

**Palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión
Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
en la Cátedra de las Américas
“En búsqueda de soluciones a la crisis financiera:
medidas adoptadas y futuros desafíos”**

Washington, 5 de octubre de 2009

- Estimado José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA);
- Embajador Luis Alfonso Hoyos, Presidente del Consejo Permanente;
- Señora Laura Albornoz, Ministra del Servicio Nacional de la Mujer del Gobierno de Chile y Presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA;
- Señora Irene Klinger, Directora del Departamento de Asuntos Internacionales;
- Estimados representantes permanentes ante la OEA;

Amigas y amigos:

En primer lugar, gracias. Gracias por invitarme a presentar esta Cátedra que desde su instauración, en 2005, ha sido ocupada por prestigiosos oradores, muchos de ellos destacados académicos, líderes mundiales y representantes de organismos multilaterales.

La CEPAL y la OEA han compartido más de seis décadas de logros y frustraciones. Se trata de dos instituciones señeras, cuyas historias han estado siempre entrelazadas con los vaivenes de la historia contemporánea de América Latina y el Caribe.

La OEA fue la gran pionera en la historia política de la región. Su contribución al avance de la democracia, los derechos humanos y la igualdad de género dan cuenta de ello.

Por otra parte, difícilmente se podría escribir la historia económica de América Latina y el Caribe sin mencionar a la CEPAL y sus incansables y permanentes esfuerzos por construir un pensamiento propio.

A ambas instituciones nos convoca la tarea de una constante creación y reinención de la política y de las utopías para la integración latinoamericana y caribeña.

Hoy nos une la convicción del tributo que merecen nuestros fundadores, porque sus utopías en parte se hicieron realidad, y también el compromiso de desafiar los retos de nuestra era y ejercer la responsabilidad de nuestra generación.

No cabe duda de que la CEPAL se dio a conocer a partir de la propuesta de Prebisch sobre cómo reaccionar frente a un momento histórico marcado por el proteccionismo derivado de la Gran Depresión. La idea de un pensamiento propio cristalizó temprano en esta casa. Como él mismo decía: “*no hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas*”. En este camino, a lo largo de poco más de 60 años, la CEPAL ha construido un pensamiento genuinamente regional, un pensamiento vivo y crítico que ha sabido cuestionarse y renovarse en torno a conceptos como el de centro-periferia, la industrialización trunca, el casillero vacío, la transformación productiva con equidad, los estilos de desarrollo, el desarrollo endógeno, la competitividad auténtica, la heterogeneidad estructural, el pacto fiscal y la cohesión social. Hoy, retornan con fuerza a nuestra cotidianidad estas ideas que en su tiempo fueron controvertidas o malinterpretadas.

A la luz de la crisis por la que atravesamos en la actualidad, pareciera que la historia reivindicara las ideas de la CEPAL.

Esta crisis nos sorprende, además, en un contexto de fuerte cuestionamiento sobre los beneficios sociales de la democracia, la integración económica mundial y los dispares avances de la integración regional y subregional. Y nos convoca a reflexionar sobre el papel del Estado y de la política para garantizar la provisión de bienes públicos.

Amigas y amigos:

En mayo señalé en la *Revista Américas* que después de la quiebra de Lehman Brothers Holdings Inc., algunos hechos permitían afirmar con prudente confianza que, a diferencia de las anteriores crisis, esta vez las cosas serían diferentes para América Latina y el Caribe.

Fundamenté dicha afirmación en las siguientes tres razones: **la primera** era que la región cursaba, al momento en que se desencadenó la crisis, un ciclo económico de histórica bonanza y, por ello, se encontraba en buen pie para hacerle frente y con un acervo de experiencias positivas en políticas públicas para el combate a la pobreza.

En efecto, la actual crisis sorprendió a América Latina y el Caribe en un período histórico de bonanza y progreso que no se apreciaba en la región desde hacía más de 40 años. Este período positivo se extendió de 2003 al primer trimestre de 2008 y se caracterizó por tres elementos inéditos a nivel regional: **i) sólidas políticas fiscales y mejor y menor deuda pública; ii) mayor flexibilidad de los tipos de cambio y acumulación de reservas internacionales sin precedentes, y iii) crecimiento económico acompañado de superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos**¹.

En dicho sexenio, el número de personas que vivían en la pobreza disminuyó 10 puntos porcentuales, vale decir, salieron de la pobreza 37 millones de personas.

