

SOBRE ÉTICA, ECONOMÍA Y GOBERNANZA
ABOUT ETHICS, ECONOMICS, AND GOVERNANCE

Paulo Paiva
Universidad de Texas
Banco Interamericano de Desarrollo
ppaiva@mail.utexas.edu

BIBLID [1576-0162 (2004), 10/11, 203-219]

RESUMEN

“Sobre ética, economía y gobernanza” trata de la ética como herramienta de gobernanza, de sus relaciones con la economía y de sus consecuencias en la política económica. La referencia histórica del análisis es la América Latina de hoy. En los últimos decenios esta región ha experimentado reformas profundas en la economía y en el Estado; y se han implementado programas macroeconómicos para estabilizar la moneda. Pero persisten altos niveles de desigualdad y una elevada proporción de la población vive en condiciones de pobreza; y las tasas de crecimiento económico han sido relativamente bajas e inestables. El desafío ético al tratar del desarrollo en esta región es el de buscar conciliar la eficiencia con la igualdad; conciliar el crecimiento económico con la justicia social.

El artículo aborda estas cuestiones. Primero, presenta muy brevemente las principales tendencias de las transformaciones que ocurren en América Latina. Después, examina las relaciones entre ética y economía. De allí pasa a abordar los desafíos de la búsqueda de igualdad, tanto de su relación/oposición con la eficiencia, como de su dimensión intertemporal. Finalmente, como ejemplos de gobernanza en el sector público, trata de las posibilidades éticas de las políticas económicas fundamentales para el crecimiento económico, la eficiencia y la igualdad – responsabilidad monetaria y responsabilidad fiscal – para luego ofrecer las conclusiones.

Palabras clave: ética, gobernanza, políticas económicas, América Latina.

ABSTRACT

“About Ethics, Economy and Governance” deals with ethics as means of governance, the relations between ethics and economy and its consequences for economic policies. The historical context for the analysis is Latin America. In the last decades Latin America experienced deep reforms in both the economy and the state. Successful macroeconomic programs were put in place and inflation went down. However, inequality and poverty did not decline. Otherwise there are evidences that both increased. The rates of economic growth have been relatively low and unstable. The ethical challenge in the

region is to try to conciliate efficiency with equity; to conciliate economic growth with social justice.

This paper deals with those questions. First it presents major trends on changes that have been taking place in Latin America. Then it takes up the relations between ethics and economics. After that, the paper deals with the challenges for searching equity with both relation/opposition to efficiency and relation to the intertemporal dimension of development. Finally, as examples of governance, the paper discusses two economic policies - monetary and fiscal responsibility - which are fundamental to economic growth and social justice. Some conclusions close the paper.

Key words: ethics, governance, economic policies, Latin America.

Clasificación JEL: D 63, E 60, E 63, H 10, H 50, O 23, O 54

Hay proposición más urgente y más factible para nuestro siglo XXI que demostrar la viable coexistencia de la responsabilidad fiscal y de la responsabilidad social ? Carlos Fuentes (2000)

For globalisation is not incidental to our lives today It is a shift in our very life circumstances. It is the way we now live. Anthony Giddens (2000).

1. INTRODUCCIÓN¹

Quiero proponer que el principal desafío que enfrenta hoy América Latina es el de construir el camino hacia el crecimiento económico con justicia social y que, para ello, las políticas públicas deben estar focalizadas, principalmente, en el ser humano. En todos los seres humanos, sin distinción. Desarrollar un país con igualdad es ofrecer oportunidades a todos; es garantizar la libertad y la igualdad; es ofrecer oportunidad de vida, no de muerte, económica o social. Nadie debe quedar al margen. Es el desafío de la inclusión.

