

**Palabras de Alicia Barcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL  
en la Cátedra de las Américas  
“En búsqueda de Soluciones a las Crisis Financiera:  
Medidas Adoptadas y Futuros Desafíos”**

- Estimado José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos;
- Embajador Luis Alfonso Hoyos, Presidente del Consejo Permanente;
- Señora Laura Albornoz, Ministra de la Mujer del Gobierno de Chile y Presidenta de la Comisión Interamericana de la Mujer 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. 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 aquello.

Por otro lado, 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 convocan las tareas de una constante creación y reinención de la política y de las utopías para la integración latinoamericana y caribeña.

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

No cabe duda que 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 sesenta 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 la de centro-periferia, 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, la cohesión social. Hoy retornan con fuerza estas ideas a nuestro cotidiano, ideas que en su tiempo, fueron controvertidas o mal interpretadas.

Pero a la luz de la crisis por lo que atravesamos hoy por hoy pareciera que la historia reivindicara las ideas de la CEPAL.

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

Amigas y amigos

En mayo pasado, 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 un buen pie aunque para hacerle frente y con un acervo de experiencias positivas en políticas públicas en 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 hace más de cuarenta años. Este periodo positivo que se extendió del 2003 al primer trimestre de 2008 y se caracterizó por tres elementos inéditos en el 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 por superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos.**<sup>1</sup>

En dicho sexenio, el número de personas que vivían en la pobreza disminuyó en 10 puntos porcentuales, vale decir, salieron de la pobreza 37 millones de personas. Respecto de la extrema pobreza o indigencia disminuyó en 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 de 11 a 7.5% entre 2003 y el 2008, y los ingresos laborales por ocupado aumentaron en casi todos los países.

---

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

**La segunda** era que para enfrentar sus efectos y atacar sus causas se había conformado rápidamente un sentido común global acuñado muy bien en la declaración inicial que hizo el G 20: “una crisis global exige una solución global”.

Y por último, **tanto o más importante que las anteriores**, es que esta vez, a diferencia de otros episodios similares -como la crisis de la deuda de la década de los ochenta-, la crisis golpeaba a la región en un tiempo en que ella podía exhibir, ya por largo rato, muy buenas credenciales democráticas que hacían muy difícil hacer los ajustes en contra de las mayorías.

Las dos primeras afirmaciones, cual más cual menos, 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. Esto es un hecho de extraordinaria gravedad, una mancha demasiado oscura para nuestras democracias, 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 tanto los fantasmas que aparecen en nuestra memoria histórica, sino que en cuanto al futuro que estamos construyendo.

Señor Secretario General de la OEA, Señores Representantes permanentes, quisiera sumar mi voz en el reconocimiento internacional a la OEA y reafirmar el apoyo de CEPAL en aquello que podamos contribuir para la lograr el restablecimiento de la institucionalidad democrática en dicho país.

**¿De qué hablar cuando hablamos de crisis?  
¿Hacia donde 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 sólo de carácter coyuntural. Y no hay que equivocarse, ella es un antecedente más que nos inspira a reconocer que esta no es una época de cambios sino un cambio de época. De allí la importancia de repensar el desarrollo, y hacerlo a paso y medida en que se va reconstruyendo el orden económico internacional y con una profunda identidad regional.

De hecho, existe una creciente percepción que sus efectos 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” en la economía mundial. El futuro será distinto.

### **¿Pero en qué consistirá esta nueva normalidad?**

**Primero, el mundo post-crisis se caracterizará por un patrón de crecimiento más bajo.** Habrá una caída en la demanda agregada de los países desarrollados, compensada parcialmente por aumentos de la demanda agregada en los países en desarrollo. Se estima que en 2010 la actividad económica mundial crecerá a tasas cercanas al 3%, lo que significaría una reducción significativa respecto a las tasas prevalecientes al período 2000-2007.

**Segundo, el futuro cercano estará caracterizado por un lo que en inglés se denomina “jobless recovery”** es decir recuperación con desempleo cuyo incremento a nivel global de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo será de entre 39 y 61 millones de trabajadores en el 2009. Que de confirmarse resultaría en un desempleo de entre 220 y 240 millones, el más alto de la historia.

