



Crisis, poscrisis y cambio de época: entre los límites del desarrollo y el desarrollo que nos planteamos

A. La crisis: irrupción y proyección

La crisis es un concepto cuyas significaciones se acumulan, como capas semánticas, a lo largo de las últimas tres décadas. Por una parte, existe la crisis del modelo industrial en que se hace un uso intensivo de energía fósil, que en múltiples frentes amenaza la sostenibilidad futura en materia ambiental y que hoy redobla la alarma ante las perspectivas del calentamiento global. Por otra, existe la crisis de un patrón de globalización en que la creciente potencia, autonomía y desregulación de la economía financiera, con relación a la economía real, produce una elevada volatilidad y tiende a la mayor concentración mundial de la riqueza y el ingreso.

La crisis que estalló en 2008 es la máxima expresión de esto último. Más aún, se ha interpretado esta crisis financiera, y con cierta razón, como la consecuencia de la búsqueda a ultranza de la ganancia individual, de la lógica desnuda del dinero y de la especulación, así como de los poderes fácticos de agentes “invisibles” que rigen por sobre los derechos de las personas y los bienes públicos. La crisis reciente hace pensar también en una crisis de época. En el análisis que se hace de la crisis en este documento confluyen ambas perspectivas.

La crisis económica global interrumpió la fase más larga e intensa de crecimiento económico de América Latina y el Caribe desde los años setenta. Este crecimiento se dio en el marco de una expansión económica internacional que abarcó desde 2003 hasta mediados de 2007 (y que en el caso de la región se extendió incluso hasta 2008), cuando comenzaron a generalizarse los problemas que se iniciaron en el segmento de hipotecas de alto riesgo de los Estados Unidos. Sus consecuencias llegaron a los sistemas financieros de todo el mundo y afectaron significativamente

a los mercados de bienes y de trabajo, sobre todo desde septiembre de 2008. Se fue conformando así una perturbación económica mundial de gravedad inusual que muchos comparan con la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado.

En efecto, hay más de un elemento de coincidencia: ambas comenzaron en el sistema financiero estadounidense y desde allí se propagaron a otras partes del mundo y a otros sectores, y ambas fueron efecto de la explosión de una burbuja de precios de activos, lo que generó un problema de solvencia del sistema financiero. En esta ocasión, sin embargo, tanto el tamaño del sistema financiero como las interconexiones a nivel internacional son mucho mayores y veloces y el grado de opacidad del sistema financiero ha alcanzado magnitudes inéditas.

La crisis financiera se trasladó rápidamente a las variables reales y se internacionalizó debido, principalmente, a cuatro factores, a saber: la contracción del crédito, la destrucción de riqueza, la disminución del comercio mundial y el deterioro de las expectativas sobre la evolución de la actividad económica. Pero esta vez la respuesta de la política económica fue más rápida y certera. La crisis de los años treinta dejó como enseñanza que es necesario limitar el impacto de las crisis tan rápido como sea posible e implementar políticas monetarias y fiscales expansivas a fin de evitar el riesgo de una depresión económica. Otra importante diferencia con lo que ocurrió entonces es que hoy existen varias instancias de coordinación internacional, tanto a nivel regional como multilateral, muchas de ellas creadas después de la gran crisis y de la segunda guerra mundial y otras de creación más reciente, como el Grupo de los Veinte (G-20). Con sus limitaciones, estas instituciones tienen alguna capacidad para potenciar las políticas que los países implementen de manera aislada y para evitar, o al menos limitar, las prácticas preditorias que a través de la política comercial o de la política cambiaria pueden dañar al comercio internacional, que ya ha sido bastante castigado por la crisis.

Debido a la elevada volatilidad que ha caracterizado a la economía mundial en el último tiempo, los problemas que enfrenta el sistema financiero internacional y el carácter sistémico de la crisis, es difícil predecir el ritmo con que se proyectará el proceso de recuperación económica global o la tasa de crecimiento económico que prevalecerá en los años siguientes a la recuperación. Asimismo, la crisis ha estado acompañada por profundos cuestionamientos al comportamiento de los mercados financieros, al papel de las políticas públicas e instituciones globales y al equilibrio entre Estado y mercado en la actividad económica.

Por otra parte, la crisis financiera dejó 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 este modo, será necesario cambiar el enfoque y el alcance de la regulación y supervisión de los sistemas financieros nacionales y llevar a cabo un mayor esfuerzo de coordinación de la regulación a nivel global. Estos cambios se traducirán, probablemente, en menores niveles de apalancamiento, lo que implicará una reducción de los flujos financieros internacionales (sobre todo los especulativos) y, en consecuencia, una parcial reversión del proceso de sofisticación financiera que se había observado hasta la crisis.

1. Ponderación de los impactos de la crisis

La crisis financiera actual se originó en una combinación de factores que desembocaron en una burbuja financiera sin precedentes. Entre esos factores se encuentran profundos desequilibrios globales, niveles de liquidez internacional muy elevados junto con políticas monetarias acomodaticias y un proceso de globalización e innovación financiera inadecuadamente regulado, que resulta del desmantelamiento de las reglas creadas luego de la crisis de 1929 para el sistema financiero (Ley Glass-Steagall). Estos elementos permiten explicar la dinámica de la crisis y las enormes dificultades para superarla (Almunia y otros, 2009; Titelman, Peréz-Caldentey y Pineda, 2009). En 2009 se habría experimentado la primera contracción de la economía mundial desde la segunda guerra mundial, con una caída del producto global que algunas fuentes sitúan en casi el 3% (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1
CRECIMIENTO REAL DEL PIB
(En porcentajes)

	CEPAL / DAES		FMI	Banco Mundial
	2008	2009 ^a		
Mundo	1,9	-2,2	-0,8	-2,9
Economías desarrolladas	0,5	-3,5	-3,2	-4,2
Economías en desarrollo	5,4	1,9	2,1	1,2
Estados Unidos	0,4	-2,5	-2,5	-3,0
Japón	0,7	-5,6	-5,3	-6,8
Zona del euro	0,7	-4,1	-3,9	-4,5
China	9,0	8,1	8,7	6,5
América Latina y el Caribe	4,1	-1,8	-2,3	-2,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de JP Morgan, Global Data Watch, 30 de diciembre de 2009; Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, octubre de 2009; Banco Mundial, *Global Development Finance*, Washington, D.C., 2009.

^a Estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

La contracción de la actividad económica mundial se explica por la reducción del PIB en los países desarrollados, que se sitúa entre un 3,2% y un 4,2%, como indican las diversas fuentes¹. El crecimiento de las economías en desarrollo pasará de un 5,4% en 2008 a entre el 1,2% y el 2,1% en 2009. Cabe señalar que la mayor parte del dinamismo de estas economías se debe a China, que registra un crecimiento de entre un 6,5% y un 8,7% en 2009.

Este menor ritmo de crecimiento del producto mundial se ha dado junto con un aumento de la tasa de desempleo del 5,7% a nivel global en 2007 a un 6,6% en 2009, lo que equivale a un aumento de 34 millones de desempleados en el mismo período (OIT, 2010). En los países

¹ Esta coincidencia a la baja en las estimaciones de las tasas de crecimiento ocurre a pesar de las diferencias en las metodologías adoptadas por las distintas instituciones, que no se tratan en este documento.

desarrollados, el alza del desempleo será todavía mayor, pasando de un 5,7% a un 8,4% en dicho lapso. Entre septiembre de 2007 y diciembre de 2009, el desempleo se duplicó con creces en los Estados Unidos y llegó a un 10%, mientras que en los países de la zona del euro, el incremento ha sido de 2,5 puntos porcentuales, pasando del 7,4% al 9,9%. En América Latina y el Caribe, la tasa de desempleo urbano llegará a cerca de un 8,3% en 2009, luego de registrar una cifra del 7,5% en 2008 (CEPAL, 2009a).

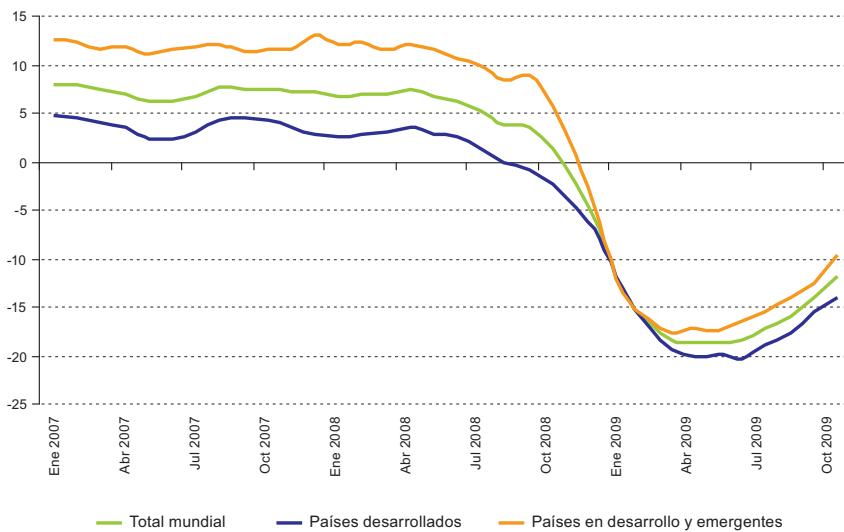
En el ámbito financiero una de las principales consecuencias de la actual crisis ha sido la masiva destrucción de la riqueza financiera mundial concentrada en los países desarrollados. En 2008 esta se estimó en 50 billones de dólares, lo que equivale, aproximadamente, al PIB mundial de ese año (ADB, 2009). De igual manera, esta cifra representó más de tres veces el PIB de los Estados Unidos de ese mismo año y más de 30 veces el paquete fiscal de los países del G-20.

La interrupción del normal funcionamiento del sistema financiero mundial trajo aparejada una fuerte restricción crediticia en las economías desarrolladas y una reducción también importante del financiamiento externo disponible para las economías en desarrollo. Esta disminución de la actividad crediticia reflejó, por una parte, la menor disposición de las instituciones financieras a otorgar nuevos créditos, dado el mayor nivel de riesgo medio de las economías, y por la otra, la menor disposición del sector privado de esas economías a recurrir a nuevo endeudamiento para financiar su consumo o la acumulación de bienes de capital.

De manera consistente con la restricción crediticia, los flujos de capitales a nivel global decayeron de manera significativa. Las entradas netas de capitales a nivel global, que habían pasado de 1 a 10 billones de dólares entre 1990 y 2007 (representando el 5% y el 21% del PIB mundial, respectivamente) alcanzaron 1,9 billones de dólares en 2008 (3% del PIB mundial) (McKinsey Global Institute, 2009). Por otra parte, los flujos financieros privados netos disponibles para las economías emergentes cayeron casi un 50% en 2008 con respecto al nivel registrado en 2007, y volvieron a hacerlo en 2009 (IIF, 2009). Para América Latina y el Caribe, según estimaciones de la CEPAL, la contracción registrada en las entradas netas de capital en 2008 fue de aproximadamente 52.600 millones de dólares con respecto a 2007. En 2009 se habría registrado una salida neta adicional de capitales de unos 11.000 millones de dólares. En particular, la inversión extranjera directa mostró una contracción de un 37% que es, por lejos, la mayor disminución en por lo menos los últimos 30 años.

A la par de la intensa contracción de la actividad económica mundial, el volumen de comercio mundial registró una caída cercana al 20% interanual en los primeros meses de 2009. Si bien esta caída se presentó inicialmente en los países desarrollados (julio de 2008), desde fines de 2008 las economías emergentes han mostrado tasas de contracción del comercio similares a las de las economías avanzadas, aunque con signos de recuperación recientes (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1
TASA DE VARIACIÓN DEL VOLUMEN DEL COMERCIO MUNDIAL
(Variación interanual, trimestres móviles, en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Centraal Planbureau (CPB), Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2009.

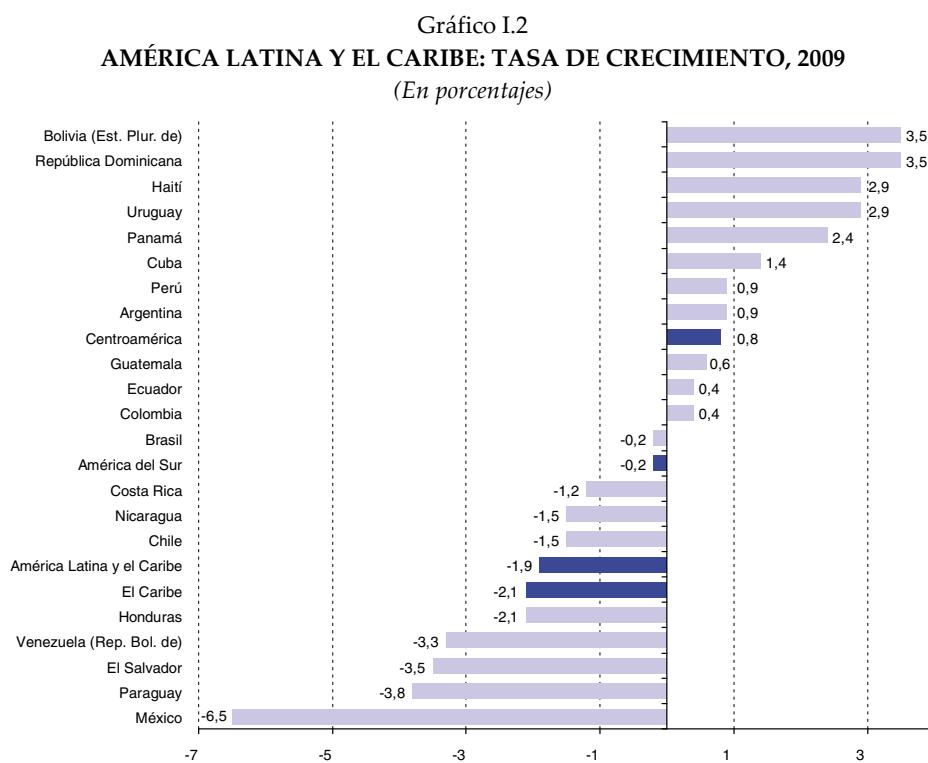
2. Cómo nos sorprende la crisis en América Latina y el Caribe

La crisis financiera se transmitió a América Latina y el Caribe a través de los canales tradicionales del crédito y de las exportaciones, con una fuerte contracción en el funcionamiento del comercio exterior, que se manifestó en el volumen y los precios de las exportaciones, en las remesas y otros elementos directamente vinculados con la actividad económica (CEPAL, 2009a y 2009b). Junto con el deterioro de las expectativas de consumidores y productores, estos elementos explican el brusco freno de seis años consecutivos de crecimiento y de la mejora de los indicadores sociales, que registraron una caída del 1,8% en 2009, lo que supuso una contracción del PIB por habitante de alrededor del 2,9% (véase el gráfico I.2)². Al respecto es importante distinguir que en América Latina y el Caribe el impacto de la crisis fue más comercial que financiero y la paradoja que se observa es que los países más afectados fueron aquellos con economías más abiertas (como México, algunos países centroamericanos y los del Caribe). Si buscamos choques análogos en la historia reciente de la región, hay que remontarse 70 años en materia de exportaciones y 29 años en materia de importaciones.

