mundial (Köhler y Wolfensohn, 2000). Así mismo llevaron a que se concluyera que la condicionalidad debe ser más focalizada (Köhler, 2000), un tema que fue discutido por el Directorio del FMI en el 2001, basándose en una evaluación interna de la experiencia con la condicionalidad (FMI, 2001). Esta evaluación reconoció que la condicionalidad estructural se había sobre extendido, particularmente en relación con los procesos de reforma de las economías en transición y durante la crisis asiática. Aún más, aceptó que el sentido de pertenencia de los programas de ajuste es esencial para que los programas de financiamiento de emergencia del FMI funcionen adecuadamente y, por lo tanto, que la condicionalidad “no debería infringir la soberanía nacional”. Sin embargo, también

estableció claramente que un elemento esencial de las políticas del FMI debe ser salvaguardar los recursos del Fondo, para lo cual se requiere la condicionalidad.

Una debilidad importante de los dos informes es la ausencia de una clara comprensión de la forma como opera efectivamente la condicionalidad para reducir, eliminar o distorsionar el sentido de propiedad. El mecanismo no es —o, al menos, no siempre o no principalmente— una imposición del equipo o del directorio del FMI o de los bancos multilaterales. En realidad, cuatro canales adicionales son cruciales: a) las condiciones en las que está disponible el financiamiento restringen severamente las opciones de los países; b) en situaciones de crisis, un posible apoyo del Banco Mundial o del FMI afecta las discusiones al interior de los gobiernos, aumentando el poder de negociación de los grupos que se inclinan hacia los puntos de vista de esas instituciones; c) el soporte técnico que las instituciones proveen a los países también sesga las discusiones internas; y d) la participación del equipo de estas instituciones en las discusiones internas tiene un efecto similar.

Un punto esencial en este sentido es la considerable confusión que pesa sobre el término “reformas estructurales”. En realidad, existen al menos dos significados del término que son relevantes para el debate sobre condicionalidad. El primero de ellos se refiere a los factores institucionales que afectan directamente los balances macroeconómicos, es decir el equilibrio de la balanza de pagos (v.gr., regímenes cambiarios inconsistentes o una cuenta de capitales que ha sido liberalizada sin tomar las medidas preventivas adecuadas) o su contrapartida en los déficit del sector público o privado. El segundo se refiere a factores institucionales que pueden ser importantes para el funcionamiento de las economías pero tienen un efecto más indirecto en los balances macroeconómicos: en la terminología del trabajo del FMI sobre condicionalidad, factores que determinan la eficiencia y capacidad de recuperación (*resilience*) de la economía frente a choques adversos. Las reformas estructurales impulsadas por el FMI y el Banco Mundial tienen una comprensión particular de que es lo deseable en este sentido: las economías liberalizadas son más eficientes y tiene una mayor capacidad de recuperación.

Esta distinción es crítica para la discusión. Los balances macroeconómicos estructurales pueden producirse, y de hecho se han producido en el pasado en economías con altos niveles de

intervención del Estado. Así mismo, subsiste todavía un amplio debate académico sobre si las economías más liberalizadas tienen una mayor capacidad tanto para recuperarse, como para crecer. Sabemos, en efecto, que la liberalización puede aumentar la vulnerabilidad, en particular frente a choques externos; sin una corrección adecuada de las fallas del mercado, la eficiencia no está garantizada; y las economías liberalizadas no necesariamente crecen más rápido. Un conocido ensayo de Rodríguez y Rodrik (2001) aclara este punto: la estabilidad macroeconómica es esencial para el crecimiento pero las economías liberalizadas (en particular en relación al comercio) no necesariamente crecen más rápido. Aún más, dicho ensayo muestra que las medidas tradicionales de apertura que han sido extensamente utilizadas en los análisis del FMI son claramente inadecuadas.

Esto implica que el “sentido de pertenencia” requiere cumplir varias condiciones adicionales: los países deben poder disponer de paquetes alternativos de reforma; las instituciones de Bretton Woods deben proveer estas alternativas con el mismo rigor técnico con que cuentan los programas tradicionales de reforma y deben estar disponibles para prestar soporte técnico en tal sentido cuando los países lo soliciten. Para tal fin, la composición del equipo técnico del FMI y del Banco Mundial debe ser representativa de las visiones heterogéneas que existen acerca del ajuste estructural y macroeconómico, y estas instituciones deben estar dispuestas a acudir a organismos o economistas que piensan de manera diferente para apoyarlos en el diseño de programas alternativos. Esto claramente implica que la condicionalidad del FMI debe restringirse a políticas macroeconómicas, y que se debe establecer una fuerte restricción contra cualquier forma de condicionalidad estructural que vaya más allá de los factores que afectan **directamente** los balances macroeconómicos.³ Esto también implica que el “sentido de pertenencia” solo puede ser promovido a través de una discusión pluralista efectiva acerca de las virtudes de los paquetes alternativos de “reformas estructurales” (Stiglitz, 1999) y, más aún, que dicha discusión debe ser promovida explícitamente por ambas instituciones.

³ En tal sentido, una de las dificultades que encaran las discusiones y decisiones del FMI sobre este tema se asocian a que, a pesar de que se espera que el FMI concentre su atención en los temas macroeconómicos y financieros, también debe velar por los “aspectos institucionales y estructurales relacionados con ellos”. Una definición tan amplia fue precisamente la que llevó a acrecentar el alcance de la condicionalidad durante las dos décadas pasadas.