Mi contribución al tema *La ética como instrumento de gobernanza* rehuirá, en cierta medida, los enfoques más adecuados para la discusión de las relaciones entre ética y gestión pública. De modo que no atenderé a los aspectos relacionados con el comportamiento del agente público o los códigos de ética. Quiero recorrer caminos más tortuosos, menos precisos y, tal vez, más oscuros. Me referiré a las relaciones entre ética y economía y a sus consecuencias en la política económica. Sé que no es tarea fácil. El rigor científico de la racionalidad cederá, muchas veces, a las posibles imprecisiones del abordaje normativo. Será un andar entre la razón y la creencia, en que los senderos de mi recorrido no

¹ La versión original de este texto fue presentada en el Seminario Internacional sobre Ética como instrumento de Gestión Pública, organizado por la Comisión de Ética Pública del Gobierno de Brasil, en septiembre de 2002, en Brasilia-DF. El autor es Vicepresidente de Planeamiento y Administración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

siempre tendrán límites muy bien definidos. Me reconforta saber que no estoy sólo en este camino. El tema ha estado en el centro de la preocupación de muchos economistas y en la agenda de varias instituciones. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido pionero en el fomento de debates y de la inclusión del tema en sus programas y proyectos. El BID desarrolla una actividad importante, denominada Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, coordinada por Bernardo Kliksberg y financiada por el Gobierno de Noruega, que ha venido promoviendo eventos, estimulando el diálogo y la difusión del tema en toda América Latina y el Caribe.

La idea de que la ética debe ser incorporada en las evaluaciones y decisiones económicas ha sido cada vez más reclamada y difundida. Por ejemplo, Samuel Brittan (1995), periodista del Financial Times, afirmó que *“la idea de una economía tecnocrática y libre de valores ya tuvo sus días”*; el premio Nobel Amartya Sen (2002), por su parte, observó que *“la naturaleza de la economía moderna se ha empobrecido substancialmente debido al aumento de la brecha entre economía y ética”*. Otro premio Nobel, Joseph Stiglitz (2000), fue más allá, al señalar que *“el interés personal y el paradigma del mercado no sólo fracasaron en generar resultados más eficientes, sino que, aún cuando estos se producen, no coinciden con la justicia”*. Inclusive cuando el *“laissez-faire”* era una novedad, la razón y la fe estaban íntimamente ligados, como nos relata Emma Rothschild (2001) en *Economic Sentiments*.

Quiero, aquí, seguir este rumbo. Rumbo que, por lo demás, ya había señalado a los nuevos economistas formados por la Universidad de Brasília, en 1998, cuando les dije: *“Sabemos que uno de los desafíos a enfrentar es el de lograr promover el desarrollo económico y social; es decir, tratar de la producción y de la distribución de los bienes y servicios materiales para elevar la calidad de vida de todos los ciudadanos; para garantizar a todos el acceso a una actividad que les permita ser también ciudadanos en su plenitud. Aquí, hoy, ustedes se califican para el ejercicio de esta profesión. Ejercerla no es simplemente un acto individual; más que ello, es una actitud solidaria y colectiva. El ejercicio de la profesión de economista exige también la búsqueda del bienestar de todos”*. (Paiva, 2001)

Quiero, en esta oportunidad, volver sobre el mismo tema, examinando las limitaciones de la economía de mercado, contraponiendo el interés personal al interés público, el individuo a la sociedad, el mercado al Estado. No como antítesis, sino como complementos.

Como bien observó Stiglitz (2000), *“la ética tiene que ver con las relaciones de los individuos entre sí, con la comunidad y con la sociedad, en general”*. Y es esta acepción de ética que quiero aplicar a la economía.

Quiero, pues, tratar de la ética en relación con la economía y el desarrollo, y no sólo como conducta o comportamiento. Quiero poner el acento en las políticas y los aspectos colectivos. Tal vez me pueda faltar rigor científico, pero no me faltará *“buena intención”*; tal vez falte razón, pero no faltará convicción.

Las referencia histórica de mi análisis es la América Latina de hoy, su experiencia de los últimos decenios, en que se introdujeron reformas profundas en la economía y en el Estado, en que se implementaron programas macroeconómicos para estabilizar la moneda. Pero, en que todavía persisten altos niveles de desigualdad y una elevada proporción de la población en condiciones de pobreza. Una región en que las tasas de crecimiento económico han sido relativamente bajas e inestables. El desafío ético al tratar del desarrollo de esta región es, creo, el de buscar conciliar la eficiencia con la igualdad; conciliar el crecimiento económico con la justicia social.