La caída del PIB regional observada en 2009 ha sido acompañada por un incremento del desempleo del 7,5% en 2008 al 8,3% a fines de 2009, revirtiéndose así un período de cinco años en los que este indicador experimentó mejoras sostenidas. Todo lo anterior contribuyó a un aumento de la pobreza en 2009, luego de un sexenio en que había descendido 11 puntos porcentuales (de un 44% a un 33%), mientras que la extrema pobreza había bajado del 19,4% al 12,9%, en ambos casos en

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

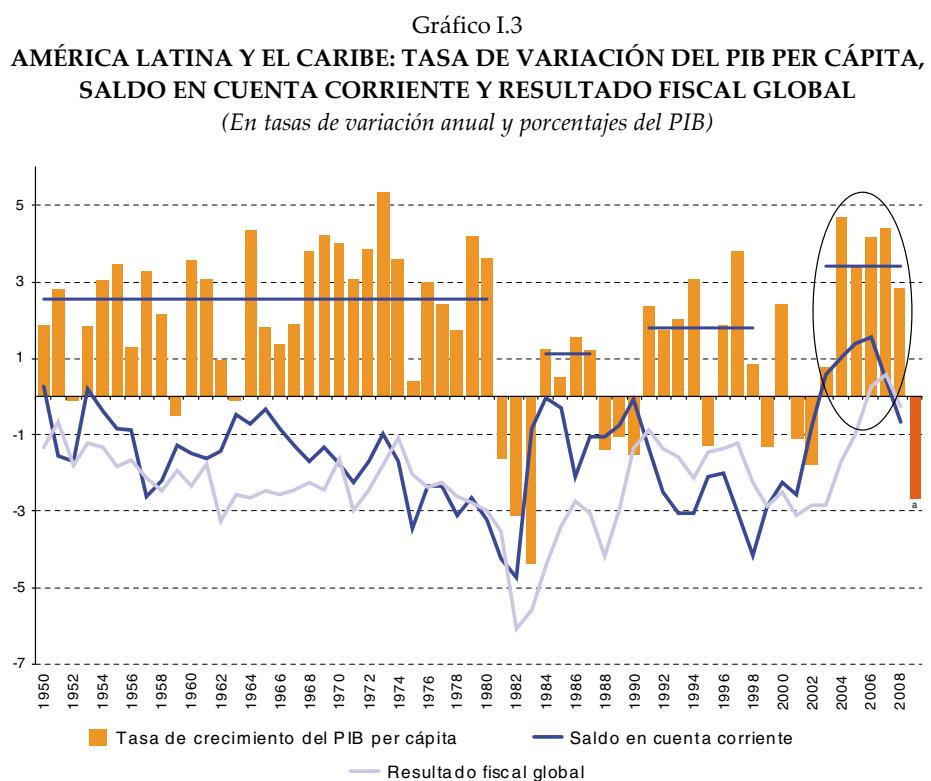
el período 2002-2008. Por efecto de la crisis, la CEPAL proyectó que de 2008 a 2009 las personas en situación de pobreza habrían pasado del 33% al 34,1%, mientras que la indigencia habría aumentado de 12,9% a 13,7%. Esto se traduciría en nueve millones más de personas en situación de pobreza en 2009, lo que incluye un aumento de cinco millones de personas en situación de indigencia.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

No obstante, y como demuestran las cifras, los efectos de la crisis no han alcanzado el dramatismo de eventos anteriores, lo que se debe, entre otras razones, a la combinación de un entorno externo previo muy favorable y un mejor manejo de la política macroeconómica, que permitió a la región reducir su endeudamiento, repactar el pago de la deuda en mejores condiciones y aumentar al mismo tiempo sus reservas internacionales. Al respecto, ha resultado decisivo el logro de los países en el período reciente, en lo que se refiere, simultáneamente, al crecimiento económico, la acumulación de reservas, el control de la inflación, la disminución de la deuda pública y el logro de un superávit fiscal y en cuenta corriente, como puede verse en el gráfico I.3 (CEPAL, 2009a; Ocampo, 2009). De este modo, las economías latinoamericanas se han visto en una situación sin precedentes en materia de liquidez y solvencia, con variaciones entre los países.

La ampliación del espacio macroeconómico en muchos países de la región generó una considerable capacidad para implementar políticas destinadas a combatir la crisis. A esto se sumó el aumento del gasto social en los últimos años, con programas en ese ámbito que han sido significativos para contener los costos sociales de la crisis.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a La cifra de 2009 es una estimación.

En la segunda mitad de 2009 se observaron señales positivas en las economías de la región. La producción industrial y las exportaciones comenzaron a recuperarse, al tiempo que el aumento del nivel de actividad global y de los volúmenes de comercio internacional impulsó la demanda de productos básicos, lo que permitió alcanzar mayores precios y mejoras de los términos de intercambio.

El crecimiento proyectado para 2010 es del 4,1% y se prevé que sea algo mayor en América del Sur que en el resto de la región, dado el mayor tamaño relativo de los mercados internos de algunos países y la mayor diversificación de los mercados de exportación, su proyección comercial hacia materias primas cuyos precios aumentan y la mayor participación de China en el comercio de varios países. En cambio, se espera un crecimiento más lento en economías más abiertas y con una cartera de socios comerciales menos diversificada y más concentrada en el comercio de manufacturas. Tal es el caso de México y Centroamérica.

La crisis sorprende al Caribe en una situación mucho más desfavorable en términos de deuda pública, déficit fiscal y comercial y reservas. De este modo, las economías de esa subregión atraviesan, en varios casos, una situación financiera y cambiaria más compleja y una gran dependencia del turismo, que se contrajo considerablemente en 2009. Los efectos del quiebre económico mundial comenzaron a sentirse en el Caribe en 2008. Como se observa en el gráfico I.4, en 2009 disminuyó un 2,1% la producción de la región luego del débil aumento del 0,8%

registrado en 2008, lo que representa una aguda reducción con respecto al 4,7% anual del período 2002-2007. En casi todos los países del Caribe hubo contracciones del PIB en 2009. Los más afectados fueron Saint Kitts y Nevis (-8,5%), Antigua y Barbuda (-6,6%), Granada (-5%), las Bahamas (-3,9%) y Barbados (-3,6%).

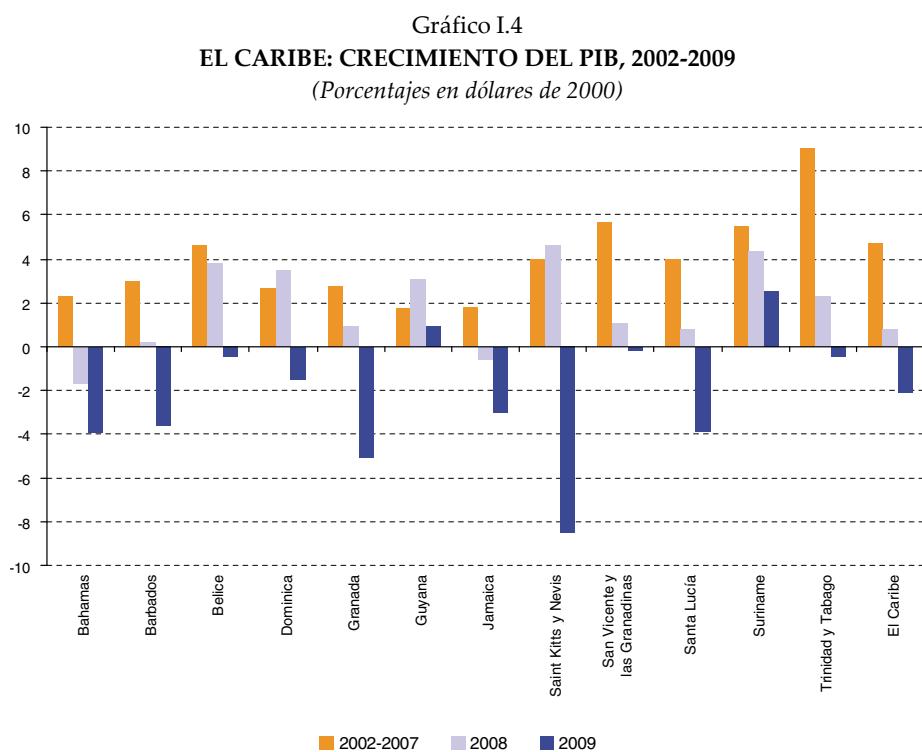
Los únicos países que registraron un crecimiento positivo de la producción en 2009 fueron Guyana y Surinam (un 0,9% y un 2,5%, respectivamente). En el primer caso, debido a la recuperación de la industria del azúcar, relacionada con el inicio de las operaciones de la nueva planta de la empresa Skeldon; en el segundo caso, debido al incremento de la producción de oro entre abril y agosto, a causa de la expansión productiva de la filial de la empresa canadiense IAMGOLD, en tanto que la empresa estatal Staatsolie financió sus ambiciosos planes de inversión con las ganancias obtenidas en 2008.

En el Caribe la aplicación de políticas fiscales contracíclicas para enfrentar la crisis se vio muy limitada por el excesivo nivel de las respectivas deudas públicas. Por ejemplo, en el año fiscal 2008-2009, los pagos de intereses de la deuda del gobierno central alcanzaron el 14% del PIB en Jamaica, el 8,8% en Saint Kitts y Nevis, el 4,2% en Santa Lucía, el 3,7% en San Vicente y las Granadinas y el 3,3% en Barbados. En general, dado el déficit crónico de los ingresos fiscales de todos los países de la subregión, excepto de Surinam y Trinidad y Tabago, las respuestas políticas para enfrentar la crisis económica mundial no habrían sido posible sin el financiamiento de fuentes externas. Ese financiamiento brindó cierto espacio fiscal para introducir medidas contracíclicas en las políticas económicas y sociales, en un contexto de disminución de los ingresos tributarios y un exigente servicio de la deuda pública. Jamaica, por ejemplo, se aseguró alrededor de 900 millones de dólares en créditos contingentes del Banco Mundial, el Banco de Desarrollo del Caribe y otras instituciones financieras internacionales para apoyar su programa fiscal y de sostenibilidad de la deuda, como también la expansión de su principal programa social, el Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH).

Con todo, el crecimiento proyectado para 2010 es inferior a las tasas registradas durante el sexenio de bonanza truncado por la crisis y podría resultar insuficiente en términos de la demanda de empleo, lo que dificultará una rápida recuperación de la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo y, por tanto, de los indicadores sociales. Por otra parte, también se va a contraer la inversión, lo que no solo tiene un impacto negativo inmediato sobre la demanda de bienes y sobre el nivel de actividad, sino que afecta la capacidad de crecimiento de la región en el futuro³.

Además, resta saber si las economías desarrolladas podrán continuar su dinámica a medida que se retiren los cuantiosos estímulos desembolsados en los Estados Unidos y Europa. Esto, sumado al aumento del desempleo y al aún volátil mercado financiero internacional, plantea interrogantes sobre la fortaleza de la recuperación iniciada en 2009.

³ Se destaca a menudo que la región demoró 14 años en recuperar el PIB por habitante previo a la crisis de la deuda de los años ochenta y que le llevó 25 años llegar a la tasa de pobreza de antes de esa crisis. Sin embargo, las tasas de inversión con relación al PIB observadas en la región en los años setenta no volvieron a repetirse. En los últimos años los países de América Latina y el Caribe estaban consiguiendo incrementar sus tasas de inversión, pero este camino fue interrumpido antes de que se recuperara el nivel necesario para crecer de manera sostenida a una tasa más alta.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.

De cara al futuro la región enfrentará un doble desafío. En primer lugar es preciso recuperar los niveles de actividad y reducir al mínimo las secuelas sociales de la crisis. En segundo lugar, para el desarrollo futuro será clave reducir la heterogeneidad estructural, vale decir, orientarse a una mayor convergencia en los niveles de productividad que permita, a su vez, superar estructuralmente los problemas seculares de desigualdad social (véanse los capítulos III, V y VI). En tercer lugar, hay que retomar la senda del crecimiento, basándolo en el aumento de la competitividad apoyada en el conocimiento y la innovación, el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos que posibiliten la difusión de los beneficios del crecimiento hacia todos los sectores de la población (en especial hacia los más desfavorecidos), el uso sostenible de sus recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

Aunque la región ha aprendido a enfrentar la volatilidad externa, en general el desarrollo de las capacidades para hacer frente a los desafíos de largo plazo es insuficiente. Queda aún mucho por avanzar en materias como el desarrollo de un ambiente proclive a la innovación, de los sistemas de creación, adaptación, difusión y aplicación de conocimientos a todas las esferas del quehacer productivo, el fortalecimiento de los mecanismos de protección e inclusión social y la construcción de una infraestructura que otorgue sostenibilidad, en un sentido amplio, al proceso de crecimiento.

3. Restricciones y oportunidades en el nuevo escenario internacional⁴

Existe una creciente percepción de que los efectos y enseñanzas que esta crisis económica ha dejado, sumados a las medidas para transitar hacia economías con baja emisión de carbono, determinarán la dinámica de crecimiento y la articulación de las relaciones económicas, financieras y comerciales hacia un nuevo escenario de la economía mundial. Esta se compondría de al menos los siguientes elementos: menores tasas de crecimiento económico mundial, nuevo rol de las economías emergentes, desaceleración de los flujos comerciales, menor transnacionalización financiera desde los países del norte, nueva arquitectura financiera global y tránsito hacia economías con menores emisiones de carbono.

