

Las
AMÉRICAS en una
ENCRUCIJADA

Hacia la Reinserción del Trabajo Digno
en la Agenda del Desarrollo

Serie del Foro
Globalización y Desarrollo

Esta publicación se hace posible a través del apoyo
de la Fundación Ford y el Rockefeller Brothers Fund.

Copyright © 2005
Carnegie Council on Ethics and International Affairs
170 East 64th Street / New York, N.Y. 10021-7496
(212) 838-4120 / www.carnegiecouncil.org

All rights reserved
ISBN 0-87641-058-1
Printed in the United States of America

TABLA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO

El Retorno a las Fuentes:

El Fomento de la Dignidad Humana Mediante el Trabajo Digno 5

RESUMEN EJECUTIVO

Trazar un Nuevo Camino para el Desarrollo en las Américas 9

1 América Latina y el Caribe en el Siglo XXI

El Nuevo Contexto 13

Obstáculos a la Prosperidad en las Américas 14

2 Trazar un Nuevo Camino:

El Impulso al Trabajo Digno en las Américas 15

3 Redefinir la Estabilidad:

Una Política Macroeconómica que Favorezca el Empleo 17

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO

Política Monetaria 18

Política Fiscal 19

Política Cambiaria 20

Instrumentos de Control de Capitales 22

Coordinación de Políticas 22

4 Movilizar las Políticas Comerciales y Productivas en Favor del Empleo

Fomentar la Transformación del Sector Productivo 25

Política Comercial 28

Recursos Financieros 29

Coordinación de Políticas 31

5 El Fomento del Crecimiento Mediante el Desarrollo de los Recursos Humanos

Acceso a los activos sociales productivos 33

Protección social 35

CONCLUSIÓN

La Trayectoria Pendiente 37

PRÓLOGO

El Retorno a las Fuentes: El Fomento de la Dignidad Humana Mediante el Trabajo Digno

Las cosas básicas que nuestra gente espera de sus sistemas político y económico son simples: igualdad de oportunidades, empleos para quienes pueden trabajar, seguridad para quienes la necesitan, el fin de los privilegios especiales para unos pocos, la preservación de las libertades civiles para todos... estas son las cosas simples, básicas, que nunca deben perderse de vista en medio de la confusión e increíble complejidad de nuestro mundo moderno.

—Franklin Delano Roosevelt, 1941

"Cuatro libertades," el histórico discurso que Roosevelt pronunció hace más de medio siglo, en un período de rápidos cambios políticos y económicos mundiales, está hoy más vigente que nunca. En un mundo devastado por los horrores del genocidio, el colonialismo, y la extrema pobreza, sus palabras representaban una concepción audaz de un nuevo orden internacional, inspirada en los ideales de libertad, justicia e igualdad en los que se funda el régimen republicano estadounidense. El mensaje moral de estas palabras era inequívoco: la paz y la seguridad mundiales dependían de un renovado compromiso internacional de eliminar la injusticia. La libertad, más allá del derecho a emitir un voto, supone el fomento de la dignidad humana mediante la eliminación de los obstáculos económicos, políticos y sociales que impiden al espíritu humano desarrollar su pleno potencial.

El contexto actual, caracterizado por el aumento de la inseguridad y las desigualdades en el mundo entero, exige a los líderes mundiales una perspectiva igual de audaz y profundamente ética. En una era dominada por el sonido digitalizado, en el que gurús rivales ciegamente endiosan o demonizan a la globalización, el oportunismo político frecuentemente reemplaza a un debate más ético y

matizado. En este contexto, las consideraciones básicas en materia de ética, moralidad y justicia casi se han divorciado completamente del discurso público sobre economía y asuntos internacionales. Sin embargo, un enfoque renovado, fundado en estos principios básicos, puede ayudar a concebir un programa más claro para abordar la pobreza y la desesperación que asolan a muchas comunidades en el mundo entero.

Para retornar a las fuentes es preciso reenfocar la agenda económica internacional de manera de poner las necesidades, sueños y aspiraciones de la gente en el centro de la formulación de las políticas públicas y no en sus márgenes. Esto requiere un sistema económico internacional que respalde el esfuerzo nacional para eliminar la pobreza, mediante la creación de oportunidades de empleo dignos, que fomenten la dignidad y el desarrollo humano. El trabajo digno garantiza a los individuos un vehículo de movilidad social, a las comunidades una herramienta de cohesión social y a las naciones un instrumento para lograr el desarrollo a largo plazo y la transformación económica. La creación de oportunidades de trabajo digno representa un puente entre la justicia social y el desarrollo económico y, por lo tanto, es una piedra angular de una nueva agenda de desarrollo internacional, más ética.

Aunque la ética no puede proporcionar soluciones concretas para la formulación de políticas, sí brinda, como sostiene el presidente del Carnegie Council, Joel Rosenthal, un marco útil para reflexionar de manera más crítica acerca de las elecciones que se toman y los valores que están en juego. Dados los supuestos morales contrapuestos que subyacen a todos los aspectos de la formulación de políticas económicas internacionales, es preciso someter estas elecciones a un continuo debate democrático, en vez de considerarlas decisiones puramente "técnicas," en cierta manera exentas de consideraciones morales o éticas más amplias.

Es, por lo tanto, con el espíritu de crear oportunidades de debate democrático que el Carnegie Council's Globalization and Development Forum (Foro de globalización y desarrollo del Carnegie Council, GDF) publica esta declaración de principios, "Las Américas en una Encrucijada: Hacia la Reinserción del Trabajo Digno en la Agenda del Desarrollo". Este documento es el primero de una serie que está elaborando el Carnegie Council en el marco de las actividades relacionadas con el GDF. Este foro se creó con el objetivo de

facilitar el diálogo internacional acerca de las consecuencias en materia de políticas de una nueva concepción de la integración económica y del desarrollo mundiales, que fomente la dignidad humana, las oportunidades y las libertades.