Quiero, primero, trazar muy rápidamente las principales tendencias de las transformaciones que ocurren en América Latina. Después, examinaré las relaciones entre ética y economía. De allí, quiero pasar a abordar los desafíos de la búsqueda de igualdad, tanto de su relación/oposición con la eficiencia, como de su dimensión intertemporal. Finalmente, trataré, como ejemplo de gobernanza en el sector público, las posibilidades éticas de las políticas económicas fundamentales para el crecimiento económico, la eficiencia y la igualdad, política monetaria y política fiscal, para luego ofrecer mis conclusiones.

2. LAS TRANSFORMACIONES DE LOS ÚLTIMOS DECENIOS

Ciertamente, si alguien fuera a determinar cuáles son las principales transformaciones que, en los últimos decenios, han afectado al mundo en general, y a América Latina en particular, señalaría dos tendencias: la consolidación de los *mecanismos de mercado*, en el ámbito económico, y la consolidación de la *democracia*, en el ámbito político. *Mercado y democracia* son las bases sobre las cuales se están edificando las nuevas sociedades.

En el ámbito de la economía hay, cada vez más, una tendencia a la reducción de la intervención del Estado en las actividades económicas y de predominio de la libertad de la iniciativa privada. Las reformas del Estado, por un lado, procuran tornar su actuación en la oferta de bienes públicos más focalizada y eficaz y, por otro lado, reducir su intervención en el mercado, sea a través de las privatizaciones, sea por la vía de la desregulación de las actividades económicas. Se van fortaleciendo así los mecanismos de mercado para determinar la oferta y la demanda y para fijar los precios de los bienes y servicios. La idea es que ello fomenta la eficiencia de la economía y permite obtener el bienestar de todos.

Crece también la unificación de los mercados a través de la intensificación del comercio internacional y de los acuerdos de integración económica. Es el retorno al principio del libre comercio.

En el ámbito político, aumenta el número de países que eligen la democracia como sistema de gobierno. En América Latina, por ejemplo, los gobernantes han sido elegidos, de una u otra forma, por voto popular. Se ha fortalecido la mayor participación popular en la vida de los países y ha aumentado sustancialmente la creación de organizaciones no gubernamentales. Se

ha ampliado la libertad de prensa y, como consecuencia, de todo ello, se va consolidando la ciudadanía. Se van divulgando en la sociedad las preocupaciones por la transparencia en la gestión pública, con el combate a la corrupción y la rendición de cuentas de los agentes públicos.

El mercado y la democracia se construyen sobre el fortalecimiento de la libertad individual y el respeto por las instituciones. Desde el punto de vista individual, se impone la libertad y, desde el punto de vista institucional, prevalecen los contratos que establecen las reglas de las relaciones de los individuos entre sí, entre ellos y las instituciones y entre estas (Estado de derecho). La libertad individual y los contratos son los pilares de esta nueva sociedad, democrática y de mercado.

Es sobre esos pilares que se busca construir el desarrollo económico y social. América Latina es, quizás, el más claro ejemplo del dilema que se está viviendo en este principio de siglo en la esfera económica y social. La región ha seguido obstinadamente el camino de la integración competitiva. Ha promovido reformas estructurales y ha mantenido la estabilidad monetaria. En la década de 1990, la inflación se redujo a un dígito en casi todos los países, la disciplina fiscal redujo los déficit presupuestarios.

La liberalización del comercio hizo que los aranceles de más del 40% llegaran a cerca del 10%, como promedio. El sector de infraestructura pasa por el proceso de privatizaciones. El capital externo participa ampliamente en las inversiones en los sectores de telecomunicaciones, energía y bancario.

El flujo de capitales externos ha sido importante; de cerca de 14.000 millones de dólares en 1990 se pasó a cerca de 86.000 millones de dólares en 1997.

Sin embargo, a raíz de la crisis asiática y de la persistencia de un clima de desconfianza en los mercados financieros internacionales, se produjo una contracción de los flujos de capital hacia América Latina, que disminuyeron a cerca de 70.200 millones de dólares en 2001 y, aún más, a 39.200 millones de dólares en 2002.