Se auguran cambios importantes en el escenario futuro en términos de alianzas entre bloques, países y grupos de países. El reordenamiento del equilibrio económico global, la presencia progresiva de países emergentes, en particular los denominados BRIC (el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China) y su capacidad para aglomerar fuerzas regionales, la nueva institucionalidad multilateral necesaria tanto por la economía internacional como por las amenazas del calentamiento global, así como el rol más activo que vuelven a adquirir los Estados, es un punto de inflexión en ese escenario. Se trata de una nueva geopolítica internacional, resultado de una nueva geometría política y económica.

a) El nuevo patrón de crecimiento: menores tasas de crecimiento económico

El mundo posterior a la crisis se caracterizará por tener un patrón de crecimiento más bajo debido a una caída en la demanda agregada de los países desarrollados, que podría verse parcialmente compensada por aumentos de la demanda agregada en los países en desarrollo. Se espera que entre 2010 y 2014 la actividad económica mundial muestre tasas de crecimiento cercanas al 3% (The Economist Intelligence Unit, 2009). Esto implica una desaceleración de la tasa de crecimiento mundial cercana a dos puntos porcentuales con respecto a la tasa media registrada en el período 2003-2007 (4,9%) y más bien similar a la observada durante el período 1980-2002 (3,1%)⁵.

Desde el punto de vista de la oferta, se prevé una baja en la tendencia de disminución del crecimiento del producto de las economías desarrolladas, tal como revela un estudio presentado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2009a y c) (véase el gráfico I.5). En particular, las estimaciones de la OCDE muestran escenarios en que, como resultado de la crisis, el producto potencial de los países desarrollados podría crecer entre un 1% y un 1,5% anual en el período 2010-2014, luego de que entre 2000 y 2008 lo hiciera a un ritmo del 2,4% anual (OCDE, 2009b)⁶.

⁴ Hemos optado aquí por referirnos al nuevo escenario internacional conscientes de que en muchos foros internacionales se habla hoy de nueva normalidad internacional. El concepto de normalidad suscita una ambigüedad semántica, en la medida que puede hacer referencia tanto a una nueva normatividad (en el sentido del deber ser) como a una nueva realidad (en un sentido puramente descriptivo). Para evitar esta doble referencia hemos optado por hablar de escenario.

⁵ Otras estimaciones del Fondo Monetario Internacional se orientan a escenarios de crecimiento mundial con tasas cercanas al 4,4%, que si bien son menores a las registradas en el período 2003-2007, superan las prevalecientes en el período 1980-2002.

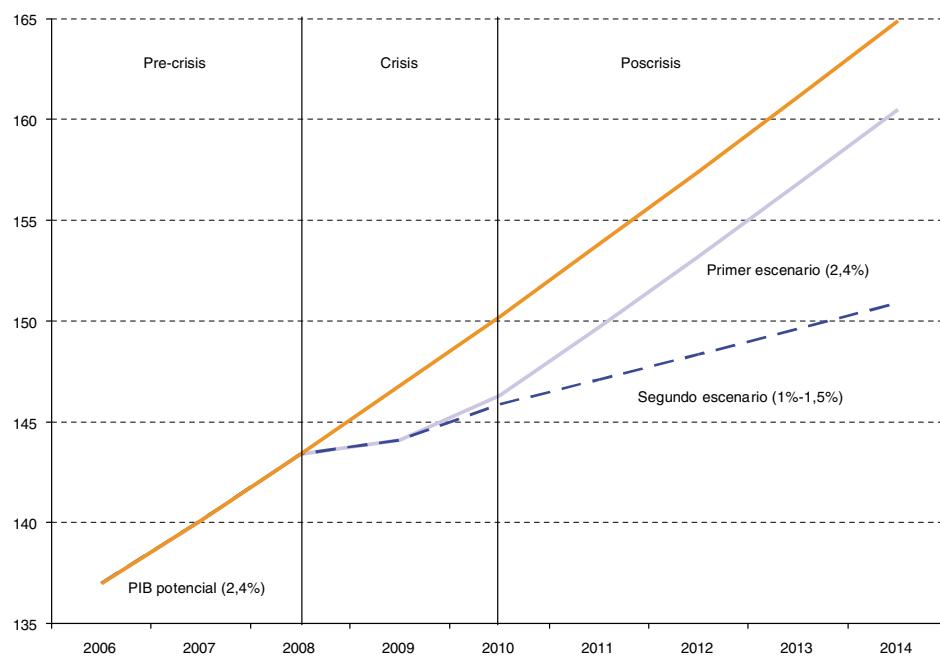
⁶ Se trata de otro de los escenarios planteados por la OCDE, que a la luz del análisis señalado luce menos probable, y que apunta a que por efectos de la crisis actual el nivel del PIB potencial se verá afectado, pero a partir de 2010 recuperará su ritmo tendencial de crecimiento del 2,4% anual.

Cuadro I.2
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA
DEL MUNDO Y SUS REGIONES, 1970-2007
(En porcentajes y millones de dólares de 2000)

	1970-1980	1981-1991	1992-2002	2003-2007
Estados Unidos	1,9	2,0	0,2	1,9
Asia meridional y el Pacífico	5,1	5,9	8,1	8,8
Europa y Asia central	-7,1	6,9
Zona del euro	3,1	2,1	1,5	1,4
América Latina y el Caribe	3,2	-0,6	0,9	3,5
Oriente Medio y África septentrional	2,8	0,5	2,6	3,0
Asia meridional	0,9	2,9	1,7	6,7
África subsahariana	1,2	-1,1	-2,9	3,1
Mundo	1,9	1,3	0,3	2,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators, 2009*.

Gráfico I.5
PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS:
EVOLUCIÓN DEL PIB REAL ACTUAL Y POTENCIAL, 2010-2014
(Índice 1994=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Europea, "Impact of the current economic and financial crisis on potential output", *Occasional Papers*, N° 49, junio de 2009; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Outlook*, N° 86, noviembre de 2009 [en línea] www.oecd.org/oecdEconomicOutlook; "The effect of financial crises on potential output: new empirical evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 699, 2009 y proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para algunos países de la OCDE.

Entre los factores que explican esta desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB potencial para las economías de la OCDE destacan: i) la intensa contracción de la inversión y el consiguiente menor crecimiento del acervo de capital, que representa casi dos terceras partes de la caída proyectada del producto potencial; ii) el aumento de la tasa media de desempleo y una disminución de la tasa de participación laboral, y iii) la posible reducción de la productividad total de los factores, por efecto de una considerable merma de la inversión en actividades de investigación y desarrollo, que podrían frenar la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo.

b) El nuevo rol de las economías emergentes como agentes dinamizadores del crecimiento mundial

La disminución prevista del impulso de las economías desarrolladas puede compensarse parcialmente con un rol más protagónico de las economías emergentes, que se encuentran en una situación favorable para ampliar su demanda agregada interna. Estas economías cuentan con espacios fiscales para aumentar el gasto público, sistemas financieros no afectados por activos de mala calidad y niveles de reservas internacionales que les permitirían mantener niveles holgados de liquidez.

Para asumir este nuevo rol las economías emergentes deberían reevaluar su estrategia de crecimiento basada en las exportaciones y considerar a otros sectores como fuentes alternativas de crecimiento. Así, algunas economías como China y la India, enfrentadas a importantes caídas de sus exportaciones, han puesto en práctica políticas fiscales para orientar la demanda agregada hacia fuentes internas de crecimiento.

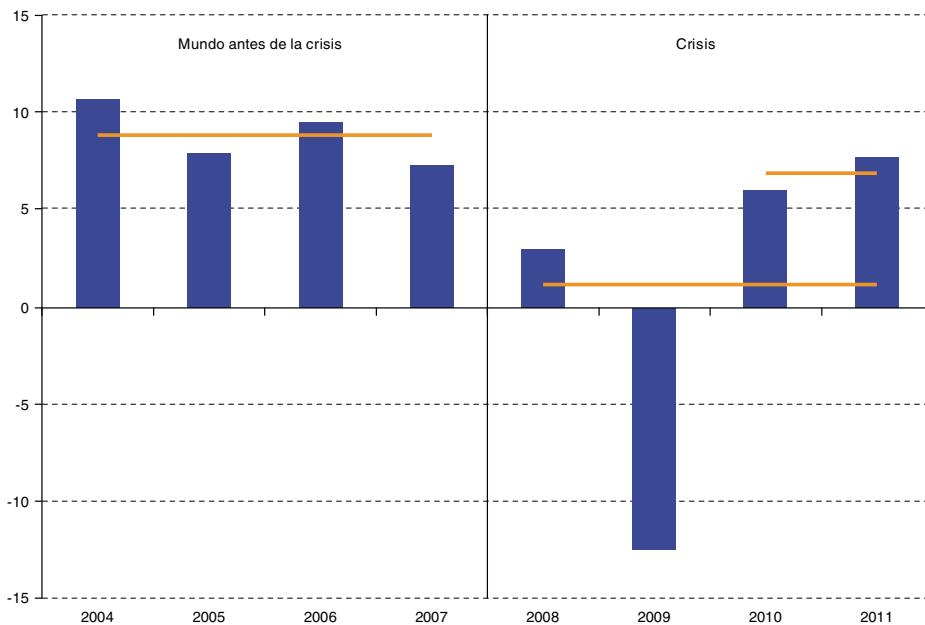
Del mismo modo, algunos países de la región también han tomado medidas para potenciar el rol de la demanda agregada interna como fuente de crecimiento. En el caso particular del Brasil, el gobierno ha aumentado el capital de la banca pública (3,5% del PIB en el caso del BNDES) para incrementar su potencial crediticio y compensar, en parte, la reducción del crédito privado. Esto se complementa con el apoyo a la oferta interna mediante políticas de fomento productivo.

c) Desaceleración y recomposición de los flujos comerciales

El menor dinamismo de la demanda agregada mundial y del crédito al comercio exterior se traducirá en una importante desaceleración de los flujos comerciales, producto de las tendencias a la protección del espacio comercial nacional y el restablecimiento tras los desequilibrios globales. En el plano comercial, según diversas estimaciones, luego de la desaceleración mostrada por el volumen del comercio mundial en 2008 y la prevista contracción en 2009 (13%), el volumen de comercio internacional continuará mostrando tasas de crecimiento sustancialmente menores al 8,8% registrado en el período 2004-2007. En particular, las estimaciones de diversas fuentes especializadas ubican al crecimiento del volumen del comercio mundial en una tasa cercana al 6% en 2010 (FMI, 2009a) (véase el gráfico I.6).

Entre los distintos factores que propician este posible menor crecimiento del comercio mundial destaca la desaceleración prolongada de la demanda de importaciones por parte de las economías desarrolladas y, por tanto, un menor espacio para que las economías emergentes puedan colocar sus productos en estos mercados. Esto en virtud del menor consumo por parte de los hogares en las economías desarrolladas, como resultado del proceso de ajuste de la riqueza financiera iniciado con la crisis, y la menor demanda de bienes de inversión por parte de las empresas dados los ajustes en los planes de producción.

Gráfico I.6
TASA DE VARIACIÓN DEL VOLUMEN DE COMERCIO INTERNACIONAL
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Outlook*, N° 86, noviembre de 2009 [en línea] www.oecd.org/oecdEconomicOutlook y *Economic Outlook and Economic Outlook*, N° 85, junio de 2009 [en línea] www.oecd.org/oecdEconomicOutlook.

De igual forma, y a fin de estimular la demanda agregada interna, algunas de las políticas adoptadas por los gobiernos, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, pueden incluir prácticas proteccionistas. En este sentido, políticas como la compra de bienes nacionales podrían introducirle un claro sesgo anticomercial a las políticas nacionales de recuperación. Cabe mencionar que estas prácticas, lejos de crear condiciones para la recuperación de la demanda agregada mundial podrían hacer más difícil ese proceso, sobre todo por las posibles represalias que se pueden desencadenar.

Con todo, en una mirada de largo alcance, el comercio internacional seguirá siendo fuente de oportunidades para el crecimiento, en la medida que los nichos especiales o la ventaja de ser socios menores en el comercio mundial permitirán explorar oportunidades y desarrollar estrategias que permitan lograr incrementos considerables de las exportaciones. Esto ocurriría aunque la proyección global del incremento del comercio mundial sea modesta, al menos en los próximos cinco años. En efecto, aun en el bienio 2008-2009 es posible encontrar datos de rubros de servicios, comercio electrónico o bienes especializados que indican un crecimiento de las exportaciones de dos dígitos. El desafío no solo radica en identificar esos rubros sino en construir las capacidades productivas, humanas y tecnológicas que permitan posicionarse competitivamente en ellos.

El comercio Sur-Sur irá adquiriendo un rol fundamental en la medida que las economías emergentes aumenten su presencia en el PIB mundial y en la demanda global. Tratándose además de incrementos en el ingreso per cápita a partir de niveles bajos, la elasticidad-ingreso del consumo de los bienes y servicios que estas economías requieren será elevada. El mayor peso de

los países emergentes en el comercio internacional incrementará la demanda mundial de energía, alimentos, metales y minerales, lo que impulsará las cifras relativas al volumen y el valor de las exportaciones de la región. Ello significa que, respecto de décadas previas, sin abandonar su volatilidad tradicional, los precios de los productos básicos serán comparativamente elevados. Esto favorece la existencia de mejores términos de intercambio para los exportadores netos de estos productos, pero a la vez desincentiva el esfuerzo de diversificación de las exportaciones, al afectar la rentabilidad de las exportaciones no tradicionales. Igualmente, este escenario será negativo para los importadores netos y quizás constituya una oportunidad para buscar fuentes alternativas, por ejemplo en el caso de la energía y los alimentos.

La fuerza de trabajo de los países BRIC irá aumentando y diversificando su consumo a medida que se incrementen sus ingresos. Esto ofrecerá diversas oportunidades en los mercados de esos países: demandas masivas de elevado volumen y bajo valor, nichos de consumo de bienes y servicios especiales de precios elevados y múltiples situaciones intermedias. Esto plantea el reto de abordar el mercado de los países BRIC con mirada estratégica y no solo como oportunidad para incrementar las exportaciones tradicionales. La existencia de bienes más sofisticados y una creciente demanda de servicios modernos será lo que caracterizará la demanda de importaciones de esos países y ese mismo rasgo también irá ganando presencia en el comercio Sur-Sur, lo que abre renovadas posibilidades para avanzar en la diversificación productiva y exportadora. Esa tendencia, por cierto, podría reforzarse con un aporte más decidido de las políticas públicas nacionales y de las medidas que se tomen en el ámbito de los sistemas de integración y cooperación regionales.