¹ Desde el punto de vista del crecimiento de la economía, de 2003 a 2007 gozamos de un quinquenio de crecimiento que se expandió del 2,2% en 2003 al 5,8 % en 2007. Este impulso le permitió a la región crecer todavía durante 2008 a una tasa del 4,2%, lográndose así más del 3% de crecimiento anual del PIB per cápita por cinco años consecutivos.

Asimismo, la extrema pobreza o indigencia disminuyó casi 7 puntos porcentuales, lo que equivale a 29 millones de personas. El empleo aumentó en cantidad y mejoró en calidad. La tasa de desempleo regional bajó del 11% al 7,5% entre 2003 y 2008 y los ingresos laborales por ocupado aumentaron en casi todos los países.

La segunda razón era que, para enfrentar los efectos y atacar las causas de la crisis, se había conformado rápidamente un sentido común global muy bien acuñado en la declaración inicial que emitió en Londres el Grupo de los Veinte (G20): “una crisis global exige una solución global”.

Y la última razón, **tanto o más importante que las anteriores**, era que esta vez, a diferencia de otros episodios similares —como la crisis de la deuda de los años ochenta—, la crisis golpeaba a la región en un tiempo en que podía exhibir, desde hacía ya largo rato, muy buenas credenciales democráticas que hacían que fuera muy difícil realizar ajustes en contra de las mayorías.

Las dos primeras afirmaciones, en mayor o menor medida, se han ido confirmando en los hechos.

Por el contrario, huelga decir que nuestro **tercer** fundamento fue duramente desmentido por los hechos ocurridos un mes y medio más tarde, cuando, para el asombro e indignación de todos, el Presidente constitucional de Honduras fue expulsado de su país por medio de un golpe de Estado. Se trata de un hecho de extraordinaria gravedad, de una mancha demasiado oscura para nuestras democracias y de un inesperado e indeseado recuerdo de la pesadilla que América Latina vivió décadas atrás.

Pero el mundo ha cambiado, y ha cambiado para bien, y por ello la condena ha sido unánime. Todos entendemos que lo acontecido en Honduras marca un retroceso, no en relación con los fantasmas que aparecen en nuestra memoria histórica, sino respecto del futuro que estamos construyendo.

Señor Secretario General de la OEA, señores representantes permanentes, quisiera sumar mi voz al reconocimiento internacional realizado a la OEA y reafirmar el apoyo de la CEPAL en lo que podamos contribuir para lograr el restablecimiento de la institucionalidad democrática en Honduras.

**¿De qué hablar cuando hablamos de crisis?
¿Hacia dónde mirar para salir de la crisis?**

La actual crisis financiera es considerada la más severa desde la Gran Depresión, por lo que difícilmente se puede pensar que sus efectos serán solo de carácter coyuntural. Y no hay que equivocarse, esta crisis es un antecedente más, que nos inspira a reconocer que no estamos ante una época de cambios sino ante un cambio de época. De allí la importancia de repensar el desarrollo a medida que se va reconstruyendo el orden económico internacional y con una profunda identidad regional.

De hecho, existe una creciente percepción de que los efectos de esta crisis moverán la dinámica de crecimiento y la articulación de las relaciones económicas, financieras y comerciales hacia lo que recientemente se ha dado en llamar una “nueva normalidad” de la economía mundial. El futuro será distinto.

Pero, ¿en qué consistirá esta nueva normalidad?

En primer lugar, el mundo posterior a la crisis se caracterizará por un patrón de crecimiento más bajo. La demanda agregada de los países desarrollados registrará una caída que será compensada, parcialmente, por el aumento de la demanda agregada de los países en desarrollo. Se estima que en 2010 la actividad económica mundial crecerá a tasas cercanas al 3%, lo que significaría una notoria reducción respecto de las tasas prevalecientes en el período 2000-2007.

En segundo término, el futuro cercano se caracterizará por lo que en inglés se denomina “*jobless recovery*”, es decir, recuperación con desempleo. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el incremento del desempleo a nivel global será de entre 39 millones y 61 millones de trabajadores en 2009. De confirmarse esta cifra, los trabajadores desempleados serían entre 220 millones y 240 millones y se alcanzaría el desempleo más alto de la historia.