La presente publicación, pensada como documento principal de trabajo de la conferencia patrocinada por el GDF sobre el empleo digno y el desarrollo en las Américas, contó con la colaboración de un equipo internacional de especialistas y profesionales*, entre los que figuran:

Mario Cimoli, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL)

Roberto Frenkel, Investigador Titular, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y Profesor de la Universidad de Buenos Aires

James Heintz, Profesor Asociado del Political Economy Research Institute de la Universidad de Massachussets

Jan Kregel, Jefe, Políticas y Análisis del Desarrollo, Oficina de Financiación para el Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA)

Cecilia López Montaña, Presidenta, Fundación Agenda Colombia

Jerry Maldonado, Asociado Senior, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, Global Policy Innovations Program

Manuel F. Montes, Coordinador Regional de Programa, Iniciativa de Comercio e Inversión para Asia y el Pacífico, Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), y Asesor Senior del GDF

Annalisa Primi, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL)

Manuel Riesco Larraín, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), Santiago, Chile, y Coordinador de Investigación Externo, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Ginebra

Las recomendaciones enumeradas en el presente documento representan un intento de impulsar el debate público acerca de la

gama de alternativas constructivas disponibles para fomentar la prosperidad y la dignidad humana, en un marco de cooperación internacional renovada.

—Jerry Maldonado

Carnegie Council on Ethics and International Affairs

RESUMEN EJECUTIVO

Trazar un Nuevo Camino para el Desarrollo en las Américas

Cualquiera medianamente inteligente puede hacer las cosas más grandes, más complejas y más violentas. Se precisa un toque de genio—y mucha valentía—para hacer lo contrario.

—Albert Einstein

En las últimas dos décadas, el empleo ha tenido un papel poco menos que insignificante en la agenda de desarrollo internacional. Sin embargo, para la mayoría de los hombres y mujeres que trabajan en el mundo, el acceso a un buen trabajo representa la diferencia entre una vida de pobreza y una de esperanza y oportunidad económica. El empleo es el principal impulsor de la creación de riqueza, el medio por el cual hombres y mujeres mantienen a sus familias, y un instrumento básico de progreso social.

Por ende, la creación de oportunidades de trabajo digno debe volver a convertirse en una prioridad de la formulación de políticas de desarrollo. Ni las redes de seguridad social ni la asistencia internacional pueden, por sí solas, sustituir de manera eficaz a una economía nacional dinámica, capaz de producir suficientes puestos de calidad para emplear a todas las personas que desean trabajar.

No obstante, crear oportunidades de trabajo digno en el mundo actual, cada vez más globalizado, exige una combinación dinámica de políticas orientadas a los sectores público y privado, que movilicen los recursos internos -humanos, financieros y naturales- inexplorados de la región y faciliten su integración estratégica en la economía mundial. Para lograrlo, se requiere la coordinación sistemática de las políticas macroeconómica, productiva, comercial y de desarrollo de recursos humanos, con el fin de ampliar las oportunidades de trabajo digno. El fracaso de las instituciones, nacionales e internacionales, para coordinar la formulación de políticas en estos ámbitos fundamentales ha ido en detrimento de las perspectivas de desarrollo de la región y del

* Las opiniones expresadas en el presente documento son de responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente coinciden con las de las instituciones a las que pertenecen.

crecimiento económico, la creación de empleo y la estabilidad en el hemisferio.

Trazar un nuevo camino para el desarrollo en las Américas requiere:

Un entorno de política macroeconómica que favorezca la creación de empleo La estabilidad económica a largo plazo requiere políticas macroeconómicas que fomenten la generación de empleo y faciliten las inversiones productiva y en capital social, además del control de la inflación y la reducción de la vulnerabilidad externa. Un enfoque orientado exclusivamente a garantizar la estabilidad de precios y la austeridad fiscal, que excluya al resto de los objetivos fundamentales de política económica y social mencionados, va en detrimento del crecimiento a largo plazo y las perspectivas de empleo para la región, y pone en riesgo su estabilidad económica y política a largo plazo. La combinación dinámica de medidas de política monetaria, fiscal y cambiaria, junto con instrumentos de control de capitales, resulta esencial para fomentar el crecimiento estable y la generación de empleo en la región. Este entorno de política también podría brindar incentivos más eficaces para la inversión del sector privado en actividades generadoras de empleo.

Políticas comerciales, de inversión y productivas estratégicas, que amplíen los mercados y capacidades regionales La liberalización del comercio por sí sola es insuficiente para superar los problemas, relativos tanto a la oferta como a la demanda laboral, de muchos de los países en la región. El crecimiento a largo plazo y la generación de empleo de calidad en América Latina y el Caribe dependen de la estructura del sector productivo y de su evolución dinámica histórica. Desarrollar más políticas proactivas, orientadas a la producción y al empleo, es fundamental para impulsar la competitividad y la productividad, así como para ampliar el tamaño de los mercados nacionales y regionales.

La expansión de las oportunidades en los mercados nacionales debe vincularse a una revitalización del proceso de integración regional, que fomente el empleo por medio de inversiones en

infraestructura, producción, tecnología y recursos humanos en la región. El éxito de una estrategia de integración regional radica en su impulso a la movilidad social, la prosperidad y la igualdad de oportunidades para las personas y las naciones, grandes y pequeñas, del hemisferio.

Un enfoque renovado en el desarrollo de los recursos humanos Las políticas sociales activas, que impulsan la protección, la movilidad y el desarrollo de capital sociales son esenciales para garantizar la competitividad de la región. Por sí solas, las redes de seguridad social no brindan estímulos suficientes para la inversión en el activo más importante de un país, esto es, su gente.

Instituciones más eficientes en los sectores público y privado Instituciones estatales más eficientes y un aparato público profesional son esenciales para movilizar los recursos nacionales y aplicar un régimen de política coherente, que impulse el desarrollo humano y social. Revitalizar el sector público también resulta fundamental para crear un entorno favorable al desarrollo del sector privado y estimular las modalidades de asociación necesarias para generar empleo digno, así como para ampliar las oportunidades económicas en el hemisferio.

Para la gran mayoría de la gente pobre en el mundo, el acceso a un buen trabajo sigue siendo el variable individual más importante para garantizar la estabilidad social y el bienestar económico. Sin embargo, el progreso en este ámbito requerirá volver a asignarle prioridad al trabajo digno para todos como objetivo de la política económica, y coordinar las políticas nacionales e internacionales en tal sentido. Es imposible negar la existencia de políticas alternativas, pero para que se apliquen en mayor medida se requiere voluntad política, liderazgo e ingenio, a escala mundial.

1 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL SIGLO XXI

El Nuevo Contexto

1.1 En los últimos 25 años, América Latina y el Caribe encabezó un proceso de reformas estructurales, que incluyó la reducción de barreras al comercio, la privatización de las principales empresas públicas y la liberalización de los mercados de trabajo y financieros. Como resultado, las economías de América Latina y el Caribe se cuentan entre las más abiertas y liberalizadas del mundo, y la región logró expandir significativamente sus exportaciones y atraer inversión extranjera directa.