Las exportaciones de la región continúan dependiendo principalmente de los productos básicos y no aumentan en la misma proporción que las importaciones.

En los últimos meses ha habido indicios de que, a partir de 2003, se está produciendo una mejoría en la coyuntura para el crecimiento económico: los flujos de capital hacia la región han ido gradualmente en aumento, los indicadores de riesgo de los países han disminuido y los precios de varios productos básicos se están recuperando.

En la década de los años noventa, el PIB creció un promedio del 3%, un nivel ligeramente superior al 2% registrado en la década de los años ochenta y muy inferior al promedio de crecimiento del 5% registrado entre la posguerra y la primera mitad de la década de los años setenta. Lo que ha caracterizado el crecimiento en la región en el curso de los últimos años ha sido su

volatilidad y su vulnerabilidad a condiciones externas que han tenido repercusiones sociales negativas en todos los países de la región.

A pesar de cierta inestabilidad en el crecimiento económico de los últimos decenios, en la América Latina, se han registrado avances importantes en el área social. Según estimaciones de la CEPAL (2001), los gastos sociales como proporción del PIB aumentaron de 10,4% en el bienio 1990-91, a 13,1% en el bienio 1998-99. Ello significó un aumento del gasto social per cápita de 360 dólares a 540 dólares por año, o sea, un incremento de 50% en el gasto social por habitante durante la década de los noventa, lo que no es poca cosa y demuestra el esfuerzo que se está desplegando en la región para fomentar el desarrollo social.

Los indicadores del desarrollo social en América Latina reflejan, por un lado, los efectos positivos del crecimiento económico, la reducción de la inflación y la inversión social y, por otro, los impactos negativos de la recesión y de la desigualdad y pobreza persistentes.

En realidad, la historia reciente indica que el control de la inflación tiene un efecto positivo considerable en la reducción de la pobreza, toda vez que elimina un impuesto perverso que afecta en mayor medida a los segmentos más pobres, que no tienen como defenderse contra la inflación. En el caso del Brasil, el impacto más importante del control de la inflación se observó en la reducción del número de pobres cuando se implementó el Plan Real.

Aparte de ofrecer más oportunidades y generar empleos, el crecimiento económico contribuye a reducir la pobreza. Como consecuencia del crecimiento económico y del aumento del gasto social, los indicadores sociales medios presentan buenos resultados, como lo registra el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD. El IDH de la región pasó de 0,66 en 1975 (en el caso de 21 países) a 0,76 en 1999 (en 26 países) [BID (2003)]. Sólo el grupo de los países industriales registró un índice de desarrollo humano superior al de América Latina y el Caribe y la distancia entre los índices de estas dos regiones se redujo a lo largo de los años.

Pero los resultados de los esfuerzos en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso no son todavía alentadores. Según datos de la CEPAL (2002), en la primera mitad de la década de los años noventa, hubo una reducción de la pobreza como proporción de la población total de 48,3% en 1990 a 43,5% en 1997, merced al crecimiento económico registrado en la región y, en particular, al efecto del programa de estabilización de la moneda en el Brasil (Plan Real), cuya población tiene mayor peso relativo en los indicadores medios de América Latina.

Lamentablemente, ya al final de la década, en razón de la desaceleración del crecimiento económico, se produjo una reversión en la tendencia de reducción de la pobreza. Se calcula que en 2002 la población pobre alcanzó el 44% de la población total. En números absolutos, la población pobre siguió creciendo a lo largo de toda la década, pasando de cerca de 200 millones de per-

sonas en 1990 a unos 214 millones en 2001. Fue como si al total de la población pobre de América Latina se hubiera agregado la población total de Chile, calculada a mitad de la década de los años noventa.

Los indicadores de concentración del ingreso, por su parte, indican una persistencia de la desigualdad a lo largo de las década y ha sido una de las peores del mundo. Parece que la región está ante una situación de *durable inequality*, para utilizar un concepto de Charles Tilly (1998).