Como tercer punto, apreciaremos un papel más protagónico de las economías emergentes y una nueva geometría política (eje Estados Unidos-China). Estas economías se encuentran en una situación favorable para ampliar su espacio de políticas mediante el fomento de la demanda agregada interna y jugar un papel esencial en la “nueva normalidad” como dinamizadoras de una recuperación económica sostenible. Esto se debe a que acumularon importantes reservas internacionales, lo que les permitirá, por una parte, mantener niveles razonables de liquidez y, por la otra, contar con espacio fiscal para aumentar el gasto y la inversión pública. Además, sus sistemas financieros en general no se han visto tan afectados como los de los países desarrollados debido a que no estaban expuestos a activos de mala calidad. Ahora bien, tomando en cuenta la menor demanda agregada por parte de las economías desarrolladas, las economías emergentes deberán reevaluar su estrategia de crecimiento basada en las exportaciones y reorientar su actividad económica hacia otros sectores como fuentes alternativas de crecimiento. Algunas economías emergentes como China y la India, enfrentadas con importantes caídas de sus exportaciones, ya han puesto en práctica políticas fiscales para impulsar su reactivación hacia la demanda interna.

En cuarto lugar, observaremos una contracción comercial con proteccionismo. Diversas estimaciones plantean que, tras la desaceleración mostrada por el volumen de comercio mundial en 2008 y la contracción prevista para 2009 (16%), el volumen de comercio internacional continuará mostrando tasas de crecimiento sustancialmente menores a las registradas en los últimos cinco años. Las estimaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para 2010 establecen que la tasa de crecimiento alcanzará apenas un magro 1%.

En este contexto, preocupa que algunas políticas adoptadas por los gobiernos, tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo, para estimular la demanda agregada interna, puedan acarrear **el riesgo de la vuelta a prácticas proteccionistas**. Políticas como **“la compra de bienes nacionales”**, lejos de crear condiciones para la recuperación de la demanda agregada mundial, podrían terminar haciendo más difícil dicho proceso, especialmente dadas las posibles retaliaciones que se pueden desencadenar. A esto debemos sumar la lenta velocidad de recuperación de los sistemas de crédito y de pagos internacionales, necesarios para sostener el comercio. Lo que nos lleva a considerar un quinto elemento de la “nueva normalidad” que se caracterizará por un **menor flujo financiero y supervisiones y regulaciones más estrictas**.

La esperada recuperación ha sido disímil en la región y hoy podemos apreciar distintas realidades. América del Sur se recupera, especialmente el Brasil, Chile y el Perú. También la Argentina y el Uruguay muestran signos favorables. Sin embargo, México enfrenta tiempos muy difíciles y el repunte todavía no se avista. Centroamérica y el Caribe reflejan condiciones de vulnerabilidad por el alza de los precios de los alimentos y su escasez y la volatilidad del turismo, las remesas y los flujos financieros.

A nivel agregado, transcurridas ya tres cuartas partes del año, el nivel de actividad parece haber detenido su contracción, los precios de los productos básicos han comenzado a recuperarse, las condiciones de acceso al crédito están mejorando y las expectativas comienzan a repuntar. Es posible pronosticar el inicio de una recuperación en el segundo semestre. Sin embargo, no alcanzará a compensar el pésimo cuarto trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009, por lo que se espera una tasa anual negativa (-1,9%) por primera vez en siete años.

La gradual recuperación se materializará en 2010, cuando la región podría volver a crecer entre un 3% y un 4%. Estas tasas no solo son inferiores a las de los últimos años sino que, probablemente, serán insuficientes para revertir el deterioro de los indicadores sociales que se observará este año.

Después de más de dos años desde el inicio de las turbulencias financieras, es evidente que la naturaleza del impacto y la capacidad de reacción de nuestros países han diferido de lo que fue habitual en los recurrentes episodios de crisis sufridos anteriormente. Los países de la región han contado con márgenes de maniobra que, con las disparidades del caso, les han permitido implementar políticas contracíclicas destinadas a moderar los efectos de la crisis en la producción y el empleo.

Aun así, en la región se observa un desempleo creciente y una lenta recuperación en el área social.

Al contrario de lo que se había observado entre 2003 y 2008, se estima que la crisis se reflejará en un incremento del desempleo de alrededor de un punto porcentual, hasta alcanzar el 8,5%, que irá acompañado de un aumento de la informalidad. Todo esto se traducirá, lamentablemente, en un aumento de la pobreza y en el surgimiento de

nuevos escollos en el camino hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En 2008, el 34% (184 millones) de los latinoamericanos vivía en la pobreza y el 13,2% (72 millones) vivía en la indigencia. Preocupa en especial el aumento de la precarización del empleo y la sombra de más pobreza, que además tendrá un mayor impacto en las mujeres y los jóvenes. La proporción de mujeres pobres en los hogares seguramente aumentará y también es posible anticipar una mayor demanda del tiempo de las mujeres para dedicarse a la economía del cuidado y para producir bienes que no se pueden adquirir en el mercado por la rebaja de los ingresos familiares.