**Tercero, apreciaremos un rol 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 fomentando la demanda agregada interna y jugar un rol esencial en la “nueva normalidad” como dinamizadoras de una recuperación económica sostenible. Ello, por cuanto acumularon importantes reservas internacionales lo que les permitirá por un lado mantener niveles razonables de liquidez y por otro, contar con espacio fiscal para aumentar el gasto y la inversión pública. Además sus sistemas financieros en general no han sido tan severamente afectados como los países desarrollados, al no estar 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 a otros sectores como fuentes alternativas de crecimiento. Así, algunas economías emergentes como China e India, enfrentadas con importantes caídas de sus exportaciones, 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 luego de la desaceleración mostrada por el volumen de comercio mundial en 2008 y la prevista contracción para 2009 (16%), el volumen de comercio internacional continuará mostrando tasas de crecimiento sustancialmente menores a la registrada en los últimos cinco años. Estimaciones de la OMC para el 2010 predicen que la tasa de crecimiento alcanzará apenas un magro 1%.

En este contexto, preocupa que algunas políticas adoptadas por los gobiernos tanto en el mundo desarrollado como en el 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 más estrictas regulaciones y supervisión.**

En relación con la región, la esperada recuperación ha sido disímil y hoy podemos apreciar distintas realidades. Sudamérica se recupera, especialmente Brasil, Perú y Chile. También Argentina y Uruguay muestran signos de recuperación. Sin embargo, México está enfrentando tiempos muy difíciles y el repunte no se avista todavía. Centroamérica y el Caribe reflejan condiciones de vulnerabilidad por el alza de los precios de los alimentos y su escasez, 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 será negativa (-1,9%) por primera vez en siete años.

La gradual recuperación se materializará en 2010, cuando la región podría volver a crecer entre 3 y 4%, tasas que, sin embargo, no solo son inferiores a las de los últimos años si no 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 ha permitido implementar políticas contra-cíclicas destinadas a moderar los efectos de la crisis en la producción y el empleo.

**Aún así se observa en la región un desempleo creciente y una lenta recuperación en lo 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 al 8,5%, el que será acompañado por 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 vive en la pobreza y 13.2% (72 millones) en la indigencia. Preocupa en especial el aumento de la precarización del empleo y la sombra de más pobreza, la que además tendrá un mayor impacto en las mujeres y los jóvenes. La proporción de mujeres pobres en los hogares seguramente se agravará y además es posible anticipar una mayor demanda del tiempo

femenino para producir bienes que no se pueden adquirir en mercado por baja de ingresos familiares y para dedicarse a la economía del cuidado.

### Amigas y amigos

La experiencia histórica de América Latina es elocuente y nos muestra que tomó 14 años la recuperación del nivel de los indicadores de crecimiento observados antes que se desatara la crisis de los años 80. Sin embargo, veinticinco años hubieron de pasar para que la región alcanzara los niveles de pobreza que exhibía antes de la crisis de 1980.<sup>2</sup> Esto quiere decir que las pérdidas que ocasionan las crisis no son recuperables en el nuevo ciclo y que los rezagos sociales demandan el doble de tiempo recuperarse.

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

Así, el paisaje financiero futuro incluirá un cambio de enfoque que requerirá esfuerzos de coordinación en la regulación de los sistemas financieros entre países y mayores 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-**, podrían 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 es reflejo de este proceso de des-transnacionalización del crédito bancario.

**¿Y la nueva arquitectura global, qué requisitos deberá satisfacer y evitar que la esperada reforma se limite a modestos cambios cosméticos?**

**Primero**, se requiere un liderazgo representativo y con legitimidad política para definir y orientar la agenda global de desarrollo. Una gobernabilidad global que refleje los intereses, necesidades y objetivos de la comunidad internacional en pleno. Para que además ésta sea inclusiva, sustentable y eficiente deberá contar con una instancia de rendición de cuentas que también sea inclusiva.

**Segundo**, que sume 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.

---

<sup>2</sup> En 1980, la región presentaba alrededor de 3620 dólares de PIB per capita (a dólares del 2000) que se volvieron a presentar hasta 1994. En términos de niveles de pobreza el porcentaje de pobres en 1980 era de 40.5%, niveles que sólo se recuperaron hasta el 2005.

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 G-20 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 en día juega el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para que ese foro funcione a un nivel equivalente a la Asamblea General o el Consejo de Seguridad. Sus funciones podrían incluir el análisis y evaluación de los factores económico, sociales y ambientales del desarrollo que además asegure la consistencia en los objetivos e instrumentos de política de los principales organismos internacionales. Su representación debería incluir a todas las regiones y a las economías más importantes del mundo que no es lo mismo que tener a 192 representantes alrededor de la mesa pero sí democratizar los mecanismos de selección. En este contexto será fundamental contar con la participación de organismos multilaterales tales como el Banco Mundial, el FMI, y la OMC tal como se logró en la Cumbre Internacional de Financiamiento para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México en 2002.