El diagnóstico que el BID(2003) elaboró para su estrategia de desarrollo social atribuye las raíces de la pobreza estructural de América Latina a la transferencia intergeneracional de las condiciones de pobreza y la exclusión social. Vale decir que los pobres de hoy son hijos de los pobres de ayer y que las oportunidades económicas no están igualmente disponibles para todas las personas. De esta manera, el segmento de la población que vive en condiciones de pobreza no es una simple muestra de la población total. La pobreza de la región tiene cara: son más pobres los niños y los jóvenes, los indígenas, los de ascendencia africana y las mujeres, especialmente cuando son jefas de familia.

Además, la pobreza incorpora también un segmento que fluctúa en razón directa de la incertidumbre y de la variabilidad del crecimiento económico, como lo comprobó Carol Graham (2002). Se trata de personas cuyas condiciones socioeconómicas son directamente afectadas por la recesión económica. Son los nuevos pobres, como los segmentos de clase media, que han sido afectados por las crisis económicas.

Se vé, entonces, que las tendencias recientes de la globalización van acompañadas de oportunidades y también de penurias. Sobre todo, van acompañadas de incertidumbre. La exclusión económica y social, la persistencia de la desigualdad y la inestabilidad del crecimiento económico son los principales desafíos que le esperan a la América Latina en este umbral del siglo XXI.

3. ETICA Y ECONOMÍA

Fue en el vientre del iluminismo de fines del Siglo XVIII y principios del XIX que se construyeron los fundamentos de la ciencia económica. En aquellos tiempos de turbulencias y rupturas, el pensamiento económico estaba entretejido con las reflexiones sobre política, filosofía y religión, como observa Emma Rothschild (2001). En esencia, el pensamiento económico liberal desarrollado en este período indica que el interés personal es el único motivo de las relaciones de intercambio de bienes y servicios, asignando, así, a la libertad y al individualismo un papel central en la determinación de los precios. Además, asegura que la eficiencia de la economía depende exactamente de la libertad de las decisiones individuales de los vendedores y de los compradores y que el bienestar general es la resultante de las acciones individuales. Es sobradamente conocida la cita de Adam Smith que dice que *"no es de la buena voluntad del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra cena, sino de su propio interés personal. Nosotros no apelamos a su*



humanidad, sino a su amor propio, y nunca le hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas". (Fusfeld, 1996).

Esta concepción implica condiciones de competencia perfecta en que los miles de actores (vendedores y compradores) tienen información completa, de modo que la decisión de cada uno, individualmente, no afecta al volumen o precio de las cantidades demandadas u ofrecidas. La oferta y la demanda son afectadas y los precios son establecidos por la suma de miles de decisiones individuales.

Se han señalado varias críticas a la aplicación indiscriminada de este concepto. Por un lado, porque las condiciones muy particulares en que se aplicaría la teoría de la competencia perfecta no están dadas en la vida real (Solow (1993)). Por otro lado, esta teoría podría estar basándose en una representación del agente económico como persona inmoral –o, al menos, amoral, como señala McNeil I(2001)- en sociedades sin instituciones y sin considerar las relaciones sociales.

Desde el punto de vista del funcionamiento mismo del mercado, Adam Smith ya indicaba sus restricciones a las posibilidades de obtener eficiencia en cualquier situación dada. Smith decía que una de las limitaciones de esta teoría es que la obtención de la eficiencia dependería del grado de distribución del ingreso (Fusfeld (1996)). Decía que si el patrón de producción se ajusta al patrón de la demanda, en una situación de distribución muy desigual del ingreso, esos patrones ofrecerán mucho más a los ricos que a los pobres, no contribuyendo, así, a la eficiencia de la economía.

Más recientemente, Stiglitz (2000) vendría a afirmar que el comportamiento basado en el interés personal no da necesariamente lugar a una mayor eficiencia, debido a las imperfecciones de información y al carácter incompleto de los mercados.