Algunas de las mayores economías emergentes, como China y la India, así como varios países asiáticos, cuentan con mano de obra abundante y barata en los tramos de menor calificación, pero también cuentan con gran cantidad de científicos e ingenieros muy preparados y con una creciente capacidad para absorber y desarrollar progresivamente nuevas tecnologías. De este modo, pasarán a ser actores principales de la producción mundial y de la gestación de nuevas tecnologías. Estos nuevos competidores globales tienden a disminuir cada vez más las ventajas competitivas de la industria de los países de la OCDE, pero también las de las manufacturas intensivas en recursos naturales de América Latina y el Caribe.

d) El paisaje financiero futuro

La crisis financiera puso en evidencia que los mecanismos institucionales para el control de riesgos sistémicos no evolucionaron a la par del proceso de globalización y liberalización financiera. Las instancias regulatorias nacionales no estaban preparadas para regular las instituciones financieras globalizadas, lo que ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar 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.

En consecuencia, se ha planteado la necesidad de seguir un nuevo proceso de regulación de los sistemas financieros. En primer lugar apreciaremos un cambio de enfoque y alcance en lo que se refiere a la regulación y supervisión de los sistemas financieros nacionales. En segundo lugar, se ha tornado evidente que, además de los sistemas de regulación nacionales, debe existir un marco regulatorio global para establecer estándares nacionales mínimos y para regir las operaciones globales de instituciones financieras que sean relevantes a nivel sistémico (Comisión Stiglitz, 2009). Un sistema regulatorio internacional más fuerte y con estándares consistentes en todos los

países es de fundamental importancia, no solo como forma de evitar el arbitraje regulatorio sino también para hacer frente a los riesgos de carácter sistémico y proveer de estabilidad financiera a nivel global⁷. Para ello se requerirán esfuerzos de coordinación en la regulación de los sistemas financieros entre países y mayores instancias de supervisión multilateral de las instituciones financieras consideradas sistémicamente relevantes. En este sentido, existe un cierto consenso respecto de la necesidad de implementar mecanismos eficaces de alerta temprana a nivel global para lo que deberían combinarse la experiencia y los conocimientos de un conjunto diverso de instituciones y actores (FMI, 2009b; G-20, 2009; Unión Europea, 2009)⁸.

La tendencia, tanto en el ámbito nacional como global, se orienta hacia una supervisión y regulación mucho más comprehensivas que buscarán eliminar los vacíos que existían antes de la crisis. Se expandirá el nivel de aplicación de la regulación y supervisión tanto en lo respectivo a los distintos instrumentos financieros como a los distintos participantes del mercado⁹. Ha quedado claro que las instituciones financieras trabajaron en muchos casos con niveles de riesgo excesivos y niveles de apalancamiento muy por encima de los adecuados (Comisión Stiglitz, 2009). La regulación debe, por lo tanto, contar con mecanismos para reducir ambas prácticas, así como también garantizar que las instituciones financieras cuenten con niveles de capitalización y liquidez adecuados en todo momento¹⁰.

Este proceso de nueva regulación tendrá consecuencias importantes para la conformación del tipo de sistema financiero que prevalecerá en el escenario posterior a la crisis. Se espera que el modelo de banca cambie hacia uno más transparente y con menores niveles de riesgo y apalancamiento.

Por otra parte, el impacto sistémico de la crisis, aunado al proceso de nueva regulación y reestructuración del sistema financiero, tendrá importantes consecuencias para los flujos financieros entre regiones. En este sentido, por ejemplo, se ha vuelto a debatir en varios ámbitos la aplicación de un impuesto a las transacciones financieras internacionales (un impuesto Tobin global) con el objetivo de disminuir las transacciones especulativas a nivel internacional¹¹.

⁷ Varios de los documentos con propuestas sobre reformas al sistema financiero internacional coinciden en la necesidad de aumentar los esfuerzos coordinados por incentivar a las economías con regulación inadecuada o poco dispuestas a reformar sus prácticas y adherirse a los estándares internacionales más altos de regulación. En este sentido, las autoridades nacionales y regionales deberían implementar medidas que protejan al sistema financiero internacional de jurisdicciones no transparentes o no cooperativas (véase, por ejemplo, G-20, 2009; Unión Europea, 2009 y Stiglitz, 2009).

⁸ La Unión Europea aprobó en septiembre de 2009 la creación de un Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos (CERS) cuya misión es precisamente vigilar la solvencia del sistema financiero como un todo, mediante la identificación de potenciales riesgos y la emisión de alertas tempranas.

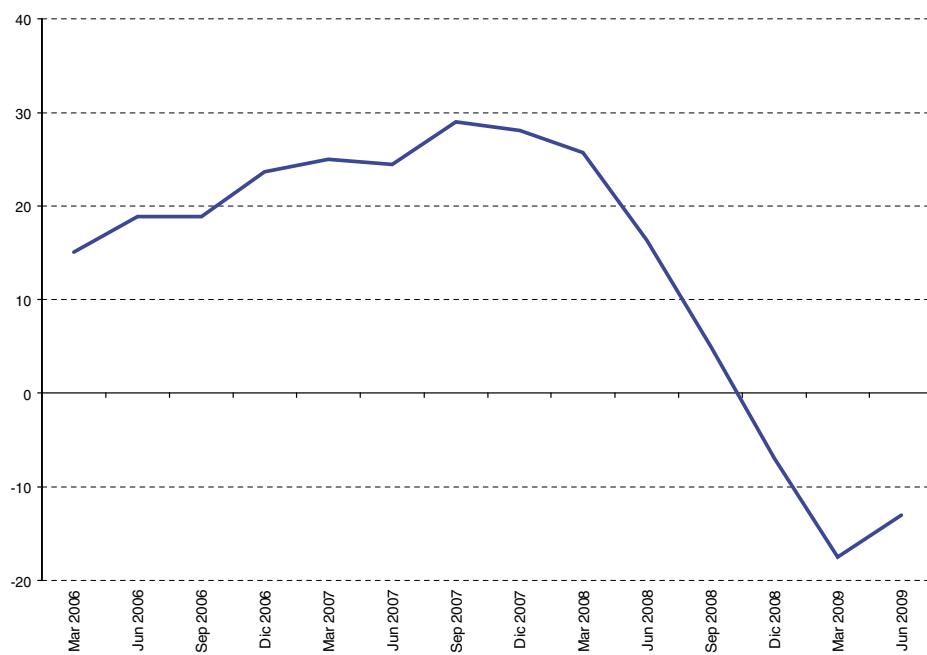
⁹ Con respecto a lo primero, se manejan propuestas de monitoreo y supervisión de los instrumentos financieros complejos, tanto en lo que respecta a su creación como a su propagación, para lo cual se buscará la mayor transparencia de los mercados en que se transan. Con respecto a lo segundo, se tratará de abarcar a todos los participantes del mercado ya sean bancos, fondos de cobertura o instituciones de calificación de crédito. De la misma manera, el nuevo paisaje regulatorio incorporará de algún modo al sistema bancario “en la sombra” en los principios regulatorios y de supervisión.

¹⁰ En este sentido se ha considerado a la regulación prudencial contracíclica como una alternativa a tener en cuenta. Sin embargo, también se ha enfatizado que la regulación no solo debería apoyarse en estándares de capitalización (aún ajustados por riesgo y ciclo), sino también considerar una gama de aspectos más amplios como los incentivos gerenciales, entre otros (Comisión Stiglitz, 2009).

¹¹ Otro motivo para establecer un impuesto de esa naturaleza es que permitiría contar con mayores recursos para financiar políticas de desarrollo económico y social.

Mayores niveles de regulación y de mayor alcance, menores incentivos para la toma de riesgo, así como menores niveles de apalancamiento traerán aparejados una reducción en los flujos financieros internacionales, y por ende, una parcial reversión del vertiginoso proceso de integración financiera que se había observado hasta la crisis. La caída de los flujos financieros privados hacia las regiones en desarrollo obedece no solo al aumento de la incertidumbre y al menor apetito de riesgo (mayor demanda de activos seguros por parte de los inversores internacionales); también refleja un proceso de reducción de la transnacionalización del crédito bancario a partir de principios de 2008. Los sistemas financieros comenzaron un proceso de desapalancamiento mediante la contracción del crédito y, en particular, la reducción de sus activos transfronterizos (véase el gráfico I.7).

Gráfico I.7
CRECIMIENTO ANUAL DE LOS ACTIVOS EXTERNOS REPORTADOS AL BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES, MARZO DE 2006 A JUNIO DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Pagos Internacionales (BPI), "BIS Quarterly Review" [en línea] <http://www.bis.org/statistics/bankstats.htm>, octubre de 2009.

Este sesgo hacia la inversión de activos financieros nacionales por parte del sector privado podría redundar en una menor integración y dinamismo de los mercados financieros a nivel internacional. En igual sentido actúan las exigencias de los gobiernos de los países desarrollados a la banca de sus países para que canalicen la ayuda que han otorgado a través del crédito hacia agentes internos y un eventual sesgo de los fondos disponibles para el rescate de los bancos nacionales.

4. La necesidad de una nueva arquitectura global multilateral

Uno de los principales desafíos en los años venideros es mejorar la capacidad de las instituciones globales para responder a los retos económicos, ambientales y sociales que impondrá el nuevo contexto posterior a la crisis. Para ello es necesario que la nueva

arquitectura global retome la senda del multilateralismo y que reestablezca el equilibrio adecuado entre la estabilidad macrofinanciera global y la provisión de recursos y medios para fomentar el desarrollo económico.

La reforma a la arquitectura global deberá surgir de la combinación virtuosa de tres elementos. En primer lugar, deberá ser fruto y al mismo tiempo proveedora de un liderazgo representativo y con legitimidad política basado en el multilateralismo y que permita la definición y orientación de la agenda global de desarrollo. En segundo lugar, deberá contemplar un conjunto de reformas del sistema de reservas y de los organismos especializados a nivel mundial y regional que apoyan la implementación de la agenda global con aportes técnicos y especializados en materia de normas, políticas o programas. Por último, deberá establecer una instancia para la rendición de cuentas.

a) Una gobernabilidad global inclusiva basada en el multilateralismo

Tradicionalmente, la agenda de desarrollo global se ha regido por la voluntad de un grupo reducido de países desarrollados, que ostentan el mayor poder de participación, voto y decisión en los organismos internacionales¹². En los últimos años se han hecho esfuerzos por integrar a los países en desarrollo a estas instancias a través de la conformación del G-20¹³. No obstante, esta última agrupación tendrá que avanzar en la plena incorporación de las necesidades de las economías en desarrollo a la agenda global.

En este contexto, una de las exigencias futuras de la gobernabilidad global es la creación de instancias más amplias e inclusivas para la articulación de la agenda global de desarrollo (Comisión Stiglitz, 2009). Una opción en esta materia es potenciar el papel que hoy en día tiene el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, imprimiendo a dicho órgano una jerarquía institucional análoga a la que tiene la Asamblea General o el Consejo de Seguridad¹⁴. Sus funciones podrían incluir el análisis y la evaluación de los últimos acontecimientos en los planos económico, social y ambiental, promover el desarrollo económico, asegurar la consistencia en los objetivos de políticas de los principales organismos internacionales y apoyar la formación de un consenso entre los distintos gobiernos del mundo (Bárcena, 2009a). Esto permitiría procurar mejores soluciones relativas a la gobernabilidad global mediante un mayor diálogo entre los encargados de formular políticas, el mundo académico y los organismos internacionales. La representación de este consejo global puede basarse en un sistema de representatividad amplio que incluya a todos los continentes y a las economías más importantes del mundo. El foro debería fomentar la participación de otros organismos multilaterales importantes como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.

¹² El Grupo de los Siete (G-7) está conformado por Alemania, el Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón y el Reino Unido; a él se ha sumando la Federación de Rusia para conformar el Grupo de los Ocho (G-8). Este grupo de países tiene una elevada cuota de poder en las instancias de decisión de organismos internacionales como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.

¹³ El G-20 es un grupo de países formado en 1999 por los 8 países más industrializados (G-8), 11 países recientemente industrializados de todas las regiones del mundo y la Unión Europea como bloque. Es un foro de cooperación y consulta entre los países en temas relacionados con el sistema financiero internacional.

¹⁴ Este foro tendría características parecidas al consejo económico mundial planteado por la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional.

b) Reformas al sistema de reservas y a las instituciones especializadas

Junto con promover las reformas a la gobernabilidad global también hay que reformar la arquitectura financiera internacional para dotarla de una mayor capacidad para administrar el ciclo económico. Esta reforma deberá centrarse por una parte, en el sistema de reservas y, por otra, en potenciar y fortalecer las instituciones financieras internacionales.

El sistema de reservas internacional ha mostrado, en un contexto de creciente integración financiera, importantes falencias para promover la estabilidad financiera y prevenir los desequilibrios globales. El sistema de reservas actual basado en el dólar impone restricciones a la capacidad de la economía mundial para ajustar los desequilibrios globales, pues las correcciones a esos desequilibrios suponen cambios importantes en las condiciones de la demanda y oferta mundial del dólar. Esto puede llevar a cuantiosas pérdidas patrimoniales en países que acumulan sus reservas internacionales en esta moneda. Esta pérdida de riqueza podría traducirse en una forma deflacionaria (contractiva) de corregir los desequilibrios globales.

En tal sentido, se ha planteado la conveniencia de fortalecer el papel que los derechos especiales de giro (DEG) y el Fondo Monetario Internacional podrían tener en el 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, incrementándose, en principio, la estabilidad y confianza en el sistema financiero internacional. No obstante, quedaría pendiente la definición de aspectos fundamentales, como los criterios para la emisión de la nueva moneda de reserva y los mecanismos para la determinación de la paridad de esta nueva unidad de reserva, su convertibilidad y la asignación de dicha moneda.

La reforma a las instituciones especializadas también es parte de una nueva arquitectura global. El manejo prudente y adecuado de las crisis económicas requiere la provisión de liquidez a 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 recientes a instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se han plasmado en un aumento de su nivel de capitalización y en el cambio en las condiciones de otorgamiento de financiamiento. Falta avanzar a nivel regional para recapitalizar igualmente instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco del Desarrollo del Caribe, el Banco del Sur y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

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. Complementariamente, debe establecerse un marco multilateral para manejar los problemas de sobreendeudamiento, a fin de poder reestructurar los montos y plazos de las obligaciones externas.