1.2 En la mayoría de los países, se logró controlar las presiones inflacionarias y los déficit insostenibles de las cuentas públicas, y la hiperinflación dejó de representar un peligro inminente. El gasto social también se incrementó en varios países, aunque la inversión pública no siempre aumentó a la par.

1.3 Sin embargo, paradójicamente, el éxito de la región en lo referente a dominar la inflación, aumentar el comercio y atraer inversión extranjera directa no se tradujo en un crecimiento económico sostenido, ni en el incremento de las oportunidades de trabajo digno, factores esenciales para una reducción de la pobreza a largo plazo. De hecho, de acuerdo con cifras de la CEPAL, de 1990 al 2003, la región creció a un ritmo del 2,6% anual, menos de la mitad de la tasa de crecimiento sin precedentes del 5,5% correspondiente al período de 1945 a 1980. Aunque la región ha acusado una cierta recuperación del crecimiento en los dos últimos años, varios factores estructurales, tanto externos como internos, parecen poner en duda su sostenibilidad. Lo que es más, este crecimiento limitado e inestable ha sido insuficiente para generar los empleos productivos necesarios para absorber una fuerza laboral que se está expandiendo a un ritmo del 2,5% anual, o para reducir la pobreza de manera apreciable, en una región en la que se estima que el 35% de los hogares se encuentra en dicha situación.

1.4 Desigualdad Creciente. La región de América Latina y el Caribe se ha caracterizado por una extrema desigualdad en materia de riqueza, ingresos y oportunidades. Las políticas de las últimas dos décadas no han supuesto un cambio significativo al respecto; por el contrario, esta se ha agravado en varios países. La pobreza endémica y la desigualdad se han vuelto, en sí mismas, un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo económico, y representan una seria amenaza social y política para la estabilidad económica a largo plazo de la región.

1.5 Brechas de Productividad. Mientras que la productividad de los sectores y empresas que encabezan la economía (muchas de ellas subsidiarias de compañías multinacionales) se ha incrementado, la productividad global de la economía sigue siendo baja. En la actualidad, empresas de clase mundial y trabajadores altamente calificados coexisten con un creciente desempleo y la desmedida expansión de la economía informal.

1.6 Pobreza y Desempleo. Las bajas y volátiles tasas de crecimiento, el persistente desempleo y la creciente informalización han conspirado en contra de los esfuerzos de erradicación de la pobreza en la región y contrarrestado los efectos positivos del aumento del gasto social. En el 2004, 19,5 millones de trabajadores urbanos quedaron sin empleo en América Latina y el Caribe. De acuerdo con una encuesta de Latinobarómetro, en el 2002, más del 40% de la población de América Latina mencionó el desempleo, la inestabilidad laboral o los bajos salarios como su problema más importante. La transición de la región de simple socio comercial a actor de pleno derecho en el contexto internacional parece estar muy lejana.

2 TRAZAR UN NUEVO CAMINO: EL IMPULSO AL TRABAJO DIGNO EN LAS AMÉRICAS

2.1 Cada país es responsable de su propio proceso de desarrollo. La apropiación nacional de la formulación de la política económica y de las reformas es esencial para garantizar que su diseño y aplicación respondan de manera específica a cada contexto, así como a las necesidades y aspiraciones de la población, expresadas democráticamente.

2.2 Asumir esta responsabilidad nacional requiere una firme voluntad política y la plena movilización de los recursos materiales, financieros y humanos de los países. Desde Adam Smith, los economistas han reconocido que el recurso natural más importante de una nación, su fuente más perdurable de verdadera riqueza, es su gente. No obstante, los trabajadores de la región, hombres y mujeres, siguen estando entre los recursos más subutilizados de las Américas.

2.3 El trabajo digno es el cimiento de la reducción de la pobreza y del crecimiento con equidad. La creación de oportunidades en tal sentido es uno de los fundamentos del crecimiento económico duradero, el desarrollo humano, la equidad y la estabilidad social. Se trata del principal impulsor de la creación de riqueza; el medio por el cual hombres y mujeres mantienen a sus familias, y de un instrumento básico de progreso social. La creación de oportunidades de trabajo digno debe, por lo tanto, ser una prioridad central de la formulación de la política económica.

2.4 Mujeres y hombres ocupan diferentes posiciones en las economías de la región. La mayor parte de las mujeres se encuentra en inferioridad de condiciones en el mercado laboral, en los hogares, y en lo que respecta a la distribución de los bienes y el ingreso. La responsabilidad del trabajo no remunerado, que recae sobre todo en las mujeres, incide en gran medida en la desigualdad entre los géneros. Debido al tiempo dedicado a actividades que no forman parte del mercado laboral, las mujeres frecuentemente ganan menos, tienen un acceso limitado al empleo remunerado y corren un mayor riesgo de encontrarse en una situación de pobreza

que los hombres. Las limitadas opciones de las mujeres en términos de acceso a una fuente independiente de ingresos pueden reforzar la dependencia y la desigualdad en los hogares y en la sociedad en general. Estos factores también deben tenerse en cuenta en el marco de la nueva concepción del desarrollo hemisférico.

2.5 Para responder de manera adecuada a estos problemas es preciso contar con un marco de políticas de desarrollo más coordinado y coherente, tanto para movilizar los recursos nacionales como para gestionar el proceso de integración de las economías de la región a la economía mundial. Las estrategias que combinan la plena movilización de los recursos nacionales con la integración estratégica a la economía internacional son fundamentales para fomentar la estabilidad económica a largo plazo, y representan los dos pilares de un nuevo marco de desarrollo para la región. Si no se los tiene constantemente en cuenta, el camino hacia un desarrollo económico y humano duradero se vuelve prácticamente intransitable.

2.6 Lograr la estabilidad económica a largo plazo exige una mayor coordinación entre las políticas macroeconómica, productiva y social, esencial para fomentar el crecimiento del mercado interno y de un competitivo sector exportador, transformar la producción y los patrones de consumo nacionales e impulsar la movilidad social mediante el desarrollo del capital humano.

3 REDEFINIR LA ESTABILIDAD: UNA POLÍTICA MACROECONÓMICA QUE FAVOREZCA EL EMPLEO

3.1 En muchos países de América Latina y el Caribe, el régimen actual de política macroeconómica ha permitido estabilizar los precios y reducir la inflación, pero no se ha traducido en el crecimiento económico necesario para impulsar generación de empleo, facilitar el desarrollo industrial y rural y reducir de manera significativa los niveles de pobreza de la región y los déficit en materia de desarrollo humano.