Pero es interesante volver a Adam Smith, como lo hizo Amartya Sen, y comprobar que fue más allá, tratando de entender cómo se organizaban realmente los intercambios, y decía que era necesario algo más que la motivación pura para la realización eficiente de un contrato. Ese algo más serían las instituciones –para la efectividad legal del contrato, su control y su auditoría- y el comportamiento ético –que facilitaría acuerdos en términos aceptables para las partes (Sen, 2000).

Creo que cuando se trata de relacionar la moral con la economía –y es interesante recordar que Adam Smith era profesor de moral- son fundamentales dos valores: *la confianza y la solidaridad*.

No sólo la fuerza de la ley, sino la fuerza de la confianza. Las relaciones del mercado dependen, sobre todo, de la construcción de entendimientos, de reglas, compromisos y acciones aceptados y ejercidos por todos, indistintamente. Esto va más allá de los incentivos objetivos o subjetivos inherentes a las operaciones del mercado y más allá de los términos escritos de los contratos. Quiero resaltar este punto: las instituciones son importantes

y las leyes tienen un papel relevante en el ordenamiento de los mercados, pero no son necesariamente suficientes. Aparte de las instituciones, están los valores morales aceptados por todos y que garantizan el perfecto y permanente relacionamiento entre individuos e instituciones. Es la confianza mutua que solidifica las relaciones y garantiza su estabilidad. Ello está relacionado con la cultura moral de la economía. En la introducción de su reciente libro, Powerson (2000) dice, sobre la cultura económica, lo siguiente: *“son pocas las personas a las que les gusta lavar los platos, pero lo hacen diariamente porque dan gran valor a tener una mesa limpia. Ninguna ley impone esa tarea, ningún fiscal examina si fue hecho o no, no es necesario ningún informe, nadie es multado ni va preso por no hacerlo. Pero lo hacemos...propongo (escribe) una cultura económica en la cual nos comportemos moralmente por la misma razón que lavamos los platos: esto nos da ventajas y las consecuencias de no hacerlo serían penosas personalmente, no desde el punto de vista legal”*.

La confianza es, pues, un aspecto de la cultura moral de la economía, no apoyada en la ley, sino en las costumbres. Su ausencia compromete los resultados de las decisiones individuales y la eficiencia de la economía. Su presencia es esencial para el buen funcionamiento del mercado.

Otro valor importante es la solidaridad. El interés personal no debe ser independiente de las relaciones sociales. Debe haber un equilibrio entre el interés personal y el interés público. Es preciso tener en cuenta que la libertad debe ser de todos y que el mejoramiento de la calidad de vida de unos no puede ocurrir en detrimento de la calidad de vida de otros, o la de hoy no puede ser vista sin medir sus efectos en el futuro –tal vez un tipo especial de eficiencia intertemporal de Pareto. La Comisión de Paz y Justicia del Vaticano (2001), procurando dar significado a la idea de solidaridad en nuestro tiempo, la definió así:

“La solidaridad, tanto nacional como internacional, no es un sentimiento de compasión vago o de ternura superficial por los males sufridos por tantas personas, más próximas o más alejadas, sino que es la determinación firme de trabajar por el bien común, es decir, por el bien de todos, porque somos todos verdaderamente responsables de todos”.

De modo que, creo que la economía en nuestro tiempo debe tender a conciliar los mecanismos racionales de asignación de recursos en base a las decisiones individuales con los principios de confianza y de solidaridad para lograr mayor eficiencia y más alto nivel de bienestar para todos los ciudadanos.

4. LOS DESAFÍOS DE LA IGUALDAD

Uno de los principales desafíos de nuestros días es el de encontrar el camino del desarrollo económico sostenible que simultáneamente dé lugar a avances en la productividad, el ingreso per cápita y la justicia social. Si, para crecer, la economía tiene que buscar cada vez mayor eficiencia y procurar la



mejor asignación de los escasos recursos, ello no puede dar como resultado la exclusión de segmentos crecientes de la población. De la misma manera, el desarrollo debe ser sostenible en su dimensión temporal, es decir, mantenerse a lo largo de los años, sin comprometer los recursos que deberían estar disponibles para las generaciones futuras. De modo que el desafío de la búsqueda de la igualdad tiene dos dimensiones: su relación con la eficiencia y su relación con el medio ambiente y con el equilibrio fiscal permanente.