Amigas y amigos:

La experiencia histórica de América Latina es elocuente y nos muestra que la recuperación del nivel de los indicadores de crecimiento observados antes de que se desatara la crisis de los años ochenta tomó 14 años. Sin embargo, debieron pasar 25 años para que la región alcanzara los niveles de pobreza que exhibía antes de la crisis de 1980². Esto quiere decir que las pérdidas que ocasionan las crisis no son recuperables en el nuevo ciclo y que la recuperación de los rezagos sociales demanda el doble de tiempo.

La crisis financiera global ha puesto de manifiesto la necesidad de reformas profundas en la arquitectura financiera internacional y, en particular, en los sistemas regulatorios y de supervisión, a fin de garantizar una mayor estabilidad financiera. Dejó también en evidencia que los mecanismos institucionales para el control de riesgos sistémicos no evolucionaron a la par del proceso de globalización y liberalización financiera.

De modo que el paisaje financiero futuro incluirá un cambio de enfoque que requerirá esfuerzos de coordinación en la regulación de los sistemas financieros entre países y más instancias de supervisión multilateral.

El sesgo hacia la inversión de activos financieros nacionales por parte del sector privado, aunado a factores de carácter más institucional y político, como la protección del espacio nacional financiero **-proteccionismo financiero-**, podría redundar en un proceso de menor integración de los mercados financieros internacionales. La caída observada desde finales de 2008 en los flujos financieros privados hacia las regiones en desarrollo refleja este proceso de destransnacionalización del crédito bancario.

¿Qué requisitos deberá cumplir la nueva arquitectura global para evitar que la esperada reforma se limite a modestos cambios cosméticos?

En primer lugar, se requiere un liderazgo representativo y con legitimidad política para definir y orientar la agenda global de desarrollo. Una gobernabilidad global

² En 1980, el PIB per cápita de la región rondaba los 3.620 dólares (a dólares de 2000), cifra que se volvió a presentar en 1994. En términos de niveles de pobreza, el porcentaje de pobres en 1980 era del 40,5%, un nivel que solo se volvió a alcanzar en 2005.

que refleje los intereses, necesidades y objetivos de la comunidad internacional en pleno. Para que esta sea inclusiva, sustentable y eficiente, deberá contar con una instancia de rendición de cuentas que también sea inclusiva.

En segundo término, deberá sumar la acción de agencias globales y regionales para delinear una agenda de desarrollo acordada globalmente. Hasta ahora, la agenda de desarrollo global se ha regido por la voluntad colectiva de un grupo reducido de países desarrollados cuyo peso e influencia en los organismos internacionales es predominante.

Una de las exigencias futuras de la gobernabilidad global es la creación **de instancias más amplias e inclusivas para la articulación e implementación de la agenda global de desarrollo. Así como el G20 tiene un papel central en la gobernabilidad financiera global, se requiere fortalecer el ámbito multilateral para una mejor gobernabilidad del desarrollo.**

Una propuesta ha sido potenciar el papel que hoy desempeña el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para que ese foro funcione a un nivel equivalente al de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad. Sus funciones podrían incluir el análisis y la evaluación de los factores económicos, sociales y ambientales del desarrollo y la garantía de consistencia en los objetivos e instrumentos de política de los principales organismos internacionales. Su representación debería abarcar a todas las regiones y a las economías más importantes del mundo. Esto no es lo mismo que tener a 192 representantes alrededor de la mesa, sino que supone democratizar los mecanismos de selección. En este contexto, será fundamental contar con la participación de organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OMC, tal como se logró en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, en 2002.

Además, se debe continuar avanzando hacia una reforma más profunda del Fondo Monetario Internacional, que garantice mayor participación y representatividad de las economías emergentes y los países en desarrollo. La concreción del compromiso asumido por los líderes del G20 reunidos en Pittsburgh, Estados Unidos, el 25 de septiembre pasado, **en relación con la transferencia de al menos un 5% de los derechos de voto de los países sobrerrepresentados** a los países subrepresentados, podría representar un avance significativo para nuestra región.

Otro logro en Pittsburgh fue el reconocimiento de la centralidad del empleo como fuente y garantía de la superación de la crisis de acuerdo con los principios fundamentales y derechos de los trabajadores plasmados en la OIT.