3.2 En los últimos años, muchos países de la región han liberalizado las corrientes de capital e introducido regímenes de tipo de cambio flotante. En este contexto, concentrar exclusivamente la atención en mantener bajas las tasas de inflación -el principal objetivo de las políticas orientadas a controlarla- ha traído aparejadas altas tasas de interés reales y la apreciación de las monedas nacionales, que van en detrimento del crecimiento, la creación de empleo y el desarrollo a largo plazo.

3.3 Las metas de inflación estrictas también pueden introducir elementos desestabilizadores en las políticas macroeconómicas, que funcionan en forma procíclica, entre otros la contracción de la economía ante una conmoción externa, de manera similar a lo que sucedía durante la vigencia de tipos de cambio fijos.

3.4 Un nuevo marco de política macroeconómica para la región debe conciliar múltiples metas y comprender los instrumentos correspondientes para bancos centrales, tesorerías y ministerios de finanzas. Estas metas deben apuntar a maximizar el empleo, mantener la estabilidad, evitar las crisis de origen externo y controlar la inflación dentro de límites compatibles con un crecimiento económico a largo plazo. Un régimen de política macroeconómica estable, orientado al crecimiento, debe también ser lo suficientemente flexible para responder a las fluctuaciones económicas a corto plazo, de modo de evitar la desestabilización que suponen los ciclos de auge y caída.

3.5 Para lograr que sus intervenciones respalden estos objetivos, las autoridades monetarias y los encargados de formular la política macroeconómica deben adoptar una serie de metas y de instrumentos de política intermedios, que emplearán para gestionar un régimen macroeconómico que favorezca el empleo. Las metas intermedias y la combinación de herramientas de política variarán en función del país, de acuerdo con el contexto económico, las restricciones existentes y la estructura industrial. Asimismo, los mecanismos institucionales para llevar a la práctica las políticas monetaria, cambiaria y fiscal también diferirán según la situación.

3.6 Una estrategia macroeconómica que favorezca el empleo debe comprender un marco coherente para abordar la política monetaria, el régimen de tipo de cambio, la volatilidad de los flujos de capital y la política fiscal. La coordinación en tal sentido es esencial para consolidar el empleo digno, un crecimiento sostenible y una protección social de base amplia en la región.

3.7 La gestión de la política monetaria y fiscal debe ser lo suficientemente flexible para que sea posible realizar intervenciones contracíclicas a corto plazo, que permitan responder a conmociones externas. De este modo, en épocas de desaceleración del crecimiento, la política macroeconómica puede dirigirse a estimular la economía. Sin embargo, las políticas contracíclicas no deben obstaculizar el logro de las metas a mediano y largo plazo, necesarias para la creación de empleo y el desarrollo sostenible.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO

Política Monetaria

3.8 La política monetaria no debe concentrarse exclusivamente en el control de la inflación sino que tiene que enfocarse, además y en forma simultánea, a mantener una tasa de cambio real competitiva y tasas de interés reales que apoyen un crecimiento sólido. La política monetaria también debe procurar que las expectativas en materia de precios y tasa de cambio estimulen las inversiones productivas y desalienten la especulación. La

política monetaria debería formularse junto con las demás políticas fiscales y sectoriales, e integrarse en un marco coherente que respalde la transformación estructural de la economía y el desarrollo de los recursos humanos. Esto requiere coordinación entre todos los actores pertinentes, a saber, el banco central, las instituciones de desarrollo financiero, y los ministerios, departamentos y organismos competentes.

3.9 La necesidad de coordinar la política del banco central con una agenda de desarrollo más amplia puede requerir cambios institucionales, en lo que respecta a la rendición de cuentas de la autoridad monetaria central vinculada al proceso de formulación, aplicación y control de las políticas. Tanto la manera de determinar las metas como el marco institucional destinado al control de estas metas y su incorporación a la formulación de las políticas deben secundar un enfoque coordinado de la política macroeconómica. Sin embargo, la forma precisa de coordinación variará de acuerdo con cada país.

Política Fiscal

3.10 Las políticas tributarias y de gastos del gobierno son instrumentos capitales para mejorar la infraestructura, apoyar a las instituciones financieras de desarrollo, invertir en el perfeccionamiento de los recursos humanos y en políticas de investigación, tecnológicas y de innovación. Gastos cuidadosamente planeados, de modo de maximizar la inversión productiva en estas áreas, son un componente esencial de una nueva estrategia de desarrollo que favorezca el empleo.

3.11 La política fiscal debe ser sostenible a largo plazo. El servicio de la deuda y sistemas de recaudación tributaria ineficientes han restringido de manera significativa el papel de esta política en el desarrollo. La liberalización del comercio también ha contribuido a erosionar la base imponible de muchos pequeños países en desarrollo de la región.

3.12 Para ser sostenible a largo plazo, la política fiscal debe fomentar el crecimiento del ingreso y la productividad. Esto requiere gastos que movilicen los recursos nacionales, reduzcan la dependencia del crédito externo y eviten los costos vinculados al servi-

cio de la deuda. Las políticas fiscales deberían ser lo suficientemente flexibles para responder de manera contracíclica a contracciones económicas de corto plazo. Sin embargo, para mantener una estabilidad a largo plazo, las metas de la política fiscal deben ajustarse a las variaciones del potencial productivo de las economías. Lograr las tasas de crecimiento más altas y las tasas de interés más bajas posibles, en el contexto de un régimen macroeconómico que favorezca el empleo, contribuiría sustancialmente a la sostenibilidad de una política fiscal de desarrollo.

3.13 Las políticas progresivas en materia tributaria y de gasto públicos pueden, por medio del incremento del consumo, la inversión y el desarrollo de los recursos humanos, impulsar significativamente la creación de empleo. Una gran carga del servicio de la deuda que suponga una presión importante sobre el gasto público probablemente agudizará la desigualdad en materia de ingresos, limitará el gasto de capital en infraestructura social y económica y perjudicará la prestación de servicios sociales, factores esenciales para el crecimiento y la estabilidad política a largo plazo. Una política tributaria apropiada y una recaudación eficiente son fundamentales para garantizar ingresos públicos adecuados y mantener un déficit fiscal sostenible. Los efectos de las reformas (entre otras, la liberación del comercio) sobre los recursos tributarios deben tomarse en cuenta con el fin de hacer las correcciones pertinentes, ya sea mediante la identificación de fuentes alternativas de ingresos o el cambio de la estrategia de las reformas.