5. IGUALDAD Y EFICIENCIA

El contraste entre los avances importantes que se están registrando en las reformas económicas y la persistencia e, inclusive, el agravamiento de los problemas sociales ha planteado dudas y preocupaciones sobre el futuro de América Latina y sobre los caminos que se deben seguir. Junto a la discusión técnica sobre las opciones adecuadas de política económica, va surgiendo un nuevo debate sobre la moral y la economía. Tal vez, no todo lo que puede ser técnicamente correcto sea moralmente aceptable. ¿Cuáles son los principios que deben informar las opciones de políticas públicas? Mirando a América Latina, pienso que el mayor desafío, en el plano económico, es el de conciliar eficiencia con equidad. Y, en el plano político, es conciliar libertad con justicia social. Mantener los esfuerzos de fortalecimiento del mercado y de la democracia con acciones efectivas de reducción de las desigualdades sociales.

La libertad es un valor fundamental derivado, tanto del libre mercado, como de la democracia. Este es un valor del desarrollo. Tener libertad significa tener derecho a elegir, significa tener acceso a los derechos económicos, a los derechos políticos y al desarrollo social. Significa la realización de las potencialidades humanas. Significa la consolidación plena de la ciudadanía. En los últimos años, el tema de la libertad ha sido debatido en el ámbito de las teorías de desarrollo. Amartya Sen (1999), por ejemplo, argumenta que, en el análisis del desarrollo, es preciso reconocer que la libertad es, al mismo tiempo, el fin y el principal medio para el desarrollo. Y agrega que, por ende, no se consigue la libertad y el desarrollo sin igualdad.

La libertad significa acceso a las oportunidades económicas, políticas y sociales. En la acepción de Sen, la libertad debe ser una conquista de toda la sociedad. Quiero decir que es un valor, no sólo en el sentido del interés personal, sino también del interés público. De manera que la libertad de oportunidades tiene que ser asegurada a todos los ciudadanos, y no sólo a algunos. Todos, independientemente de la raza, sexo, religión o posición socioeconómica, deben tener libertad.

La igualdad es, pues, otro valor del desarrollo: el derecho a la igualdad de oportunidades. De esta manera, sólo habrá libertad, en el sentido colectivo, si hay igualdad de oportunidades para todos. Igualdad de oportunidades económicas, de derechos políticos, de derechos humanos y al desarrollo social.

La igualdad es, pues, condición necesaria para que se consolide la libertad: sin aquella, no existe esta. La libertad y la igualdad son dos caras complementarias de la democracia y del mercado. Amartya Sen (2000) afirmó que las desigualdades acentuadas son un obstáculo a la libertad. A este respecto, señaló: *“Es difícil entender una perspectiva de libertad que no tenga a la igualdad como elemento central. Si la libertad es realmente importante, no es correcto reservarla únicamente para unos pocos elegidos”*.

Esta visión trae a discusión el tema de la incompatibilidad entre la búsqueda de la eficiencia y de la igualdad. La primera es resultante de los mecanismos del mercado y la segunda, de la intervención del Estado. Un instrumento analítico para ayudar a los economistas a entender la cuestión y a decidir sobre “opciones de políticas públicas” es la llamada eficiencia de Pareto, que determina el límite (óptimo de Pareto) donde la asignación de recursos no dejaría a nadie mejor sin que dejase a alguien peor, independientemente de la manera como estos recursos estén distribuidos entre los individuos o las familias. Las fallas del mercado, la concentración del ingreso, la subutilización de recursos, la información incompleta, entre otros, son factores que pueden alterar las condiciones ideales para que el óptimo de Pareto pueda ser alcanzado. Por el contrario, esos factores indican que podrían existir varias alternativas para buscar simultáneamente mayor eficiencia y más igualdad o, inclusive, que haya más de una alternativa de eficiencia de Pareto, como sugiere Stiglitz (2000). En ciertas situaciones en que la desigualdad es muy elevada y los recursos están subutilizados, reducirla puede, inclusive, contribuir a la ampliación de la eficiencia de la economía. Creo que esta es, hoy, la situación de América Latina². El principal desafío de la economía es buscar el crecimiento sostenible, con mayor eficiencia y más igualdad. Y la consecución de este doble objetivo es tan necesaria como posible.