La clara inclusión de criterios sociales en el diseño de los programas del FMI y del Banco Mundial, en particular el énfasis en la reducción de la pobreza como un objetivo explícito de la ayuda externa, representa una mejora significativa en los programas de ambas instituciones. Sin embargo, esto no debe entenderse como un argumento adicional para aumentar la condicionalidad. En este sentido, existe el riesgo de que la condicionalidad termine expandiendo una visión particular, y no necesariamente la más adecuada, de cómo organizar los programas sociales en el mundo en desarrollo. En particular, es necesario hacer énfasis en que la inclusión de los temas sociales dentro de los programas de ajuste no implica simplemente diseñar redes adecuadas de protección social para sectores sociales afectados por las crisis macroeconómicas o los programas de ajuste estructural; en realidad, esta visión compensatoria del papel de los programas sociales ha sido seriamente cuestionada (Naciones Unidas, 2001). De acuerdo con las consideraciones precedentes, se trata más bien de incluir las implicaciones sociales en el diseño mismo de la política macroeconómica y de las reformas estructurales.

Referencias

- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Banco Mundial (1998), *Assessing Aid*, World Bank Policy Research Report, New York, Oxford University Press, noviembre.
- Bobbio, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*, México, D.F., Breviarios, Fondo de Cultura Económica.
- Bourgignon, François y Christian Morrison (2002), "The Size Distribution of Income Among World Citizens: 1820-1990", *American Economic Review*, por aparecer.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y Desarrollo*, Santiago, abril.
- _____ (2001a), *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago de Chile, octubre.
- _____ (2001b), *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)/Alfaomega.
- _____ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- _____ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- _____ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio.
- CEPAL/IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1997), *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, San José, Costa Rica.
- Collier, Paul y Jan Willem Gunning (1999), "The IMF's Role in Structural Adjustment", *Economic Journal* 109, noviembre.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Papers, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.
- Council on Foreign Relations (1999), *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System. The Future International Financial Architecture*, Carla A. Hills y Peter G. Peterson

- (chairs), Morris Goldstein (Project Director), Washington, D. C., Institute for International Economics.
- Crow, John W., Ricardo H. Arriazu y Niels Thygesen (1999), *External Evaluation of Surveillance Report*, IMF, Washington, D. C., junio.
- Domínguez, Jorge I. y Susan Kaufman Purcell (1999), "Political Evolution in the Hemisphere", en Albert Fishlow y James Jones (eds.), *The United States and the Americas: A Twenty-first Century View*, The American Assembly, Columbia University, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1989), *Economic Crises and the Macroeconomics of Populism in Latin America: Lessons from Chile and Peru*, Washington, D.C., NBER.
- Feldstein, Martin (1998), "Refocusing the IMF", *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 2, marzo/abril.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, CEPAL/McGraw-Hill Interamericana.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001), *Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues*, Washington, D.C., Policy Development and Review Department, febrero.
- Ganuza, Enrique, Arturo B. León y Pablo F. Sauma (2000), "Gasto público en servicios sociales básicos: la situación regional", *Papeles de población*, año 6, N° 24, abril-junio.
- Gilbert, C., A. Powell y D. Vines (1999), "Positioning the World Bank", *Economic Journal* 109, noviembre.
- Griffith-Jones, Stephany y José Antonio Ocampo (2002), "What Progress on International Financial Reform? Why So Limited?", Estocolmo, Expert Group on Development Issues (EGDI).
- Grupo de los 24 (1999), *Communiqué*, Washington, D.C., septiembre 25.
- Helleiner, Gerry (2000), "External Conditionality, Local Ownership and Development", *Transforming Development*, Jim Freedman (ed.), Toronto, University of Toronto Press.
- Köhler, H. (2000), *Address to the Board of Governors of the IMF*, Praga, FMI, 26 de septiembre.
- _____ y J. D. Wolfensohn (2000), "The IMF and the World Bank Group: An Enhanced Partnership for Sustainable Growth and Poverty Reduction", Washington, D.C., septiembre.
- Lahera, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Breviarios, Fondo de Cultura Económica.

Marfán, Manuel (2001), “Rol macroeconómico de la política fiscal”, documento preparado para el Seminario “La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI”, CEPAL, Santiago, 28 y 29 de agosto.

Marín, Manuel (1999), “Integración y cohesión: la experiencia europea”, documento preparado para la VI Reunión del Círculo de Montevideo, Santo Domingo, República Dominicana, 12 y 13 de noviembre.

Meltzer, Allan H. (chair) et al. (2000), *Report to the US Congress of the International Financial Advisory Commission*, Washington, D.C., marzo.

Naciones Unidas (2002), *El Consenso de Monterrey*, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, marzo (www.un.org)

_____ (2001), *Social Dimensions of Macroeconomic Policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations*, Santiago de Chile.

_____ (1999), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (LC/G.2054)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

Ocampo, José Antonio (2001), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.

OCDE-DAC (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos-Comité de Asistencia para el Desarrollo) (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, París, mayo.

O'Donnell, Guillermo (2002), “Notes on the State of Democracy in Latin America”, preparado para el proyecto “The State of Democracy in Latin America”, PNUD, *mimeo*.

OECD/DAC (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, París, mayo.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York.

_____ (1994), *Informe sobre desarrollo humano, 1994*, Nueva York.

Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.

- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (comps.), Cambridge, MIT Press.
- Rodrik, Dani (2001), "Development Strategies for the Next Century", documento preparado para la Conferencia "Development theory at the threshold of the twenty-first century", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- _____ (1999), *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- _____ (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York.
- Stiglitz, Joseph A. (2002), *Globalization and its Discontents*, New York, W.W.Norton.
- _____ (1999), "The World Bank at the Millennium", *Economic Journal*, 109, noviembre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1997), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997*, (UNCTAD/TDR/1997), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.D.8.
- Williamson, John (1997), "The Washington Consensus revisited", en L. Emmerij (ed), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington, D.C., BID, The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