Política Cambiaria

3.14 En la región, la tasa de cambio real influye, en primer lugar y a corto plazo, en la actividad económica y en el empleo; en segundo lugar, en los incentivos a la inversión en los sectores transables y, por último y en virtud de los efectos sobre la inversión, en las trayectorias de crecimiento económico, la creación de empleo y el desarrollo industrial a largo plazo.

3.15 Mediante sus efectos en la estructura productiva y los patrones de consumo, la tasa de cambio real incide en la sostenibilidad de la balanza de pagos y en la posibilidad de recurrir al ahorro externo para complementar los recursos nacionales. Una apreciación de la moneda nacional en términos reales puede

traducirse en una reducción de las exportaciones, alentar las importaciones e incrementar el déficit en cuenta corriente.

3.16 En muchos países de América Latina y el Caribe, el ingreso de flujos financieros procedentes del extranjero ha permitido cerrar esta brecha. A menudo, estas entradas de capitales no tuvieron resultados productivos, esto es, no supusieron una expansión de la capacidad productiva real de la economía. Por el contrario, una alta dependencia de estas corrientes ha estado ligada a un crecimiento lento y un aumento de la deuda externa.

3.17 Como parte del nuevo marco de política macroeconómica para América Latina y el Caribe, cabría hacer hincapié en la importancia de mantener una tasa de cambio real competitiva, como meta intermedia para fomentar la rentabilidad de las actividades transables, mantener una balanza externa favorable y brindar incentivos para la inversión y la expansión del empleo. Mantener una tasa de cambio real competitiva ayuda a fomentar un eslabonamiento hacia atrás que, al limitar la importación de capital y bienes intermedios, resulta en la generación de empleo.

3.18 Un régimen de política monetaria con una meta intermedia de tasa de cambio real debe lograr, simultáneamente, los tres objetivos siguientes: (1) evitar la apreciación de la tasa de cambio real; (2) permitir un cierto control de las tasas de interés a corto plazo y de los agregados monetarios, y (3) desincentivar los flujos de capital a corto plazo, de efectos desestabilizadores. Las autoridades monetarias disponen de tres instrumentos para lograr estos objetivos, a saber: (1) la intervención en el mercado de divisas; (2) la intervención en el mercado monetario, y (3) los instrumentos de control de capitales. El banco central debe poder recurrir a estos tres instrumentos para gestionar el entorno macroeconómico.

3.19 Al banco central también le corresponde influir en las expectativas acerca de la evolución de la tasa de cambio real. Si el sector privado espera un tipo de cambio estable, el banco central deberá intervenir en menor medida, y el costo de las intervenciones será menor. Por esta razón, las intervenciones del banco central deben ser firmes, para que el mercado perciba claramente la determinación y la capacidad de la autoridad monetaria.

Instrumentos de Control de Capitales

3.20 La dependencia de recursos externos eleva el riesgo de inestabilidad económica, debido a la posibilidad de súbitos cambios de sentido de los flujos de capital. Estos flujos financieros, sobre todo las de corto plazo, han sido una fuente de inestabilidad macroeconómica, cambiaria y financiera en muchos países de la región. Excesivos ingresos de capital de corto plazo y las posiciones especulativas hacia la moneda nacional aumentan los riesgos de inestabilidad financiera y van en detrimento del crecimiento a largo plazo y de la creación de empleo.

3.21 Es preciso adoptar instrumentos prudentes de control de capitales, de manera de limitar la vulnerabilidad de los países a las consecuencias negativas de los flujos de capital e inversiones especulativas a corto plazo. Los instrumentos de control de capitales abarcan un amplio espectro de políticas, que pueden agruparse en dos categorías, esto es: (1) la regulación estratégica de los mercados e instituciones financieras nacionales, para proteger el sector financiero nacional y (2) el establecimiento de políticas que controlen los flujos transfronterizos de capitales privados. El control de los ingresos de capital a corto plazo es un ejemplo de instrumento de control de capitales que puede emplearse para protegerse contra la fragilidad financiera en la región. Las políticas de atracción de capital productivo a largo plazo, que desalientan el desestabilizante capital especulativo a corto plazo pueden tener una importante función como parte de una nueva estrategia de desarrollo enfocada en el empleo.

Coordinación de Políticas

3.22 Los programas de estabilización macroeconómica, aunque no tienen en cuenta la dimensión de género, a menudo han tenido repercusiones desproporcionadamente negativas en las mujeres, con importantes consecuencias en materia de equidad de género, reducción de la pobreza y desarrollo humano. Un nuevo marco coordinado de política macroeconómica debería identificar explícitamente los efectos sociales de las intervenciones que comprende, y abordar estos temas en un contexto de política más amplio, orientado a reducir las inequidades de género y a garantizar el desarrollo de los recursos humanos.

3.23 Si bien un régimen de política macroeconómica estable y orientado al crecimiento es fundamental para la generación de empleo, no garantiza por sí solo un crecimiento con equidad. Por ende, el nuevo régimen de política macroeconómica debe complementarse con la combinación apropiada de inversión, comercio y estrategias productivas que amplíen los mercados y las capacidades internas de la región.

4 MOVILIZAR LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y PRODUCTIVAS EN FAVOR DEL EMPLEO

Fomentar la Transformación del Sector Productivo

4.1 El desarrollo del sector productivo es vital para mantener la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenible. En varias economías, urge realizar cambios a la estructura productiva que permitan aliviar la presión vinculada a la restricción de la balanza de pagos. Asimismo, la mejora de la productividad ayuda a controlar la inflación y la transición a actividades industriales de mayor valor agregado contribuye a mantener un nivel adecuado de demanda agregada.

4.2 En varias economías de América Latina y el Caribe, coexisten "islas" productivas modernas con un conjunto de actividades de baja productividad, en las que a menudo se concentra la mayor parte del empleo. La participación del empleo informal en el empleo total se ha incrementado en varias partes de la región, incluso en períodos de crecimiento económico. Además, las mujeres se concentran frecuentemente en las actividades más precarias de empleo informal, lo que aumenta las desigualdades de género y el riesgo que estas corren de encontrarse en una situación de pobreza.

4.3 Los incentivos globales predominantes supondrán el mantenimiento de esta tendencia a la informalidad, a menos de que intervenciones de política específicas impulsen a las economías por trayectorias más virtuosas de crecimiento del empleo. Esto exige desarrollar múltiples estrategias de manera simultánea, a saber: fomentar cambios estructurales del sistema de producción, que fortalezcan la relación entre el crecimiento económico y la creación de empleo formal; realizar intervenciones dirigidas a aumentar la productividad (y los beneficios de los trabajadores) en las actividades informales, y mantener un conjunto de políticas sociales eficaces para proteger a los trabajadores vulnerables.