Conjugar mercados laborales en un mundo globalizado, con más bienestar e integración por medio del trabajo decente, supone también plantearse una mayor convergencia productiva en y entre los países. Las brechas productivas que no cesan de ensancharse, como se ha visto en las últimas décadas, tienden a consagrar brechas sociales y grandes disparidades en ritmos de desarrollo. Por lo mismo, un orden internacional en que se distribuyen de manera menos segmentada los beneficios de la

innovación y del crecimiento es también un mundo que empieza a revertir los agudos desequilibrios entre ahorro, consumo e inversión que tanto se exacerbaban en y entre los países durante la fase reciente de globalización y que subyacen a la crisis global. Por lo mismo, reencaminarse hacia una mayor convergencia en capacidades productivas significa procurar un crecimiento distinto, cuyos frutos se asocian a la expansión del empleo decente en un mundo después de la crisis.

¿Cómo recuperar un horizonte de mayor estabilidad?

Es esencial que la nueva arquitectura financiera internacional **cuente con las herramientas y capacidades para administrar el ciclo económico** y para ello es necesario revisar el **sistema de reservas** y potenciar **las instituciones financieras internacionales**.

Con este objetivo se ha planteado la conveniencia de fortalecer el papel que los derechos especiales de giro y el Fondo Monetario Internacional pueden jugar como ejes del nuevo sistema de reservas internacionales. Con esto se reduciría el grado de dependencia de la unidad de reserva respecto de las condiciones y decisiones políticas y económicas de un país en particular, incrementándose, en principio, la estabilidad y confianza en el sistema financiero internacional³.

Por otra parte, **el manejo prudente y adecuado de las crisis económicas requiere la provisión de liquidez en escala global de manera contracíclica e inclusiva**. Para ello es necesario aumentar los recursos de las instituciones financieras y flexibilizar los mecanismos y las condiciones de financiamiento.

Esto se ha logrado parcialmente en las reformas realizadas en los últimos tiempos en instituciones como el FMI y el Banco Mundial, que se han plasmado en un aumento de su nivel de capitalización y en un cambio en las condiciones de otorgamiento de financiamiento.

También se requiere, de manera complementaria, aumentar **la base de financiamiento de los acuerdos de préstamos, ya que estos aún dependen del monto de las cuotas de los países**.

Finalmente, hay que destacar la necesidad de establecer un marco multilateral para **manejar los problemas de sobreendeudamiento a fin de poder reestructurar los montos y plazos de las obligaciones externas**.

En relación con lo anterior, debemos tener presente que en la región contamos con una arquitectura financiera muy rica, con instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano

³ No obstante, quedaría pendiente la definición de algunos aspectos fundamentales, como los criterios para la emisión de la nueva “moneda de reserva”, los mecanismos para la determinación de la paridad de esta nueva unidad de reserva, la convertibilidad y la asignación de dicha moneda.

de Reservas (FLAR), el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el recién creado Banco del Sur.

Las instituciones regionales son fuente de información y conocimiento regional y pueden actuar como bisagra entre las instancias nacionales y globales para potenciar esfuerzos coordinados a fin de compilar y sintetizar la información macrofinanciera, crear sistemas de alerta temprana, adoptar esquemas regulatorios compartidos y apoyar esfuerzos de coordinación macro entre países de distintas subregiones.

Amigas y amigos:

Hay otro enorme desafío para el mundo y la región en el contexto de esta nueva normalidad, que marca este gran cambio de época: el cambio climático. La urgencia surge a partir de 2007 con el informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, que presenta evidencia inequívoca del aumento excesivo de temperatura debido a las emisiones de carbono a partir de la industrialización. Es necesario llevar adelante reducciones desde 2020 y alcanzar una disminución del 50% en 2050.

Si no se actúa con urgencia para modificar esta trayectoria, en las próximas décadas, la base de sustentación económica se modificará de un modo sin precedentes. La evidencia científica es muy concluyente al respecto. Esto implica un cambio en los modos de producción y consumo, especialmente de la energía.

Debemos promover la transición hacia una economía con menor contenido de carbono. La evidencia también ha demostrado que el impacto del calentamiento global será mucho más severo en los países en desarrollo y en los grupos sociales más débiles.

Para alcanzar las metas mínimas de reducción de emisiones se abren ante nosotros dos modalidades internacionales. La primera apunta a un camino negociado, sobre la base de valores compartidos, tiempos acordados, criterios y esfuerzos simultáneos sustentados en responsabilidades comunes pero diferenciadas y en el marco de las negociaciones multilaterales. La segunda modalidad abre una ruta de iniciativas unilaterales que se aplicarían de manera indiscriminada, que no distinguirían niveles de desarrollo relativo y que solo obedecerían a las leyes de la competencia.