Las economías desarrolladas deben cumplir el compromiso de dedicar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo y, a su vez, las economías en desarrollo deben mejorar la eficiencia en el manejo de esos recursos. De igual forma, tal como se ha adelantado en las reformas recientemente introducidas en el caso del Fondo Monetario Internacional, es necesario que se adecuen los criterios de asignación y manejo de los recursos vinculados a la asistencia financiera.

La prevención de las crisis requiere de un sistema de supervisión y regulación adecuado para controlar, monitorear y distribuir el riesgo en el sistema financiero. Esto implica fortalecer la supervisión y regulación micropautencial y complementarla con un enfoque macroprudencial. La

supervisión y regulación han de permitir que el sistema financiero absorba los choques en vez de ser un amplificador de los mismos con regulación anticíclica. Hay que fortalecer, además, los mecanismos de vigilancia mediante la activación de un sistema de alerta temprana y promover mejoras en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

Por último, el diseño de un sistema de prevención más eficaz necesita de una coordinación efectiva entre instituciones multilaterales y entre instancias globales y regionales. Las instituciones regionales son fuentes de información y conocimiento regional. Pueden, de hecho, actuar como bisagra entre las instancias nacionales y globales para potenciar esfuerzos coordinados orientados a la compilación y síntesis de la información macrofinanciera, el desarrollo de sistemas de alerta temprana, la adopción de mecanismos regulatorios compartidos y el apoyo a los esfuerzos de coordinación entre países de distintas subregiones.

La gobernabilidad de estas instituciones también debe reformarse significativamente. En el caso del Fondo Monetario Internacional, existe una concentración del poder de decisión en los países industrializados, que representan el 60% de las cuotas. Esto conduce a una hegemonía por parte de los países desarrollados a la hora de definir los objetivos del Fondo, así como el criterio de asignación y distribución de sus recursos financieros. Este desequilibrio debe corregirse a favor de una reforma de su gobernabilidad de mayor profundidad que la acordada en la reunión del G-20 (abril de 2009). Esta reforma debe ser más inclusiva y representativa, con cambios significativos en la estructura de votos del Fondo para dar a los países en desarrollo más voz y poder de decisión en la formulación de la política económica internacional, acorde con su importancia económica y nivel de desarrollo.

El sistema de asignación de cuotas existente también limita la participación y el poder de decisión de los países en desarrollo en el Banco Mundial. La reforma planteada a la gobernabilidad se centra en asignar las cuotas según el peso económico de los países, sus niveles de contribución y sus necesidades de desarrollo. En el mismo sentido, los países en desarrollo solo recientemente han alcanzado un grado pequeño de representación en el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y hasta hace poco tampoco tenían representación en el Foro sobre Estabilidad Financiera. La falta de representatividad de los países en desarrollo en estos foros hace que sus análisis y recomendaciones de políticas regulatorias sean incompletos y pueden conducir a importantes errores y fallas de supervisión y regulación. Por ello, estas instituciones necesitan la participación de todos los países para elaborar códigos y normas regulatorias de aceptación global.

La reforma reciente del Foro sobre Estabilidad Financiera (cuyo nombre cambió a Junta de Estabilidad Financiera en 2009), que aumenta su número de integrantes e incluye a los países del G-20 en desarrollo como China, la India, Indonesia y la República de Corea, es un paso en la dirección correcta. No obstante, es necesario buscar mecanismos para lograr una adecuada representación de las distintas experiencias y puntos de vista para establecer una legislación regulatoria efectiva, coherente y apropiada que se aplique a nivel nacional e internacional.

Una gobernabilidad inclusiva debe complementarse con una instancia de rendición de cuentas que también sea inclusiva. Con este fin, la instancia de rendición de cuentas que represente a la comunidad internacional debe velar por el respeto a las preferencias de los países plasmadas en la agenda global y por que los organismos encargados de implementar la agenda global cuenten con los recursos y capacidades necesarias. De igual forma, una instancia de rendición de cuentas apropiada permite elevar los niveles de transparencia en el manejo de los recursos y, por tanto, otorga legitimidad a las acciones de los organismos internacionales.

5. Los desafíos de la seguridad climática planetaria

No es claro el alcance temporal de las consecuencias de la crisis económica global que estalló en 2008 y cuyos mayores efectos se hicieron sentir en 2009. El análisis de la sección precedente permite dimensionar con más claridad el impacto de la crisis y muestra que a lo largo de la década que se inicia las dinámicas globales de crecimiento, comercio y financiamiento no serán las mismas que caracterizaron al decenio que acaba de terminar. También se señala que hay un cierto consenso en torno a que habrá una nueva realidad económica y geopolítica en el mundo.

En la sección anterior se muestra la necesidad de replantearse los criterios y el proceso de cooperación y negociación en relación con la regulación de los mercados junto con mecanismos más eficaces de supervisión y monitoreo internacional para prevenir crisis futuras en el ámbito financiero. Se destaca la necesidad de contar con un mayor y mejor multilateralismo para construir un orden global con poderes de deliberación que abra espacios de representatividad para los países en desarrollo y un sistema de cooperación internacional más solidario y de financiamiento más justo. Las instituciones multilaterales deberán desarrollar la capacidad para responder a los retos económicos, ambientales y sociales que impondrá el nuevo contexto después de crisis. Para ello es necesario que la nueva arquitectura global re establezca el equilibrio adecuado entre la búsqueda de la estabilidad macrofinanciera global y la provisión de recursos y medios para fomentar el desarrollo económico y social.

Si bien, por una parte, se ha dado esta crisis financiera cuyas consecuencias trascienden el presente y hace pensar en una nueva normatividad de cara al futuro, por otra se encuentran los grandes cambios de época que provocan modificaciones de largo alcance en la globalización y cuyas consecuencias inevitablemente deben abordarse en la actual agenda. Hablamos fundamentalmente del calentamiento global y su principal consecuencia: el reclamo que toda la humanidad podría hacer suyo de garantizar la seguridad climática planetaria. Todo ello entraña un giro de época que nos obliga a actuar desde ya ante un entramado de alternativas. No es la crisis financiera presente lo que determina el futuro; es más bien el giro inexorable del futuro lo que desafía al presente. Además, si el calentamiento global alcanza niveles críticos, no habrá espacio para la aplicación de medidas de rescate. De ahí la urgencia de actuar hoy para prevenirlo o acotar sus impactos.

El clima global ha evolucionado desde el origen mismo de la Tierra, fundamentalmente por causas naturales. Sin embargo, a partir del siglo XIX, la generación de gases de efecto invernadero ocasionados por las actividades humanas aumentó de tal forma que la temperatura media actual del planeta es la mayor de los últimos 1.000 años¹⁵. Ya se observan cambios discernibles en la precipitación, el alza del nivel de mar, la reducción de las capas de hielo y las modificaciones en los patrones de eventos extremos.

Es más fácil entender al cambio climático como un mal público global o como la pérdida de bienestar por el calentamiento de la atmósfera, debido a la concentración, sin precedentes en la historia humana, de gases de efecto invernadero. La evidencia científica disponible ha demostrado

¹⁵ Se denominan gases de efecto invernadero porque retienen el calor y elevan la temperatura de la superficie de la Tierra, tal como ocurre en un invernadero que calienta el aire cerca del suelo. Los gases más importantes son: el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O) y el hexafluoruro de azufre (SF₆). Otro grupo de gases muy importantes son los hidrofluorocarburos (HFC) y los perfluorocarburos (PFC).

que las causas principales son de carácter antrópico y que sus efectos se distribuyen de manera global, independientemente de donde se hayan emitido dichos gases¹⁶.

El informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de 2007 revela que en 11 de los 12 últimos años se han registrado las temperaturas más cálidas desde 1850. Incluso, el Grupo ha modificado al alza sus cálculos respecto de la tendencia de aumento de la temperatura global en los últimos 100 años (1906-2005). El informe concluye que el planeta se ha calentado en promedio unos 0,74°C (entre 0,56°C y 0,92°C) solo en este período, aunque el problema se ha profundizado a partir de la era industrial (1750), principalmente por el elevado consumo de combustibles fósiles¹⁷.

El IPCC también ha documentado la correlación entre el aumento de la temperatura y la intensificación del ciclo del agua. Por una parte, el incremento de nivel del mar por efecto del calentamiento ha sido, en promedio, 1,8 mm/año (entre 1,3 mm y 2,3 mm) desde 1961. Sin embargo, a partir de 1993 se incrementó a un promedio de 3,1 mm/año (entre 2,4 mm y 3,8 mm). Esto se debe al efecto del deshielo de los glaciares y los casquetes de hielo polares por el aumento de la temperatura. Los datos satelitales obtenidos desde 1978 indican que la extensión anual de los hielos marinos árticos ha disminuido, en promedio, un 2,7% (entre un 2,1% y un 3,3%) por decenio. Sin tener cifras tan exactas como las del Ártico, se estima que los glaciares de montaña y la cubierta de nieve han disminuido en ambos hemisferios. Por otra parte, el cambio climático ha influido en los patrones de precipitación, lo que se ha traducido en escasez de agua y sequías en ciertas áreas e inundaciones en otras. Entre 1900 y 2005, la precipitación aumentó notablemente en las partes orientales del norte de América del Sur y del Norte, Europa septentrional y Asia septentrional y central, aunque disminuyó en el Sahel, el Mediterráneo, África meridional y ciertas partes de Asia meridional. En todo el mundo, la superficie afectada por las sequías ha aumentado desde 1970.

Las observaciones revelan también un aumento de la actividad ciclónica tropical intensa en el Atlántico norte desde aproximadamente 1970, con escasa evidencia de aumentos en otras regiones. Cabe aclarar que es difícil identificar tendencias de más largo plazo de la actividad ciclónica, particularmente antes de 1970, por falta de registros apropiados.

Los mensajes centrales derivados de los cuatro informes del IPCC son¹⁸:

- La temperatura media del planeta está aumentando más allá de las tendencias normales en el último siglo debido a las emisiones de gases de efecto invernadero y a la disminución de los sumideros naturales, sobre todo debido a actividades antropogénicas.
- De continuar este comportamiento, la temperatura media mundial se incrementaría durante este siglo a niveles sin precedentes en la historia geológica del planeta del último millón de años, lo que tendría graves consecuencias mundiales sobre los ecosistemas, la economía y el bienestar.

¹⁶ El IPCC destacó este carácter antrópico en el Cuarto Informe de Evaluación, publicado en mayo de 2007 por las Naciones Unidas.

¹⁷ De acuerdo con el informe del IPCC de 2007, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero por efecto de actividades humanas han aumentado desde la era preindustrial (1750), y mayormente entre 1970 y 2004, un 70%. Las actividades clave que emiten GEI son las relacionadas con la energía, los procesos industriales, el uso de disolventes, la agricultura, el cambio de uso del suelo, la deforestación y los desechos.

¹⁸ Sobre la base de la información de los cuatro informes de evaluación (1990, 1995, 2001 y 2007) del IPCC.

- En la medida que no se tomen medidas eficaces para corregir esta situación, mayores serán sus costos.
- Todavía existe una ventana de oportunidad para implementar medidas de mitigación que, si bien afectan la economía mundial, pueden aplicarse con la tecnología disponible.
- Se requerirán medidas inmediatas de adaptación en las zonas más vulnerables ya sometidas al efecto del aumento de la temperatura y del nivel de los océanos.

El impacto del cambio climático en los ecosistemas y las economías ya son significativos y se incrementarán durante este siglo, y serán mucho más graves en los países en desarrollo, en los pequeños Estados insulares y en las comunidades socialmente menos protegidas.

Lo anterior explica la urgencia política por llegar a un acuerdo multilateral de carácter global y vinculante, especialmente a partir de 2007, tanto por el proceso de renegociación del Protocolo de Kyoto como por el informe del IPCC. Las metas de mitigación global buscan estabilizar las emisiones totales en niveles compatibles con un aumento no mayor de 2°C, lo que supone reducir aproximadamente un 50% las emisiones totales anuales hasta 2050, que hoy son de entre 40 y 45 GtCO₂e. En una población mundial de 6.000 millones de habitantes esto se traduce en un promedio de aproximadamente 7 toneladas de CO₂ per cápita (Hepburn y Stern, 2008). Una reducción del 50% implica disminuir las emisiones a cerca de 20 GtCO₂e anuales hasta 2050 y, en una población mundial estimada de 9.000 millones de habitantes, a un promedio mundial de emisiones per cápita de poco más de 2 toneladas.

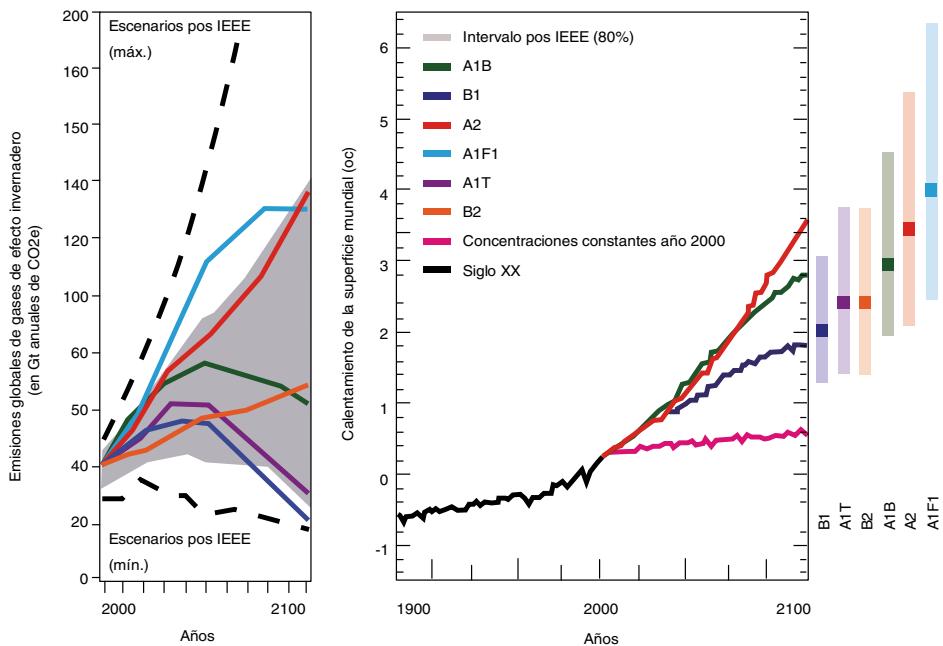
Estas metas de largo plazo representan un enorme reto para los países en desarrollo, entre los que se encuentran los de nuestra región. Por ello, sin medidas internacionales de mitigación y de apoyo a la adaptación, la región podría sufrir a lo largo del siglo XXI pérdidas importantes en el sector agrícola, la disponibilidad de agua, la biodiversidad, intensas presiones sobre la infraestructura y un aumento en la intensidad de las catástrofes, que se acumularían hasta representar cifras importantes del PIB actual, lo que afectará intensamente áreas con mayor precariedad urbana y a los sectores más pobres de la región¹⁹.