4.4 Para facilitar la creación de empleo formal, se requieren herramientas de política pública que: (1) mejoren la productividad del trabajo y garanticen que esta mejora se traduzca en un

incremento real de los ingresos y del poder de compra de los hogares; (2) den origen a eslabonamientos hacia arriba y hacia abajo entre las actividades nacionales, tanto agrícolas como industriales; (3) aceleren la difusión de la tecnología y del conocimiento, y (4) mejoren la capacitación de la fuerza laboral. Estas políticas impulsan la estabilidad económica a largo plazo, ya que amplían el tamaño del mercado interno, crean nuevas oportunidades para la inversión del sector privado y mejoran la competitividad internacional.

4.5 Un marco de política para el sector productivo debe concebirse para un plazo de mediano a largo, y combinar estrategias tanto verticales (selectivas) como horizontales (no selectivas). Estas últimas apoyan el desarrollo general de las actividades productivas y fomentan la difusión del conocimiento en los sectores. Por su parte, las verticales deben dirigirse a actividades que den origen a una cantidad considerable de nuevas oportunidades de empleo, economías de red y de escala, ventajas comparativas dinámicas y un aumento de la competitividad de los sectores en los que el país ya cuenta con capacidades.

4.6 Los encargados de formular las políticas deben recurrir a toda una gama de técnicas, incluidos instrumentos de mercado e instrumentos no destinados al mercado, para coordinar el desarrollo del sector productivo. Las herramientas de política deben adaptarse a las particularidades de un contexto determinado y estar específicamente concebidas para este.

4.7 En América Latina y el Caribe, el cambio estructural en los sistemas productivos requiere gobiernos capaces de disciplinar los intereses particulares especiales y los comportamientos exclusivamente centrados en los beneficios y que estén dispuestos a hacerlo, de manera de lograr un desarrollo a largo plazo del sector productivo. Las políticas del sector productivo deben recibir tanta atención como la gestión macroeconómica. Esto exigirá el fortalecimiento de las instituciones públicas encargadas de aplicar las políticas industriales, agrícolas y comerciales.

4.8 Es preciso concebir incentivos vinculados con la tecnología y la innovación especialmente orientados a las características de cada la estructura productiva, y gestionarlos de manera proactiva. Un posible enfoque podría consistir en el establecimiento de un sistema de fondos de innovación de ciencia y

tecnología, financiado con contribuciones del sector público y la movilización de recursos privados, que respaldara la modernización de las industrias estratégicas y de los sectores industriales en general.

4.9 La revitalización de una estrategia de desarrollo rural es fundamental para impulsar la reducción de la pobreza y la creación de empleo rural. Es preciso desarrollar estrategias cuidadosamente orientadas al sector agrícola, que permitan abordar los temas del acceso al mercado, el financiamiento, la infraestructura rural, la tecnología y las restricciones en materia de distribución de activos. En los últimos años, los cambios tecnológicos —que frecuentemente involucran, entre otros intangibles, recursos genéticos e innovaciones ligadas a insumos tradicionales— han transformado muchas actividades agrícolas y han alterado el contexto en el que operan las empresas en este ámbito. Es importante que los encargados de formular las políticas reconozcan esta evolución y empiecen a concebir estrategias integrales para abordar estos cambios.

4.10 El establecimiento de servicios de extensión dirigidos al sector agrícola, a las pequeñas empresas y las actividades informales colaborarán con la difusión de la tecnología y de los recursos de información a empresas que, a menudo, se ven marginalizadas en su acceso a la investigación, la creación de conocimiento y las innovaciones tecnológicas.

4.11 La competitividad es multidimensional y los costos laborales representan solo uno de los factores que la determinan, y frecuentemente no el más importante. Por lo tanto, los mercados laborales no deben considerarse las únicas instituciones que inciden en el empleo y la competitividad. El ignorar otras facetas de la competitividad—la calidad de la infraestructura, la competitividad de los precios de los servicios económicos, las innovaciones tecnológicas y la modernización de la industria—supone una carga exorbitante en materia de ajustes del mercado de trabajo, con consecuencias negativas para el empleo, la reducción de la pobreza y el desarrollo humano. A su vez, los salarios no son el único determinante de los costos laborales, ya que la mejora de la productividad permite bajar los costos sin afectar el nivel de vida de los trabajadores.

4.12 Deben hacerse inversiones para garantizar que los mercados y las reglamentaciones laborales funcionen de manera eficiente y favorezcan la mejor combinación posible de

oferta y demanda de trabajo. Esto actúa a favor de una movilidad de los recursos humanos fundada en una trayectoria de perfeccionamiento, la resolución justa y transparente de los conflictos laborales y la reducción al mínimo de los costos administrativos.

Política Comercial

4.13 Las negociaciones comerciales deben respaldar las metas del desarrollo industrial y agrícola, así como la creación de empleo. Esto se aplica a las negociaciones en todos los niveles, esto es, tanto con las instituciones multilaterales como entre bloques comerciales o regionales y en los acuerdos bilaterales.

4.14 Una liberación comercial y financiera indiscriminada solo puede contribuir a fortalecer la estructura productiva sobre la base de una ventaja comparativa preexistente. No puede esperarse que construya una ventaja comparativa dinámica, que es la condición básica necesaria para lograr el crecimiento, el empleo y las metas de equidad.

4.15 Los gobiernos de la región deben combinar las oportunidades ofrecidas por los mercados mundiales con la inversión interna y una estrategia de desarrollo institucional, de modo de garantizar que el comercio se construya sobre ventajas comparativas dinámicas, en lugar de estáticas.

4.16 El desarrollo industrial y el incremento del valor agregado interno deben verse como objetivos clave de la formulación de políticas comerciales estratégicas. La transformación productiva hacia una estructura industrial más compleja impulsa la creación de empleo de calidad, e impide que los países caigan en la trampa de especializarse en exportaciones de bajo valor agregado, basadas en operaciones de producción y montaje que dependen de componentes e insumos importados y se caracterizan por un escaso potencial de crecimiento a largo plazo. Un desarrollo industrial "de calidad" también facilita la expansión de los mercados nacionales, dado que permite a las empresas y trabajadores locales retener una parte mayor de los beneficios derivados de la mejora de la productividad.