Entre las medidas que formarán parte de la nueva normalidad climático-económica se perfilan regulaciones unilaterales al comercio basadas en el contenido de carbono de las mercancías exportadas a las economías desarrolladas.

Hay varias iniciativas en esa dirección. El Parlamento Europeo aprobó el etiquetado de la huella de carbono en bienes y servicios, incluidas las importaciones hacia la Unión Europea. En otros países desarrollados también se está explorando la aplicación de aranceles compensatorios sobre bienes importados que hacen un uso intensivo del carbono a partir de 2020.

En suma, el cambio climático puede convertirse en una nueva restricción al crecimiento económico de América Latina pero, si se aborda de manera oportuna e integrada, también puede ser una oportunidad para la renovación de las infraestructuras, la mejora de los procesos productivos y la creación de modos de transporte más eficientes.

Pues bien, si este es el futuro, es necesario preguntarse qué respuestas demanda esta nueva normalidad. Sin duda, muchas y muy diversas. Pero la más apremiante y necesaria es la respuesta a: **¿Qué Estado necesitamos para esta nueva normalidad?**

Se ha dicho con alguna razón que el siglo XX no terminó en el año 2000, sino que concluyó en 1989 con la caída del muro de Berlín. Esta afirmación tiene algo de verdad si tomamos en cuenta el enorme cambio en los parámetros políticos que ese momento cristalizó mediante el rediseño del conjunto de la arquitectura política y económica del planeta, así como de la región.

Este formidable cambio tuvo lugar en el marco de la consolidación **de un nuevo paradigma productivo**, en cuya base estaba la aceleración del conocimiento científico-tecnológico y una progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, así como la exacerbación de la competitividad.

En esos años, Kenichi Ohmae, uno de los grandes pensadores de estrategias administrativas del mundo contemporáneo, vaticinaba el fin del Estado-nación y anticipaba que estas categorías pasarían al museo de la historia y serían remplazadas por cuatro fuerzas incontrarrestables: **el capital, las corporaciones, los consumidores y las comunicaciones**. También pronosticaba que, en el plano económico internacional, las “unidades económicas reales” o “Estados regionales” con que identifica a las zonas económicas globalizadas en los distintos lugares del planeta reemplazarían las acciones de sus Estados.

A esta lectura académica se sumó la presión política y algunos conceptos derivados del llamado proceso de “reforma y modernización de los Estados” con el objeto de establecer los límites de su acción en la esfera económica.

Se partió de un diagnóstico de la crisis latinoamericana, que habría sido provocada por el excesivo crecimiento del Estado y por un populismo económico que se manifestaría en la incapacidad de controlar el déficit público y las demandas salariales de los sectores público y privado. En consecuencia, en la década de 1990 primaron dos tipos de medidas: unas tendientes a promover la estabilidad a través de políticas públicas orientadas por los mecanismos de mercado y otras que apuntaban a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía.

En casi todos los países de la región se llevó adelante un redimensionamiento del sector público, un adelgazamiento del sector paraestatal del gobierno y la eliminación de erogaciones y transferencias que no eran consideradas de carácter de prioritario o estratégico, entre las que, lamentablemente, se encontraban algunas del sector social.

Justo es reconocer que en ese período hubo también avances significativos en la institucionalidad macroeconómica y en la aplicación de medidas que llevaron a una mayor prudencia fiscal. En el camino se dismantelaron instituciones importantes para el desarrollo de sectores tales como el agrícola o el industrial con gran impacto en la formulación de políticas de largo plazo y en el desarrollo productivo y la equidad.

Hoy nuestros Estados enfrentan un gran déficit

En la actualidad, nuestros Estados son el reflejo de nuestras contradicciones, de la heterogeneidad estructural, de nuestra historia de desigualdades e inequidades, de nuestras azarosas trayectorias democráticas y de nuestras fallidas reformas fiscales. No tienen la suficiente credibilidad ni como proveedores de bienes públicos ni como protectores de los débiles y desafortunados que, junto con su obligada pasividad frente a los vaivenes de la economía internacional, conspiran positivamente para sumar apoyos ciudadanos a su fortalecimiento.