Desde la perspectiva global, actualmente las emisiones de gases de efecto invernadero de América Latina y el Caribe representan una proporción menor de las emisiones mundiales y tienen un crecimiento menor que las emisiones globales entre 1990 y 2000, pero continúa el crecimiento de consumo de energía fósil en la región²⁰. Esta trayectoria podría ser difícilmente sostenible en un entorno global que apunta a un futuro cada vez más restrictivo en cuanto a las emisiones de carbono.

¹⁹ En el siglo XXI el impacto medio en la agricultura de Centroamérica se estima entre un 14% y un 19%, dependiendo del escenario seleccionado, con una tasa de descuento del 0,5%, en países donde este sector representa más del 5% del PIB (CEPAL, 2009d). En muchos países del Caribe la agricultura sigue jugando un rol muy relevante y, dada la ubicación geográfica de sus países, estos están muy expuestos al impacto del cambio climático en la agricultura. Los sectores sociales más vulnerables son los que están en la escala más baja del ingreso. En el caso de la agricultura, un efecto inevitable será el incremento de precios conforme se reduzca la producción y la dificultad para mantener la oferta, que nuevamente deberán afrontar con mayor desprotección quienes se encuentran en los niveles de ingreso más bajos, como se vio durante la crisis de precios agropecuarios de 2008.

²⁰ La base de datos utilizada para las emisiones es la del Instituto de Recursos Mundiales (WRI), lo que permite realizar comparaciones históricas entre países.

Gráfico I.8
**ESCENARIOS DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN 2000 Y 2100
(EN AUSENCIA DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS ADICIONALES) Y PROYECCIONES
DE TEMPERATURAS DE LA SUPERFICIE**

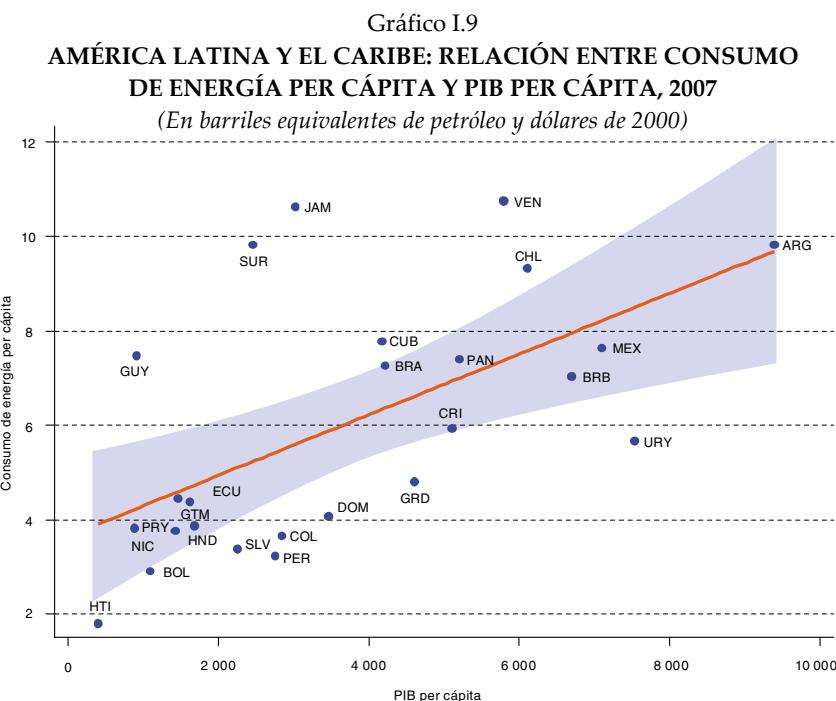


Fuente: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge University Press, 2007.

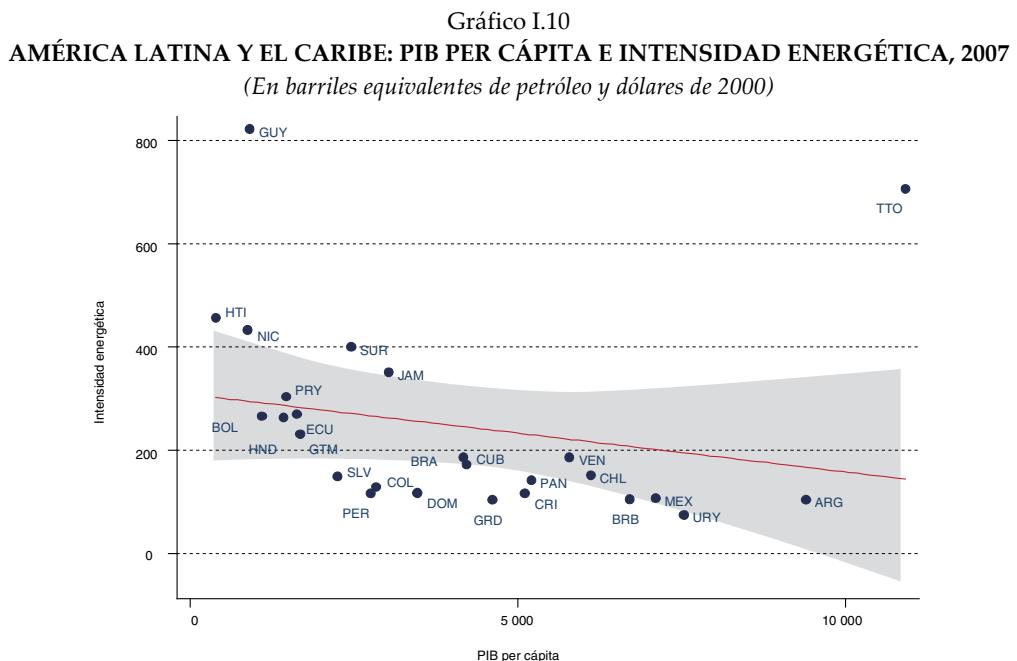
Nota: IEEE = Informe especial del IPCC sobre escenarios de emisiones.

En el gráfico I.9 se muestra la relación positiva entre el consumo de energía per cápita y el ingreso per cápita y aunque hay un paulatino proceso de desacoplamiento del consumo energético conforme aumenta el PIB per cápita (véase el gráfico I.10), resulta insuficiente para contener el actual dinamismo del consumo energético que es incluso superior a la media mundial (véase el gráfico I.11). Esto se suma a la generación creciente de emisiones de otros gases de efecto invernadero por cambios en el uso del suelo (CEPAL, 2009d). Desde el punto de vista de las oportunidades, la región tiene la posibilidad de contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a partir de proyectos y medidas de eficiencia energética, mecanismos de reemplazo en la generación de energía con tecnologías renovables, y la conservación y producción de bosques con alta capacidad de absorción de carbono.

De no actuar oportunamente para modificar la trayectoria actual, en las próximas décadas la base de sustentación económica se modificará de un modo sin precedentes en la historia regional, tanto por el cambio climático como por las presiones de los países desarrollados para mitigar sus efectos a cualquier costo si no se alcanza un acuerdo multilateral global. De todas formas, tarde o temprano esto implicará un cambio profundo en los modos de producción y consumo, especialmente de la energía (véase el capítulo III).

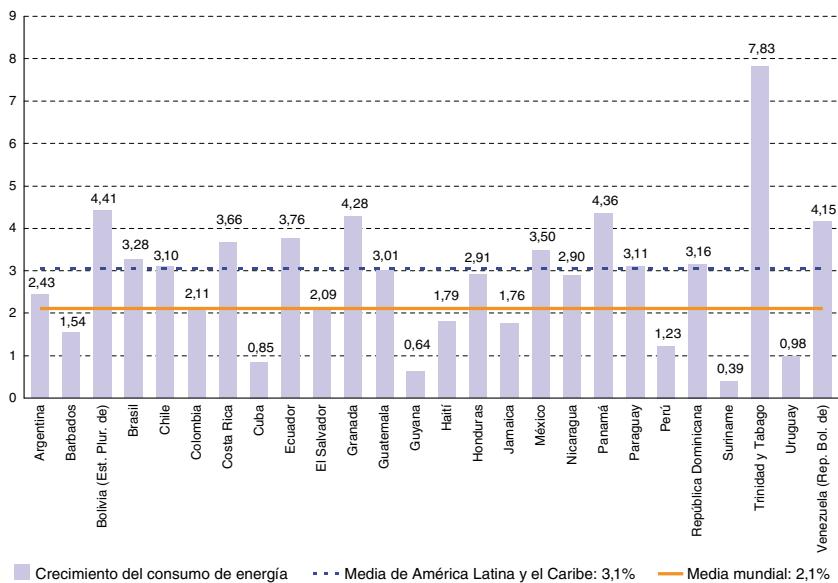


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el Sistema de Información Económica Energética (SIEE) para las estadísticas de consumo total de energía y la Base de Estadísticas e Indicadores Económicos (BADECON) para los datos de PIB per cápita a precios constantes de 2000.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el Sistema de Información Económica Energética (SIEE) para las estadísticas de consumo total de energía y la Base de Estadísticas e Indicadores Económicos (BADECON) para los datos de PIB per cápita a precios constantes de 2000.

Gráfico I.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL CONSUMO DE ENERGÍA, 1970-2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y el Sistema de Información Económica Energética (SIEE).

Es fundamental encontrar modalidades multilaterales más eficaces para detener el calentamiento global a partir de sistemas de administración que reconozcan la interdependencia entre los países y el rol diferenciado que cada uno de ellos ha desempeñado en su gestación, así como entre los actores públicos, privados y sociales y entre las distintas generaciones. Estas propuestas institucionales y financieras deberán considerar plenamente el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, así como la adecuada consideración de las prioridades de desarrollo en un esquema más equitativo de gobernabilidad global. Es importante que la región participe activamente en las negociaciones internacionales y se beneficie de los acuerdos financieros a partir de alternativas competitivas de intercambio de emisiones de carbono entre países desarrollados y países en desarrollo.

El progreso hacia una multilateralidad eficaz y equitativa no ha sido muy alentador. Las metas contenidas en el Protocolo de Kyoto han sido parcialmente cumplidas. Además, los resultados del decimoquinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, realizada en Copenhague en diciembre de 2009, fueron limitados, precisamente porque no se logró un acuerdo sobre metas cuantitativas de reducción adicional de emisiones por parte de los países desarrollados. Tampoco se logró un acuerdo que refleje con claridad compromisos financieros y tecnológicos que apoyen a los países en desarrollo a comprometerse a mitigar sus emisiones. El Acuerdo de Copenhague, producto de un acercamiento entre los países que integran el bloque denominado BASIC (el Brasil, Sudáfrica, la India y China) y los Estados Unidos, se alcanzó en las horas finales del encuentro, del que no surgió un consenso.

Este acuerdo propone limitar el incremento de la temperatura global a dos grados, lo que supone limitar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a 450 partes por millón (ppm). Esto implica reducir decididamente las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2020 y lograr una disminución del 50% entre 2020 y 2050. En este documento se definieron algunos principios para que los países desarrollados comprometan recursos financieros, sobre la base del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, para que los países en desarrollo puedan contribuir a reducir emisiones voluntariamente y adaptarse a los efectos inmediatos del cambio climático.

El encuentro de Copenhague no rindió los frutos esperados. Aunque se avanzó en el debate, el Acuerdo de Copenhague, que no tiene carácter vinculante, fue cuestionado por muchos países y deberá revisarse y, en todo caso, ratificarse por los Estados miembros para aumentar el compromiso de los países, al tiempo que el proceso de negociación gana en transparencia e inclusión.

Se mantienen abiertas dos modalidades internacionales para alcanzar la seguridad climática en este confuso escenario posterior a Copenhague. La primera apunta a transitar un camino negociado, sobre la base de valores compartidos, plazos acordados, criterios y esfuerzos simultáneos basados en responsabilidades comunes pero diferenciadas y en el marco de las negociaciones multilaterales. La segunda modalidad abre una ruta de iniciativas unilaterales que se aplican de manera indiscriminada, no distinguen niveles de desarrollo relativo y solo obedecen a las leyes de la competencia.

Entre las medidas que formarán parte de la nueva normalidad climático-económica destaca la aplicación de regulaciones unilaterales del comercio o la imposición de impuestos a las exportaciones basadas en el contenido de carbono de las mercancías exportadas a los países desarrollados. Ello entraña el serio riesgo de que la mitigación termine siendo, por esa u otras vías, asumida en forma sustancial por las economías en desarrollo.

Hay varias iniciativas en esa dirección y entre las de mayor alcance se encuentra la emanada de la etapa 2 del proceso Grenelle en Francia, que propone el etiquetado de los productos para el mercado minorista con información sobre el contenido de carbono y el impacto ambiental estimado de su embalaje, que se sigue de cerca en el Japón, el Reino Unido y otros mercados de destino de exportaciones de la región²¹. Los países en desarrollo deberán prepararse para evitar una eventual pérdida de mercados de exportación ante la aparición de competidores mejor adaptados para enfrentar estas exigencias.

En suma, el cambio climático para América Latina y el Caribe puede convertirse o bien en una nueva restricción al crecimiento económico, o bien, si se aborda de manera oportuna e integrada, en una oportunidad para la renovación y mejora de las infraestructuras, el avance de los procesos productivos, la creación de modos de transporte más eficientes y con menores emisiones, y la promoción del cambio paulatino hacia un patrón de desarrollo con menor contenido de carbono.

El trasfondo ético y el dilema económico en la discusión sobre asuntos climáticos es que la mitigación del cambio climático implica costos actuales altos para generar beneficios en el futuro. El problema singular al que nos enfrentamos a escala global es que el cambio climático es acumulativo e irreversible. Por ende, esperar para actuar es aceptar un gran riesgo, que puede ser

²¹ Véanse las iniciativas más destacadas hasta 2009 en CEPAL (2009d).

reducido posiblemente con costos menores hoy que en el futuro (Stern, 2007). Se requiere de acciones de Estado tanto en el ámbito institucional como en el económico para producir una realineación de precios y reorientar los mercados hacia objetivos de largo plazo. La lógica mercantil de corto plazo actual es claramente insuficiente.