4.17 La integración regional debe profundizarse, de modo de crear nuevas oportunidades en los mercados nacional y externo. Una integración regional exitosa debe impulsar el empleo mediante la expansión de las inversiones en infraestructura regional, tecnología y capacidades de los recursos humanos. Por ende, la integración regional debe considerarse un medio para alcanzar un fin, un instrumento que permita crear economías de escala que hagan más viable la política industrial, potencie la complementariedad entre las diversas actividades productivas de la región, amplíe las redes de producción, distribución y comercialización y eleve los niveles de vida. Un proceso eficaz de integración social también requerirá que los países más desarrollados asuman una mayor responsabilidad en lo que respecta a la promoción de perspectivas de desarrollo de los países más pequeños y menos desarrollados de la región.

Movilizar los Recursos Financieros

4.18 La aplicación de estrategias orientadas a los sectores comercial y productivo requerirá la movilización de recursos financieros a través de múltiples canales, esto es: la política fiscal, la gestión de las rentas y las instituciones financieras de desarrollo. Para poner en práctica políticas que fomenten la inversión, la introducción de nuevas tecnologías, la modernización industrial y la diversificación del sistema productivo se precisan recursos financieros adecuados.

4.19 Los objetivos de un marco de política estratégica para el sector productivo pueden perseguirse mediante numerosas herramientas de política fiscal, incluidas la política tributaria, subsidios, inversiones en infraestructura y el suministro de bienes públicos. Sin embargo, estas herramientas de política resultan eficaces solo si están respaldadas por recursos financieros adecuados. Por lo tanto, la política fiscal debe secundar la estrategia del sector productivo, de modo de garantizar la eficacia de estos instrumentos.

4.20 En el caso de los países con sectores que generan rentas considerables -por ejemplo, la extracción de recursos naturales como el petróleo- un mecanismo eficaz de gestión de las rentas puede impulsar el desarrollo del sector productivo del conjunto de la economía. Asimismo, esta gestión puede también

mejorar la competitividad, al reducir los subsidios implícitos que pueden surgir de la explotación privada de los recursos naturales. Estos subsidios pueden resultar en la sobreexplotación de recursos naturales, con costos significativos, tanto económicos como ambientales, a largo plazo. Los esfuerzos para reimponer las regalías y otros instrumentos básicos de gestión de rentas deben fomentarse. Una parte de estas rentas puede mobilizarse para financiar políticas y programas estratégicos, como en el caso del sistema brasileño de fondos sectoriales, que apoyan la investigación y la innovación tecnológica. Recientemente, en Chile se ha intentado hacer algo similar, sobre la base de la aplicación de sobretasas a los recursos mineros.

4.21 En ocasiones, se ha recurrido a las instituciones financieras de desarrollo para acceder a recursos financieros a bajo costo para respaldar la gestión de riesgo privado en actividades estratégicas, de modo de lograr una ventaja comparativa dinámica. Los países han apelado a diferentes formas de instituciones públicas para proporcionar este apoyo a la gestión del riesgo privado, a menudo a la creación de bancos nacionales de desarrollo o instituciones financieras cuasi públicas. Los gobiernos deben mantener y garantizar la adecuada capitalización de estas instituciones financieras, ya que les cabe un papel muy importante en la asignación estratégica de crédito a bajo costo, con exigencias colaterales menos rigurosas, a sectores e inversiones prioritarios.

4.22 El financiamiento del desarrollo no tiene por qué limitarse a las instituciones públicas o cuasi públicas. Pueden introducirse incentivos para estimular una modificación de los balances del sector financiero privado que colabore con una agenda de desarrollo amplia. Las garantías de crédito parcial reducen las primas de riesgo en proyectos que tienen alto rendimiento social, lo que ayuda a resolver este tipo de falla de mercado. Requisitos de reserva calculados sobre la base de los activos brindan incentivos a los bancos para destinar una mayor proporción de estos a préstamos para el desarrollo. Sin embargo, para que estos esfuerzos sean eficaces, se requieren sistemas financieros bien desarrollados.

4.23 Las intervenciones en los mercados de crédito pueden ser objeto de arbitraje financiero y abuso, por lo que resulta necesario prever salvaguardias y sistemas de control eficaces.

Coordinación de Políticas

4.24 Para que las políticas comerciales específicas y orientadas a la producción sean eficaces no solo se requiere un entorno macroeconómico que favorezca el empleo, sino también una estrategia proactiva de desarrollo de recursos humanos y capacidades. Sin embargo, los esquemas de asistencia a los trabajadores o los esfuerzos de formación de capital humano, entre otras políticas sociales, solo traerán aparejados efectos positivos si se acompañan de la reorientación de la trayectoria industrial del sector formal, esto es, de una estrategia coordinada de política comercial e industrial.

5 EL FOMENTO DEL CRECIMIENTO MEDIANTE EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Garantizar el Acceso a los Activos Sociales Productivos

5.1 El sector público, mediante su apoyo a las políticas sociales activas en materia de salud y educación, siempre ha desempeñado un papel clave en el impulso al progreso social y económico de la región. Sin embargo, en gran parte de América Latina y el Caribe, durante la "década perdida" de 1980 y la mayoría de los años noventa, la política social se vio seriamente afectada. El lento crecimiento económico, la inestabilidad macroeconómica y las restricciones de política fiscal impuestas por los programas de estabilización erosionaron muchos de los avances en materia de capital humano de los decenios anteriores.

5.2 En las últimas tres décadas, se ha hecho hincapié en el desarrollo de soluciones basadas en el mercado para abordar los problemas de política social de la región. Esto ha alimentado el desarrollo de una próspera industria de servicios sociales privados, que proporciona servicios de alta calidad a los segmentos de más altos ingresos de la población. En ese período, la formulación de políticas y el gasto público se han enfocado más que nada a la creación de redes de seguridad social para los segmentos más pobres. Entretanto, grandes estratos de la población trabajadora pobre y de clase media permanecen fuera de ambos sistemas, incapaces de costear el acceso a los servicios sociales privados, y recibiendo un servicio deficiente por parte de las debilitadas instituciones de salud pública y educación, que a menudo se encuentran en un proceso de deterioro creciente.

5.3 Actualmente, la región de América Latina y el Caribe tiene la distribución de ingreso más desigual del mundo. Una desigualdad tan notoria en materia de distribución de la riqueza supone un reto para la cohesión social y la estabilidad política, y perjudica el crecimiento a largo plazo, la inversión y las perspectivas de desarrollo.