Adicionalmente se debe continuar avanzando hacia una reforma más fundamental del Fondo Monetario Internacional que garantice mayor participación y representatividad de las economías emergentes y países en desarrollo. Así, el compromiso de los líderes del G 20 el 25 de septiembre pasado, reunidos en Pittsburgh, EUA, **sobre la transferencia de a lo menos un 5 por ciento de los derechos de voto de los países sobre representados** a los países sub representados de concretarse podría ser un avance significativo para nuestra región.

Otro logro en Pittsburg 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 vía del trabajo decente, supone también plantearse mayor convergencia productiva hacia adentro y entre los países. 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 entre y en los países durante la fase reciente de globalización, y que subyacen a la crisis global. Por lo mismo, re-encaminarse hacia mayor convergencia en capacidades productivas procurar un crecimiento distinto, cuyos frutos se asocian a la expansión del empleo decente en un mundo postcrisis.

## **¿Cómo recuperar un horizonte de mayor estabilidad?**

Es esencial que la nueva arquitectura financiera internacional **cuenta 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**.

Por ello se ha planteado la conveniencia de fortalecer el papel que los derechos especiales de giro (DEGs) y el Fondo Monetario Internacional pueden jugar como el eje del nuevo sistema de reserva internacional. Con esto se reduciría el grado de dependencia de la unidad de reserva a las condiciones y decisiones políticas y económicas de un país en particular, incrementando, en principio, la estabilidad y confianza en el sistema financiero internacional.<sup>3</sup>

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 mecanismos y condiciones de financiamiento.

Esto se ha logrado parcialmente en las reformas recientes a instituciones como el FMI y el Banco Mundial que se han plasmado en un aumento de su nivel de capitalización y 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 aun 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 para poder reestructurar los montos y plazos de las obligaciones externas**.

En relación a lo anterior, debemos tener presente que en la región contamos con una arquitectura financiera muy rica, con instituciones tales como el BID, la CAF, la FLAR, Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el recién creado Banco del Sur.

Las instituciones regionales son fuentes de información y conocimiento regional y de hecho pueden actuar como bisagra entre las instancias nacionales y globales para potenciar esfuerzos coordinados para compilar y sintetizar la información macro-financiera, el desarrollo de sistemas de alerta temprana, la adopción de esquemas regulatorios compartidos y apoyar esfuerzos de coordinación macro entre países de distintas subregiones.

---

<sup>3</sup> No obstante, quedaría pendiente la definición de 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.

Amigas y amigos

**Hay otro enorme desafío para el mundo y la región en el contexto de esta nueva normalidad y que marca este gran cambio épocal, y es el cambio climático.** La urgencia surge a partir de 2007 con el informe del panel intergubernamental de 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 a partir del 2020 y alcanzar una disminución de 50% al 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 precedente en la historia. 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 a una economía con un 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 sobre 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, con base en valores compartidos, tiempos acordados, criterios y esfuerzos simultáneos con base en responsabilidades comunes pero diferenciadas y en el marco de las negociaciones multilaterales. La segunda, abre una ruta de iniciativas unilaterales que se aplicarían de manera indiscriminada, que no distinguen niveles de desarrollo relativo y que sólo 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, que incluye las importaciones hacia la Unión Europea. En otros países desarrollados también se está explorando la aplicación de aranceles compensatorios sobre bienes importados intensivos en carbono a partir del 2020.

**En suma, el cambio climático para América Latina puede convertirse en una nueva restricción al crecimiento económico o si se aborda de manera oportuna e integrada puede, en cambio, ser en una oportunidad para la renovación de las infraestructuras, para la mejora de procesos productivos, para 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 el año 2000, sino que concluyó en 1989 con la caída del muro de Berlín. En parte hay algo verdad en ello si tomamos en cuenta la enormidad del cambio de los parámetros políticos que ese momento cristalizó y que rediseñó el conjunto de la arquitectura política y económica del planeta así como en la región.

Este enorme cambio se realizó en el marco de la consolidación **de un nuevo paradigma productivo** en cuya base estuvo la aceleración del conocimiento científico tecnológico y una progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones como asimismo de una 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, anticipando 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**, y que en el plano económico internacional las “unidades económicas reales” o “estados regionales” con los que identifica a las zonas económicas globalizadas en las distintas lugares del planeta reemplazarían las acciones de sus Estados.