La nueva arquitectura financiera internacional obliga a construir una nueva arquitectura del sistema estatal

Esta **nueva arquitectura estatal** deberá permitir que el Estado vuelva a jugar un papel en la conducción de las estrategias de desarrollo de nuestros países y supere el paradigma neoliberal de “subsidiaridad”. Hay que escapar del debate estéril de más o menos Estado, y del de la supremacía del Estado frente al mercado, y reconocer que los mercados no son perfectos, que las fallas de mercado son ubicuas y que la era de la dependencia ciega del mercado —el llamado *laissez-faire*— ha terminado, sin que esto implique volver a esquemas estatistas o centralistas.

Para ello debemos sortear supuestos que la evidencia histórica hoy cuestiona y que, en distintos momentos, demonizaron al mercado o al Estado. A la luz de la crisis y de las brechas abiertas por la aplicación de los referidos supuestos, está claro que los mercados deben ser regulados. En gran medida, la calidad y eficiencia de nuestros mercados dependerán de la calidad y probidad de nuestros Estados para regularlos con mecanismos apropiados de control, de incentivos y de orientación. Sobre todo, está claro que hay funciones cuya responsabilidad atañe al Estado, que debe velar por el bien común y la cohesión social.

A partir de una mirada crítica sobre el desempeño histórico del Estado debemos ser capaces de perfilar su papel, de dotarlo de suficientes herramientas y de encontrar su lugar preciso para que, junto con el mercado y el ciudadano, se logre el equilibrio óptimo de esta trilogía. No hay modelos únicos y cada sociedad deberá acordar ese balance de acuerdo con su dinámica de desarrollo.

Se trata de reivindicar el papel de la política como la vía para garantizar la provisión efectiva de bienes públicos, entendiendo lo público como lo colectivo, lo que pertenece a la sociedad en su conjunto. El lugar geométrico de la política es el Estado. No

se trata necesariamente de que el Estado sea el poseedor de los bienes públicos, pero sí de que asegure su provisión igualitaria con la participación del ámbito privado.

Esta crisis económica y financiera global ha puesto de manifiesto la necesidad de renovar el pensamiento sobre el desarrollo y, con ello, sobre la política, vista como el arte de elegir entre un variado menú de opciones con legitimidad social y construir lo que Buchanan y Musgrave denominan “*the contractarian venture*”, un contrato social que determina prioridades⁴.

Permítanme plantear algunas ideas a este respecto:

En **primer lugar**, los Estados deberán proveer bienes públicos, entre ellos, soberanía en sus fronteras, administración de justicia, elecciones democráticas, participación ciudadana, seguridad pública y vigencia del estado de derecho (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). Junto a estos bienes públicos tradicionales, deberían ser capaces de participar en el concierto internacional con responsabilidad para proveer bienes públicos globales, como la estabilidad financiera, el control de las pandemias y la seguridad climática global.

En **segundo término**, deben tener capacidad de diálogo para luego tener la legitimidad para arbitrar los distintos intereses con claridad de objetivos socioeconómicos mediante la regulación. Para ello se requiere que la burocracia reguladora tenga capacidad técnica y que exista un empoderamiento social suficiente para hacer frente al enorme poder e influencia de las grandes corporaciones.

En **tercer lugar**, el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias para orientar el desarrollo nacional. Esto exige tomar en cuenta que la acción estatal se desenvuelve en un escenario de poder compartido, por lo que la negociación y la construcción de consensos nacionales estratégicos son, a la vez, medio y fin.

Lo anterior plantea, especialmente, interrogantes acerca del nivel de recursos con que cuentan nuestras administraciones gubernamentales.

El nivel de gasto público está condicionado por la capacidad recaudatoria de los países. En promedio, la presión tributaria de la región es **alrededor del 18% del PIB**, un nivel muy bajo tanto en relación con el grado de desarrollo relativo de la región como, sobre todo, en comparación con las necesidades de recursos que están implícitos en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados latinoamericanos. **En pocas palabras, la región no solo recauda poco, sino que además recauda mal.** Menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos con claros efectos regresivos. Es por eso que no sorprende que la distribución del ingreso después de impuestos sea más inequitativa aún que la distribución primaria. No solo debemos

⁴ Véase Buchanan y Musgrave, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, (1999).

recaudar más sino también corregir, tanto como sea posible, el sesgo regresivo de la estructura tributaria.

En fin, más claro no se puede decir. Con esta carga tributaria, nuestros Estados mal pueden cumplir con sus funciones actuales y menos aún podrán enfrentar los desafíos venideros. Desde la CEPAL hemos insistido una y otra vez en la urgente necesidad de contar con un pacto fiscal, un contrato social renovado para una nueva arquitectura estatal.