Por último, cabe destacar en el marco de este documento que las implicaciones de este tránsito hacia economías con menor emisión de carbono pueden ser importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva. Los actores participan en el problema de manera desigual y los países y grupos de mayores ingresos tienen una mayor responsabilidad respecto de sus causas y una mayor capacidad para mitigar los efectos. Los impactos del cambio climático también son desiguales entre los países y dentro de ellos. Sin embargo la mitigación gradual puede reducir las inequidades, por ejemplo, mediante la provisión de servicios públicos de mejor calidad y de gran importancia para la calidad de vida de los estratos menos favorecidos.

B. **Valor de la igualdad de cara al futuro**

1. **Retomando lo mejor de la política moderna**

La crisis y el nuevo escenario internacional a los que se hizo referencia en páginas anteriores llegan a América Latina y el Caribe en un momento histórico particular y, en cierto modo, positivo. En primer lugar, existen regímenes políticos democráticos instalados en toda la región de manera inédita en la historia republicana, lo que ha colocado el tema de la vigencia de la ciudadanía en la agenda pública, tanto en lo referido a los derechos políticos como a los derechos civiles.

La vida democrática en los países de la región también ha posicionado a los derechos sociales y culturales como objeto de las políticas y de la política. No es casual el creciente gasto público como proporción del PIB y el considerable aumento del gasto social, que en gran medida es inversión social. Tampoco lo es la puesta en marcha de políticas más activas de transferencias hacia los sectores más vulnerables, los avances en el derecho a la salud y en una seguridad social con componentes solidarios y mayor vocación universal, y la mayor presencia en políticas de reconocimiento de desigualdades y diferencias en materia de género, etnia, cultura, territorio y edad.

El camino en este sentido es largo y no necesariamente lineal, pero los avances son innegables. Todo lo anterior es fruto de un duro y rico aprendizaje político y cultural. En la región van calando las ideas que promueven las libertades, la sostenibilidad ambiental, la no discriminación en los más variados campos y el respeto a la libre determinación de los pueblos.

La crisis y el nuevo escenario internacional plantean, por lo mismo, el desafío de fortalecer, en lugar de revertir, las conquistas sociales y la agenda de inclusión y reconocimiento. No es fácil cuando los efectos de la crisis se hacen sentir negativamente en el empleo de los más vulnerables, los recursos fiscales para la protección social y las condiciones para impulsar un mayor dinamismo económico. Tampoco lo es cuando la libre determinación se enfrenta a factores condicionantes exógenos tan difíciles de controlar como los choques externos y la volatilidad financiera global. Por otra parte, el aprendizaje histórico no puede quedar olvidado tras las dificultades que surgen en un mundo cada vez más interdependiente e inestable. Por el contrario, este aprendizaje es el que debe condicionar la agenda de futuro, sobre

todo cuando requiere de mucha voluntad política en el presente. La iniciativa de los países para mantener los equilibrios macroeconómicos y contener los costos sociales de la crisis es una muestra de esta voluntad.

Es en este marco que planteamos la centralidad de la igualdad en el desarrollo. Defender hoy el valor de la igualdad es recrearlo a la luz del aprendizaje histórico y de las actuales condiciones de ser en el mundo, vale decir, de vivir la globalización en todos sus ámbitos. El valor de la igualdad, junto con el de la libertad, es la forma más humanizada de asumir las tareas de la modernidad.

La igualdad ha estado en el corazón de la política moderna y de las luchas sociales por el cambio y el mejoramiento de la sociedad. A lo largo de los tres últimos siglos, esta igualdad ha involucrado dos dimensiones complementarias pero en tensión permanente. La primera se refiere a la abolición de privilegios y la consagración de la igualdad de derechos de todos los individuos, cualesquiera sean sus orígenes y condiciones de género, nacionalidad, edad, territorio y etnia. Esta dimensión tiene su mejor expresión en las declaraciones de derechos humanos realizadas desde la Revolución Francesa hasta las de las Naciones Unidas y los sucesivos pactos suscritos por la comunidad internacional. Este principio cristaliza en la idea de ciudadanía que refiere al conjunto de derechos y obligaciones de los individuos, a la comunidad política de que estos forman parte, a la existencia de marcos institucionales y normativos que dan garantías ciudadanas y de un espacio público donde se ejercen los derechos y obligaciones que constituyen la ciudadanía. Este es el valor de la igualdad que proclama la democracia y que se recoge en el sufragio universal. Sin duda, el avance de la democracia política en la región responde al mandato de la modernidad.

La segunda dimensión se refiere a la distribución de recursos en la sociedad, que permite que todos los miembros ejerzan efectivamente sus derechos. Ella surge de una primera debilidad de la dimensión de la igualdad ciudadana, que en América Latina y el Caribe ha estado secularmente presente, a saber, que la igualdad política se ve mermada en su contenido si no reconoce y busca remediar las desigualdades de recursos materiales y simbólicos. Se postula, entonces, el principio de igualdad real o sustantiva en las diversas esferas de la vida social en que se afirman derechos universales. Y si la primera dimensión de la igualdad remite a la cuestión de los derechos y al papel del poder judicial para garantizarlos, la segunda remite a la justicia social y a una estructura socioeconómica y política que la promueva. Este es un gran desafío pendiente en esta región, donde las brechas de equidad son, y han sido, las mayores del mundo.

La igualdad en la estructura socioeconómica hace pensar necesariamente en la estructura productiva. Nos referimos principalmente a la inserción en el sistema productivo mediante el trabajo, para lo que es fundamental lo que ocurre con la economía, el sistema productivo, su distribución territorial y su capacidad para generar empleos de calidad. De allí que los cuatro capítulos siguientes se consagren a estos aspectos estructurales. El acceso a los recursos productivos, el desarrollo de capacidades, el acceso al financiamiento y los mercados y la disponibilidad de infraestructura y tecnología son ejes de la igualdad en esta dimensión.

Es necesario considerar a la igualdad desde el punto de vista de la esfera productiva y de la política social. En este marco, el gasto social debe verse como inversión social en capacidades humanas y oportunidades productivas. Allí se juega la base estructural de la igualdad y la desigualdad y allí es fundamental un rol más activo del Estado.

A lo largo de este documento se ha optado por hacer referencia a la capacidad humana y no al capital humano, precisamente porque la igualdad no se resuelve mediante un ajuste meritocrático espontáneo. Por cierto, la educación y el conocimiento son fundamentales para colocar a la igualdad en el filo entre aporte productivo y desarrollo social. Pero en la igualdad de derechos es muy importante el rol redistributivo del Estado y no solo el "valor" de las personas en el mercado. Como ciudadanos y ciudadanas, los miembros de la sociedad no pueden subordinar su bienestar a su "capital humano", vale decir, a la valorización de sus capacidades en una relación de oferta y demanda de trabajo, no solo por el acceso tan desigual a la educación y el conocimiento, sino porque ejercemos aquí una opción política y valórica por la ciudadanía como eje de inclusión. No adherimos a la premisa que está en el origen de la teoría del capital humano, a saber, que el eje de inclusión es el ajuste meritocrático en el mercado laboral y no la ciudadanía como titularidad de derechos.

2. Por qué una agenda por la igualdad precisamente ahora

Tanto el patrón de globalización de las dos décadas previas a la crisis, como los efectos de esta última y el nuevo escenario mundial, invitan a preguntarse por el mundo del cual venimos, el mundo al que vamos y el mundo al que queremos ir. Estas preguntas pueden parecer muy amplias, pero no habrá orientación estratégica del desarrollo si no se formulan.

En este marco, planteamos que hoy una agenda de la igualdad es ineludible por varias razones.

En primer lugar, porque una mayor igualdad en materia de derechos, oportunidades y bienestar promueve un mayor sentido de pertenencia a la sociedad y, con ello, una mayor cohesión social (CEPAL, 2007a). Sin cohesión social difícilmente se pueden enfrentar, como comunidad y país, los desafíos de un mundo más competitivo y complejo. El crecimiento, si tiende a la concentración de sus frutos, surte un efecto negativo en la cohesión y la inclusión social, lo que a su vez merma la dinámica futura del crecimiento. Al aumentar la brecha de expectativas aumenta la conflictividad social, lo que erosiona la legitimidad de los gobiernos y amenaza, con ello, la sostenibilidad del crecimiento.

En segundo lugar, una sociedad más integrada es condición para una sociedad más productiva y con mayor convergencia productiva. En efecto, la "competitividad auténtica" (CEPAL, 1990), basada en mayores capacidades humanas, con mejor inserción productiva del conjunto de la sociedad (y no en bajos salarios y sobreexplotación de los recursos naturales), rinde mayores réditos en cuanto al crecimiento sostenido de largo plazo. Una sociedad que difunde de manera más igualitaria oportunidades de educación y acceso al empleo formal dispone de una fuerza de trabajo con mayores capacidades, y a la vez optimiza el uso de esas capacidades para avanzar en materia de productividad y competitividad, así como de recursos fiscales para la inversión productiva y la protección social. Una sociedad que universaliza el acceso oportuno a la salud y a la nutrición reduce los costos asociados a la enfermedad y la desnutrición, desde las mermas de la productividad hasta los gastos debidos a la morbilidad. Una sociedad con mayor nivel de equidad probablemente enfrenta menores costos de seguridad ciudadana y calidad de la democracia.

En el largo plazo hay un círculo virtuoso entre menores brechas sociales, menores brechas de productividad y un crecimiento más dinámico y sostenido. La evidencia es concluyente, en el sentido de que desarrollo económico e igualdad social tienden a confluir. Baste contrastar la distribución del ingreso y de otros activos en sociedades más pobres y menos pobres.

En tercer lugar, la mayor igualdad en el ámbito de los derechos sociales permite una mayor igualdad en cuanto a la voz y la visibilidad políticas. Dicho de otro modo, una mayor integración al trabajo digno, a la educación de calidad, a la información y el conocimiento, y a las redes de protección e interacción sociales, permite mejorar la capacidad de los ciudadanos para la participación en instituciones políticas y sindicales, el diálogo público, el voto informado, el uso del conocimiento para hacer respetar sus derechos, el acceso a asociaciones civiles y el intercambio cultural. En cambio, a mayor “voz pública” y representatividad en las instancias de deliberación, mayor incidencia de los grupos secularmente excluidos en decisiones que apuntan a redistribuir recursos y universalizar prestaciones.

En cuarto lugar, la experiencia de crisis anteriores en América Latina y el Caribe muestra que su impacto en la pobreza, el bienestar y la inclusión social suele ser más profundo y duradero que el que tiene en la dinámica de la economía. Además, el patrón de globalización que entró en crisis en 2008, muy dominado por el mundo financiero y su relativo divorcio respecto de la economía real, mostró no solo ser muy volátil sino también muy excluyente, ostentando el triste récord de la distribución más regresiva de los frutos del progreso en la historia contemporánea. Esto hace que, a la larga, las sociedades sean más injustas, o con grandes zonas de vulnerabilidad a la pobreza y la indigencia. En este marco, la mayor igualdad constituye un referente normativo que orientará la acción pública en aras de reducir la vulnerabilidad y traducir el crecimiento económico en un acceso más difundido al bienestar.

Hablamos de igualdad a la luz de una amarga experiencia en materia de desigualdad. La evidencia de las últimas dos décadas del siglo pasado en la región muestra números rojos en cuanto a la igualdad. La nueva alianza público-privada redundó en una mayor segmentación de la calidad de los servicios, las asimetrías de información y una mayor segmentación territorial, y no corrigió desigualdades de origen en las oportunidades de trayectoria. La heterogeneidad estructural, relativa a la segmentación en el mundo productivo del trabajo y que desde allí multiplica las desigualdades sociales en todas las esferas de la sociedad, aumentó durante las tres últimas décadas en la mayoría de los países de la región. Además, dos áreas en que los arreglos entre Estado, mercado y familia exacerbaron la segmentación fueron la protección social y la educación. En lugar de igualar oportunidades, aumentaron las brechas. Sin duda, los esfuerzos en el área de la política pública, redoblados en la década que termina a fin de reducir la pobreza, ampliar el acceso a la educación y la capacitación y, más recientemente, mitigar la vulnerabilidad social, son respuestas frente a esta evaluación crítica.

El tema de la igualdad obliga a enfrentar el grado de proximidad y distancia en la sociedad en su conjunto. Apunta a reducir la distancia entre grupos sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan la capacidad de autorrealización. Más aún, el pasaje de la igualdad de oportunidades a una menor brecha en materia de logros, activos y apropiación de las bondades del progreso no es automático, dadas las profundas brechas en el poder, el patrimonio, el reconocimiento y las redes de relaciones que marcan nuestras sociedades desde siempre y, sobre todo, las brechas entre la manera en que las personas se insertan en la estructura productiva y laboral de la sociedad, que reproducen tantas otras brechas. De allí que lo que la CEPAL señaló hace una década respecto de la equidad (CEPAL, 2000), se aplique a la igualdad: “Las fuentes de las desigualdades se encuentran en distintos ámbitos de la vida social y económica y, por lo mismo, las intervenciones en pro de la equidad deben contemplar esta variedad de ámbitos (...) que tienen que ver con la igualdad de oportunidades al inicio y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo, con la igualdad de oportunidades para acceder

al bienestar material, pero también para participar en las decisiones y en el espacio público, la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole". En este marco, la igualdad de oportunidades en el momento de partida, requiere para ser efectiva a lo largo de la vida de las personas de una razonable igualdad de resultados, lo que remite nuevamente al principio de igualdad como principio rectificador a lo largo del ciclo de vida.

3. Igualdad entre diferentes

En el debate político y la agenda pública adquieren cada vez mayor visibilidad las seculares diferencias entre grupos definidos por género, etnia, territorio y edad. La adscripción es una fuente crecientemente valorada de la diversidad. Está presente, más allá de las demandas de igualdad ante la ley, en las luchas por la identidad y por un reconocimiento de problemas y proyectos colectivos, sean de género, etnia, edad u otras condiciones específicas. Sin embargo, la discriminación y la exclusión histórica hacen que hoy día grupos definidos por estas categorías, y a causa de su pertenencia a las mismas, padecan los mayores niveles de vulnerabilidad y exclusión. Esa es la paradoja.