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

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

Se llevó adelante en casi todos los países de la región, un redimensionamiento del sector público, el adelgazamiento del sector paraestatal del gobierno y la eliminación de erogaciones y transferencias que no eran consideradas de carácter de prioritario o estratégico lamentablemente algunas en el sector social. Justo reconocer que en este periodo 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 desmantelaron instituciones importante 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 enfrentamos un gran déficit en nuestra estatalidad.**

Nuestros Estados hoy son el reflejo de nuestras contradicciones, de la heterogeneidad estructural y de nuestra historia de desigualdades e inequidades, de

nuestras azarosas trayectorias democráticas y nuestra fallidas reformas fiscales. No tienen la suficiente credibilidad como proveedores de bienes públicos o para proteger a 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 de lo público, de lo Estatal.**

Esta **nueva arquitectura estatal** deberá permitir que el Estado vuelva a jugar un rol en la conducción de las estrategias de desarrollo de nuestros países, superando el paradigma neoliberal de su “subsidiaridad”. Hay que escapar del debate estéril de más o menos Estado, o el de la supremacía del Estado versus la del 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 cuestiona hoy, y que en su momento demonizaron, pendularmente, ora al mercado, ora al Estado. A la luz de la crisis y de las brechas abiertas por la aplicación de los referidos supuestos, es claro que los mercados deben ser regulados. La calidad y eficiencia de nuestros mercados dependerá, en importante medida, de la calidad y probidad de nuestros Estados para regularlos con mecanismos apropiados de control, de incentivos y de orientación. Y sobre todo, es claro que hay funciones cuya responsabilidad atañe al Estado, velando por el bien común y la cohesión social.

Para ello debemos ser capaces, a partir de una mirada crítica sobre su desempeño histórico, de perfilar su rol, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso para junto con el mercado y el ciudadano se logre el equilibrio óptimo de esta trilogía. No hay modelos únicos, 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 con un concepto de lo público como lo colectivo, lo que le 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 ésta 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 prioridades<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase Buchanan y Musgrave (1999).

Avanzo algunas ideas sobre ello:

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

En **segundo** lugar, 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 capacidad técnica de la burocracia reguladora y 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. Se requiere un papel anticipador y de diseño para orientar el desarrollo nacional. Ello requiere 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 medio y fin de ello.

Pero lo anterior interroga especialmente 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**. 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 sólo debemos recaudar más sino también corregir, tanto como sea posible, el sesgo regresivo de su estructura tributaria.

En fin, mas claro no se puede decir. Con esta carga tributaria nuestros Estados mal pueden cumplir 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 en el social donde el Estado juega un rol protagónico al cual no puede renunciar. Se trata, aquí, de velar por más democracia, y

más igualdad, dos caras de la misma moneda. Del lado de la democracia, el Estado debe velar por la calidad de la política a fin de ser inclusivo, por agendas estratégicas reflejen la deliberación de un amplio espectro de actores, y por una la voluntad popular que se traduzca en pactos que provean legitimidad política y garanticen políticas en el mediano y largo plazo. En materia de igualdad el Estado debe ocuparse por 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. Pero para ello es la igualdad de ciudadanía –de derechos, de voz pública, de sujetos plenos- el vínculo en que la política se eslabona con la igualdad social. Cuidando en especial 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 proteger a estos en los contextos recesivos y de crisis.

Cinco grandes áreas de políticas creo que deben ser revisadas a luz de este mandato:

1. **Estrategias macroeconómicas**, que le den prioridad al crecimiento pero rescatando 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 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-ingreso, salud y educación. Esto con base en principios de universalidad, solidaridad y eficiencia
4. Con **transparencia** para que la agenda sea accesible y esté sujeta al escrutinio de la mayoría de sus ciudadanos. Debe implementar procesos de toma de decisiones a partir de una agenda con probidad, en donde los distintos intereses se “transparentan” y en donde el diálogo, la negociación y el consenso constituyen herramientas fundamentales en las decisiones que se tomen. Se trata de construir una agenda pública donde caben 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 políticas administrativas por sexenio o cuatrienio que se cambian cuando los políticos o líderes cambian por no haber suficiente institucionalidad y ciudadanía.

Es claro que esta tarea es una tarea de más de una generación. No es ésta 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 tal 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, la transición demográfica con las ventanas de oportunidades y 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 impactos sociales, así como la amenaza del cambio climático, ponen un gran signo de interrogación sobre los alcances del paradigma productivo y el paradigma económico que ha predominado en las décadas precedentes. Ante ello, los ciudadanos y las ciudadanas buscan hoy 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 cosa fácil. Albert O. Hirschman, el gran economista del desarrollo identificó en su libro *Retóricas de la intransigencia* los argumentos que en general esgrimen aquellos que se oponen al progreso y al cambio. Los clasificó en tres, ellos son la *perversidad* – cualquier intento de solución solo empeorará las cosas; la *futilidad* las nuevas soluciones no sirven frente a problemas insolubles; el *riesgo* los costos de resolver el problema son mayores que su solución.

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

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