5.4 Políticas activas que impulsen la protección social y la movilidad social, así como el desarrollo del capital

humano, son esenciales para garantizar la competitividad de la región y fomentar la cohesión social. La inversión pública en servicios de educación, desarrollo de las habilidades, capacitación, investigación y tecnología es esencial para fomentar la productividad laboral y los ingresos resultantes del empleo. Estos servicios requieren un adecuado financiamiento público y deben verse como parte de una estrategia de inversión a largo plazo.

5.5 El trabajo doméstico no remunerado, que recae sobre todo en las mujeres, corresponde a una gran proporción del trabajo necesario para mantener y desarrollar los recursos humanos de un país. Sin esta inversión, el potencial de crecimiento y desarrollo de un país se vería seriamente comprometido. Esto debe considerarse de manera explícita a la hora de desarrollar intervenciones de política social. Las políticas deben reconocer la trascendencia de este labor y apoyar su desempeño, pero de manera que no refuerce las desigualdades de género existentes.

5.6 Las políticas sociales que garantizan la igualdad de acceso a los servicios básicos y a la infraestructura social, incluidos la nutrición, el saneamiento, la vivienda y la atención de la salud, tienen efectos positivos en el crecimiento económico, dado que se traducen en un incremento de la productividad de la fuerza laboral, reducen el ausentismo y apoyan a los individuos a lo largo de su vida laboral. Una nueva estrategia de fomento del desarrollo de los recursos humanos que forme parte de una agenda de desarrollo amplia debe fundarse en una combinación dinámica de proveedores, redes e instituciones de servicios sociales, públicos y privados. Ambos sistemas pueden perfectamente complementarse mutuamente en la mayoría de los casos, siempre que se definan y regulen de manera adecuada. Las instituciones públicas deben fortalecerse, de modo de poder constituir la base de un nuevo diseño de sistema de protección social público-privado, que garantice una cobertura cada vez más universal de servicios esenciales.

5.7 Según evidencia empírica reciente, los países con una distribución más equitativa del ingreso registran tasas de crecimiento más altas. Políticas fiscales, tributarias y crediticias progresivas, que fomenten el acceso igualitario a los activos productivos pueden fomentar significativamente el consumo y la inversión internos y ampliar las oportunidades en los mercados nacionales.

Protección Social

5.8 Las políticas de protección social permiten a los hogares y a los individuos gestionar los riesgos resultantes de shocks en materia de ingresos y empleo, y protegen a los individuos de condiciones de trabajo injustas o inseguras. Las políticas de protección social son esenciales para garantizar oportunidades de empleo decentes; sobre todo, los sistemas de protección contra el desempleo son necesarios para amparar a las familias de los efectos adversos de shocks en el mercado de trabajo.

5.9 Los pagos por concepto de transferencias gubernamentales proporcionan algún grado de protección del ingreso a los desempleados, pobres y ancianos. Las transferencias también pueden contribuir a apoyar otros objetivos de política social, como aumentar la matrícula escolar y ampliar el acceso a los servicios de atención de la salud. Pueden mejorar el funcionamiento de los mercados laborales caracterizados por bajos salarios ya que, incluso para que los individuos puedan buscar trabajo de manera eficaz, son necesarias pequeñas cantidades de ingreso. Estos programas también funcionan como "estabilizadores automáticos" que introducen un elemento contracíclico en las políticas fiscales.

5.10 Una protección social que regule las condiciones de trabajo, garantice el cumplimiento de estándares laborales básicos y establezca condiciones mínimas fundamentales de dignidad para los empleados contribuye notablemente a fomentar el trabajo digno. Sin embargo, esta protección se restringe frecuentemente a los empleados en la economía formal. Los trabajadores informales a menudo tienen escaso o ningún acceso a la protección vinculada al empleo. Esto se ha visto agravado por el rápido crecimiento de la fuerza laboral urbana de la región, mucha de la cual conquista y pierde alternativamente puestos asalariados de corto plazo y trabaja en el sector informal entre períodos de desempleo. Dado este contexto, es preciso extender la cobertura de estas políticas a los individuos que no ocupan un puesto asalariado en el sistema formal.

CONCLUSIÓN

La Trayectoria Pendiente: No Postergar ni un Solo Sueño

¿Qué pasa con un sueño postergado?

¿Se reseca
como una pasa al sol?

¿O supura como una llaga—
Y luego corre?

...

Quizás solo se hunde
como una carga pesada.

¿O explota?

—*Langston Hughes*

Hoy en día, casi 1.500 millones de personas son víctimas del desempleo, el subempleo o la pobreza, aun trabajando, según cifras de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Como se destaca en el Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, este patrón no es ni moralmente aceptable y políticamente sostenible. Responder a este problema requiere un liderazgo político concertado en todos los niveles, para garantizar que todos los ciudadanos vivan en un mundo en el que ni un solo sueño sea postergado debido a la pobreza, el desempleo y la exclusión social.

Este problema es especialmente agudo en la región de América Latina y el Caribe, en la que la extrema riqueza convive con la indigencia y la desesperación humana. En esta declaración de principios se propone una nueva trayectoria, para volver a asignarle la prioridad al trabajo digno, en tanto estrategia esencial para fomentar el desarrollo y promover la dignidad humana en la región y en el resto del mundo.

Dado que es imposible que una única fórmula de política se adapte a todas las situaciones, en el presente documento se esbozó un nuevo marco de política amplio, lo suficientemente flexible para conciliar las necesidades, contextos y estructuras particulares de las economías de la región. La eficacia de este marco depende de una concepción holís-

tica y coordinada del proceso de formulación de la política económica, que fomente el desarrollo humano y la equidad social mediante la creación de empleo y la ampliación de las oportunidades. Es preciso establecer una nueva estrategia de desarrollo nacional y regional, que abarque en forma simultánea, como parte de un todo coherente, la gestión macroeconómica, las políticas para el sector productivo y el desarrollo del potencial humano de cada país. Si se carece de esta perspectiva, las intervenciones específicas poco podrán hacer en relación con todo lo que es posible y deseable realizar.

Este marco difiere notablemente de las políticas económicas aplicadas en la región en las últimas décadas, estrategias que no han logrado mejorar el empleo, reducir la pobreza ni abordar las desigualdades endémicas. Únicamente mediante el compromiso sostenido de poner en práctica soluciones integrales a los problemas sociales y económicos que acusa la región puede garantizarse la estabilidad, la prosperidad y la libertad en el hemisferio.

Carnegie Council on Ethics and International Affairs

170 East 64th Street / New York, N.Y. 10021-7496

tel: (212) 838-4120 / fax: (212) 752-2432

www.policyinnovations.org