En **cuarto lugar**, es en el ámbito político y social donde el Estado juega un papel protagónico al que no puede renunciar. Se trata de velar por más democracia y más igualdad, dos caras de la misma moneda. En lo que respecta a la democracia, el Estado debe velar por la calidad de la política a fin de ser inclusivo, por agendas estratégicas que reflejen la deliberación de un amplio espectro de actores y por una voluntad popular que se traduzca en pactos que provean legitimidad política y garanticen políticas a mediano y largo plazo. En materia de igualdad, debe ocuparse de incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento, tanto por vía de la inclusión productiva como de la protección social. La igualdad de ciudadanía —de derechos, de voz pública, de sujetos plenos— es el vínculo donde la política se eslabona con la igualdad social. Con especial cuidado en lo que atañe a la igualdad de género.

La arquitectura del futuro Estado debe, por tanto, reflejar una nueva y sana obsesión: incrementar la participación de los sectores vulnerables en los beneficios del crecimiento y protegerlos en los contextos recesivos y de crisis.

Creo que es necesario revisar cinco grandes áreas de políticas a la luz de este mandato:

1. **Estrategias macroeconómicas** que den prioridad al crecimiento, pero sin desestimar las lecciones del pasado, para lograr una macro pro-empleo bajo la premisa **de igualar para crecer y crecer para igualar**.
2. **Políticas activas de convergencia y productividad** que deberán reconocer la capacidad del Estado para contribuir a cerrar las brechas de productividad en nuestras sociedades y entre estas y las economías centrales basadas en empleo vinculado a la innovación.
3. **Un Estado social que provea**, con independencia de la posición que ocupan las personas en el mercado, un piso básico de protección en materia de transferencias monetarias o ingresos, salud y educación, sobre la base de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.
4. **Transparencia** para que la agenda sea accesible y esté sujeta al escrutinio de la mayoría de los ciudadanos. Debe implementar procesos de toma de decisiones a partir de una agenda con probidad, en donde los distintos intereses se “transparentan” y el diálogo, la negociación y el consenso constituyen herramientas

fundamentales en las decisiones que se toman. Se trata de construir una agenda pública donde quepan un sector privado pujante y una ciudadanía robusta, dotada de derechos y posibilidades ciertas de ejercerlos.

5. **Políticas de Estado con continuidad institucional** para evitar la existencia de políticas administrativas que duran un sexenio o cuatrienio y cambian cuando cambian los políticos o líderes por no haber suficiente institucionalidad y ciudadanía.

Es claro que estamos ante una tarea que corresponde a más de una generación. Esta no es una agenda de corto plazo, pero es importante comenzar ahora.

Importa calibrar la viabilidad fiscal con el enfoque de derechos ciudadanos, sobre todo derechos sociales. Importa orientar el crecimiento de modo que se traduzca en más y mejor empleo. Importa plasmar los cambios de género y de generación con una nueva arquitectura que armonice la economía del cuidado con la participación laboral y la transición demográfica con las ventanas de oportunidades y la previsión de riesgos de esa misma transición.

El desarrollo, tal como lo vivimos, lo pensamos o lo hemos padecido, toca hoy un punto de quiebre. La crisis financiera y sus efectos sociales, así como la amenaza del cambio climático, ponen un gran signo de interrogación sobre los alcances de los paradigmas productivo y económico que han predominado en las décadas precedentes. Ante esta circunstancia, los ciudadanos y las ciudadanas buscan refugio y guía en sus gobiernos, en sus Estados y en un ordenamiento internacional más justo y polifónico en sus voces. **Digámoslo claro: sin una nueva arquitectura estatal que se haga cargo de la nueva normalidad, de los imperativos que plantea la agenda de igualdad de derechos y de los desafíos que representa el cambio climático, simplemente se compromete el futuro.**

Ganar las voluntades para este cambio no es fácil. Albert O. Hirschman, el gran economista del desarrollo, identificó en su libro *Retóricas de la intransigencia* los argumentos que en general esgrimen los que se oponen al progreso y al cambio: la perversidad (cualquier intento de solución solo empeorará las cosas), la futilidad (las nuevas soluciones no sirven frente a problemas insolubles) y el riesgo (los costos de resolver el problema son mayores que su solución).

Que estas reacciones, que seguramente surgirán ante estas propuestas, no mellen nuestra fe en un futuro mejor para la región.

Una vez más, gracias por permitirme compartir con ustedes estas reflexiones.