En este marco, la agenda de la igualdad debe incluir, como complemento, la agenda de la diferencia. Pero en ningún caso para hacer de la diferencia un eufemismo de la desigualdad, sino para avanzar hacia una mayor igualdad entre desiguales. Hacer efectiva la universalidad de los derechos y la igualdad ante la ley obliga a considerar las diferencias. No solo por las asimetrías que implican en cuanto al acceso a la plena titularidad de derechos políticos y sociales, sino también porque el reconocimiento de la diversidad reclama, consecuentemente, políticas de acción afirmativa para hacer a todos y todas plenamente ciudadanos. Esto obliga a ampliar el concepto secular de los derechos en aras de una visión más incluyente de la igualdad, considerando, por ejemplo, el recurso institucional de las discriminaciones positivas en favor de las categorías desfavorecidas o de la paridad en las cuestiones de género.

La falta de consideración de esas diferencias en nombre de una igualdad abstracta y genérica oculta que los seres y grupos humanos tienen diversas maneras de ser sujetos de su historia. Así, la ciudadanía "genérica" puede ser fuente de discriminación o desigualdad real para grupos específicos si no se consideran estos factores. Ciudadanía o igualdad de derechos, justicia social o igualdad sustantiva, y reconocimiento de la diversidad o igualdad en la diferencia, son tres componentes del concepto de igualdad que no pueden subordinarse el uno al otro y que en conjunto constituyen el concepto de igualdad que postulamos.

Ampliar el horizonte de la ciudadanía y las políticas a campos como las relaciones de género, la identidad de etnias y pueblos, la preservación del medio ambiente, el acceso a la comunicación a distancia, la gestión local y regional, requiere cambios institucionales importantes. No considerar las diferencias y estos ámbitos emergentes en la agenda de la igualdad refuerza la histórica propensión a contar con ciudadanos de primera y de segunda en las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

4. Deudas pendientes que se entrecruzan

La región de América Latina y el Caribe es pródiga en desigualdades. El indicador agregado de distribución del ingreso es útil no solo porque habla con elocuencia de las brechas que atraviesan

la región, sino también porque detrás de las brechas de ingreso, o en ellas, se plasman brechas que se refuerzan entre sí, cual círculo vicioso.

Por una parte, las brechas en materia de educación y conocimiento lo son en materia de desarrollo humano y por ello no solo la educación es vital, sino también la nutrición, la salud preventiva y la capacitación. Las brechas en el conocimiento son brechas en el ejercicio positivo de la libertad, entendida como conjunto de capacidades para llevar adelante proyectos de vida. En la región completar la secundaria es la norma entre jóvenes del quinto quintil y la excepción entre jóvenes del primer quintil, como se verá en el capítulo VI. Si se requiere la secundaria completa para acceder a opciones laborales que permitan romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, esta brecha educativa perpetúa la desigualdad a lo largo de la vida y entre generaciones.

Por otra parte, las brechas en la productividad lo son de bienestar y de autorrealización en el trabajo. El nivel socioeconómico de origen y el nivel educacional marcan considerablemente los destinos laborales de baja o alta productividad, lo que supone la existencia de brechas en los ingresos, el acceso a redes sociales, el reconocimiento colectivo a los esfuerzos propios y la calidad de la vida cotidiana. La llamada heterogeneidad estructural que se aborda en el tercer capítulo consagra desigualdades que se refuerzan entre sí en las áreas de educación, desempeño productivo, conexión con mercados, incorporación de progreso técnico, estabilidad contractual y negociación política. Esta heterogeneidad no se supera con políticas redistributivas como las transferencias directas a los hogares, sino que es necesario orientar estas transferencias para que surtan un impacto positivo en las capacidades productivas de las personas, así como también es necesario invertir en la estructura productiva para mejorar la oferta laboral.

Las brechas en la protección social determinan distintas formas de vulnerabilidad entre las cuales las principales son los riesgos de pobreza e indigencia, enfermedad, desempleo y vejez sin ingresos. Así como en la región las brechas de educación y productividad son muy agudas, así también la protección social está muy segmentada en términos de redes y servicios oportunos. Un bajo porcentaje de la población económicamente activa contribuye a la seguridad social, en circunstancias en que las pensiones solidarias todavía son incipientes. La salud ha tendido a privatizarse y se ha fragmentado su calidad según la capacidad de pago y los seguros de desempleo constituyen una deuda pendiente.

Las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad se nutren de (y alimentan) brechas históricas por razones de raza y etnia, género y territorialidad. Las desigualdades de género se expresan, por una parte, en formas diversas de discriminación en el mundo laboral (menos ingresos, más desempleo y empleo menos protegido) y por otra en la falta de remuneración y el poco reconocimiento de la economía del cuidado, clave en la reproducción social y a cargo sobre todo de las mujeres. Los indígenas y afrodescendientes, así como la población rural, son más pobres, menos educados, con menores ingresos, con menos protección social y acceso restringido a la justicia y a la política. Las desigualdades territoriales también se ven reflejadas en la segregación urbana, dado que los barrios pobres tienen servicios pobres y accesos restringidos (escuelas de mala calidad, ambientes hacinados, mayor exposición a la violencia, menos oferta de empleos, servicios más deficientes de salud, menos capital social).

Estas deudas pendientes en la agenda de igualdad se abordarán en los capítulos III, IV, V y VI con relación a la productividad, el territorio, el empleo, la protección social y la educación, respectivamente.

C. Los temas que nos ocupan

El análisis del presente documento se hace sobre la base de evidencias históricas en el marco de los desafíos del nuevo escenario mundial y los que plantea el valor de la igualdad. Se actualizan y recrean las ideas de la CEPAL a la luz del cambio de época, en materia de pacto fiscal, desarrollo productivo, protección social, convergencia territorial, generación de capacidades por medio de la educación y de oportunidades por medio del empleo. Además, la agenda de la igualdad se articula con diversas dimensiones y se procura acuñar una visión estratégica del desarrollo en el mundo actual, lo que conduce a un profundo replanteo del rol del Estado en distintos ámbitos.

Esta visión estratégica se apoya en seis grandes pilares a los que hacen referencia los seis capítulos de este documento. En el capítulo II se ahonda en el necesario entorno macroeconómico para darle al crecimiento económico una dinámica sostenible en el largo plazo. Destaca la necesidad de aprender de la experiencia para protegerse de la volatilidad global, de generar señales e incentivos adecuados para la inversión productiva y de acortar las distancias entre PIB real y PIB potencial. Como se verá, mucho puede hacerse en materia de política fiscal, monetaria, cambiaria y de reforma del mercado de capitales externo. A partir de la aplicación de políticas adecuadas es posible dar más empuje al crecimiento y mejorar su calidad, lo que redundará en impactos positivos en el empleo y en una mayor holgura fiscal para las políticas públicas de fomento productivo y protección y promoción social. El aumento de la calidad implica aquí también crecimiento con equidad, a diferencia de lo que ha prevalecido en las décadas precedentes.

En el capítulo II se resalta la importancia de crecer en forma continua y estable, dado que esto es decisivo para recuperar las condiciones necesarias que permitan enfrentar los immensos rezagos sociales que existen en América Latina y el Caribe. Lamentablemente, la crisis financiera mundial y sus efectos en América Latina y el Caribe han interrumpido un ciclo de crecimiento con estabilidad auspicioso en la región iniciado en 2003, que había revertido la tendencia de dos décadas de elevado desempleo y creciente informalización y precarización de las relaciones laborales. Todo ello significa que se suman nuevos desafíos a los anteriores para que se logre un desarrollo económico y social convergente con las aspiraciones y derechos de la ciudadanía.

El crecimiento continuo y estable analizado en el capítulo II puede favorecer, por medio de distintos mecanismos, no solo la mejora del bienestar, sino también la reducción de la desigualdad de que tratan los capítulos III a VI. Entre los puntos más importantes que han de tenerse en cuenta respecto de la igualdad se encontrarían:

- i) El ritmo y la estabilidad del crecimiento afectan el grado de homogeneidad productiva que se alcanza durante el proceso de crecimiento y la correspondiente convergencia en la calidad de los puestos de trabajo que se van creando, así como en el rendimiento de los trabajadores.
- ii) El ritmo y la estabilidad del crecimiento determinan el aumento del excedente económico y de esa manera le otorgan a la sociedad y al Estado la posibilidad de reducir por la vía de programas y proyectos públicos las desigualdades entre territorios que consolidan y acentúan la desigualdad productiva y laboral.

iii) El ritmo y la estabilidad del crecimiento y el aumento correspondiente del excedente económico otorgan también a la sociedad y al Estado los márgenes fiscales que permitirán, gradualmente, introducir con criterio de universalidad la protección social necesaria. De esta manera se da un círculo virtuoso que vincula la mayor estabilidad económica, la mayor convergencia productiva y ocupacional y la generalización del bienestar, así como la garantía de adquisición de la plena ciudadanía por la población en su conjunto por medio de la educación, la salud, la previsión y la asistencia a los pobres, entre otros factores.

En el capítulo III se muestra la falta de convergencia productiva en dos sentidos. El primero es el de la heterogeneidad estructural, vale decir, las persistentes y profundas brechas de productividad entre sectores, dentro de los sectores y en el empleo. Estas brechas, como se sabe, constituyen un núcleo duro desde el cual se expande la desigualdad a toda la sociedad, lo que exacerba las brechas en materia de capacidades y oportunidades. El segundo sentido de la convergencia productiva es el cierre de brechas de productividad entre las economías latinoamericanas y caribeñas, por una parte, y de las economías más desarrolladas y más dinámicas, por la otra. Como se verá, los saltos en la productividad de las economías de la región son muy lentos, requieren de mayores esfuerzos de inversión pública y privada, estímulos adecuados y políticas públicas activas. En este documento se señala que es necesario abordar complementariamente ambos desafíos en materia de convergencia productiva, hacia adentro y hacia afuera, con un patrón energético más consistente con la sostenibilidad futura. En este eje confluyen, precisamente, más competitividad, más equidad y mayor inclusión social. Se propone entonces un desarrollo más sostenible en todo sentido.

En el capítulo IV los desafíos de convergencia productiva e igualdad social se aplican al ámbito territorial. Se muestra la aguda heterogeneidad territorial en las dinámicas de crecimiento y articulación productiva, así como en el acceso al bienestar y la pobreza. Se muestra también que el territorio importa y que cambia, y que para caracterizar un territorio no basta con la foto del momento sino que también es necesaria la película de su trayectoria. El análisis que se realiza en este capítulo permite visualizar la medida en que las brechas territoriales refuerzan las brechas nacionales en el desarrollo económico y social y, a su vez, son reforzadas por estas. Se plantea además la importancia de activar sinergias con criterio de articulación espacial, así como la necesidad de formular reformas en el ámbito fiscal que permitan nivelar el campo de juego entre unidades administrativas y territoriales distintas.

En el capítulo V se vincula claramente el mundo del trabajo con el de la inclusión social y la igualdad de oportunidades. Para ello se aborda tanto la dinámica del empleo como de la institucionalidad laboral. No cabe duda que el empleo constituye el eslabón que vincula la productividad con la igualdad, en la medida que es el expediente principal en la generación de ingresos de los hogares y constituye, además, un ámbito clave en la protección social, el aprendizaje a lo largo de la vida y la asociación con otros en procura de la conquista de derechos y aspiraciones. Por lo mismo, la alta proporción de la población económicamente activa en empleos de baja productividad, las marcadas brechas salariales, las más bajas tasas de empleo entre pobres e indigentes y la condición especialmente desventajosa de inserción de mujeres y jóvenes lesionan la igualdad y la productividad agregada. De allí la importancia de contar con políticas activas para mejorar la calidad del empleo, las capacidades y la empleabilidad de la fuerza de trabajo, las políticas de salario mínimo y la coordinación entre la institucionalidad laboral y la protección social.

En el capítulo VI se destaca el rol central del Estado y de las políticas sociales para darle a la agenda de la igualdad sus pilares de protección y promoción social. Se muestra asimismo la dinámica de las desigualdades sociales en materias clave como los ingresos de los hogares y la educación. Se destacan los avances del gasto social, que muestran la voluntad de los gobiernos por dar mayor preeminencia al rol del Estado en la provisión de bienes públicos, pero a la vez las insuficiencias en esta materia y el bajo efecto redistributivo de ese gasto. Mediante simulaciones, se muestran las brechas en materia de protección social en distintos ámbitos, su importancia en la agenda de la igualdad y sus costos potenciales como porcentajes del PIB. Esto permite ponderar el esfuerzo requerido para cerrar importantes brechas en materia de protección social y los dilemas en torno a cómo incrementar y reorientar las transferencias públicas. Por último, se abordan los grandes desafíos educacionales en la agenda de la igualdad, entre los que destacan la reducción de las brechas de calidad de los aprendizajes y la tendencia hacia la universalidad de la cobertura preprimaria y del egreso de educación secundaria.

En el último capítulo se resumen los grandes desafíos de política señalados en los capítulos precedentes y el nuevo rol del Estado para satisfacerlos. Se destaca en este sentido el mayor consenso respecto de que el papel del Estado es decisivo a la hora de garantizar los bienes públicos, dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo productivo, nivelar el campo de juego en el vector territorial, coordinar la transición demográfica con políticas igualitarias en la perspectiva de ciclos de vida y generar consensos en torno a pactos fiscales con claro efecto redistributivo. Se trata de un Estado de bienestar y no de un Estado subsidiario, que avanza hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias redistributivos que permiten instituir la solidaridad social en la médula de la vida colectiva, que no se pretende ni maximalista ni invasivo, sino que reconoce a la reforma fiscal como prioritaria para avanzar hacia una verdadera igualdad de derechos y oportunidades, y que además reconoce el crecimiento como condición necesaria del desarrollo y busca complementarla con otras condiciones que son, a la vez, medios y fines del desarrollo (empleo de calidad, cohesión social y sostenibilidad ambiental).

La evidencia de la crisis y las respuestas efectivas frente a sus eventuales costos refuerzan la importancia del Estado, de las políticas contracíclicas y de la protección social. Frente a la volatilidad financiera y la certeza de que los agentes económicos no resuelven todo ni representan el interés común, se plantea la importancia de la política como ámbito privilegiado para la toma de decisiones, el logro de consensos amplios y de orientación del desarrollo. Se trata de una política que debe mejorar en calidad, transparencia y efectividad, conforme a los desafíos de la democracia del siglo XXI, el nuevo escenario mundial tras la crisis y la creciente complejidad de nuestra sociedad. Resulta fundamental el respaldo que los pactos fiscales y los pactos sociales, cristalizados en leyes, normas y comportamientos colectivos, puedan brindarle a las políticas que aquí se proponen para el desarrollo que queremos.