6. IGUALDAD INTERTEMPORAL

Un aspecto muy importante del desarrollo es su dimensión temporal. Es posible imaginar una situación dada en que se pueda elevar el bienestar de una determinada población, en un período dado, a través del uso ilimitado de los recursos naturales o del compromiso con políticas públicas que transfieran a las generaciones futuras el costo del bienestar presente. Me refiero, ahora, al concepto de *sostenibilidad*. La libertad implica responsabilidad y el desarrollo debe seguir un curso que eleve el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las poblaciones futuras. El desarrollo debe ser sostenible desde el punto de vista económico, social y político.

El equilibrio intergeneracional refiere a la relación entre las decisiones de hoy y sus consecuencias para las generaciones futuras, ya se relacionen con los temas ambientales, ya con las decisiones del gasto público.

² Un argumento semejante fue elaborado por John Williamson (2003), al sostener que en América Latina es posible conseguir, simultáneamente, aumentar el ingreso y distribuirlo más equitativamente.



Aquí hay que considerar, por un lado, el compromiso con el medio ambiente, con la preservación del planeta. La calidad de vida de la población de hoy no puede lograrse a costa de la calidad de vida de las poblaciones futuras.

El equilibrio ecológico impone la opción de caminos que puedan garantizar el crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida, con la preservación del medio ambiente. Lo que se denomina crecimiento sostenible.

Por otro lado, hay que considerar también las opciones de gasto público corriente y/o de mantenimiento de desequilibrios fiscales que puedan implicar deudas para las futuras generaciones, cuya factura podrá ser presentada en términos de más inflación, de mayor carga tributaria y/o de desempleo y recesión económica. El equilibrio fiscal también debe ser sostenible a largo plazo.

Esta noción de sostenibilidad ha sido abordada por Ignacy Sachs(2000), que vé el desarrollo de la siguiente manera: el crecimiento económico se subordina a un doble imperativo ético de solidaridad sincrónica con las generaciones actuales (*social*) y de solidaridad diacrónica con las generaciones futuras (*ambiental*). Yo agregaría la responsabilidad fiscal en la solidaridad con las generaciones futuras. O sea que el crecimiento de la economía debe conciliar el bienestar de las generaciones actuales y de las generaciones futuras, y la equidad debe ser entendida, no sólo en relación con las oportunidades y las condiciones de vida entre las personas, en un determinado período, sino también entre generaciones diferentes³.

7. DOS EJEMPLOS DE OPCIÓN ÉTICA EN LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Deseo ahora abordar dos temas de política económica cuyos objetivos, creo, son sustancialmente consensuales en la sociedad. Existe una opción clara por la estabilidad de la moneda. La población ha demostrado en diversas ocasiones y de maneras diferentes su preferencia por un régimen monetario estable. También ha demostrado su aprobación a una gestión más equilibrada de las cuentas del Estado. Estabilidad monetaria y equilibrio fiscal son, pues, valores aceptados por todos y, de esta manera, se erigen en valores éticos que deben informar las decisiones sobre política monetaria y política fiscal. Y son, al mismo tiempo, objetivos racionales de política económica que contribuyen a que se eleve el nivel de eficiencia y se busque mayor equidad.

8. RESPONSABILIDAD MONETARIA

Uno de los problemas macroeconómicos que afectaron y todavía atentan a las economías latinoamericanas es la inflación. Largos períodos de hiperinflación dan lugar a efectos perversos sobre distintos aspectos de la economía y de la sociedad. Quisiera señalar algunos. La elevada inflación

³ Creo que se trata de garantizar la sostenibilidad, tanto fiscal como del desarrollo social.

prolongada desarticula la estructura de precios relativos y, en consecuencia, dificulta la previsibilidad necesaria para las inversiones, provocando una reducción de las tasas de crecimiento económico. También estimula la especulación financiera en detrimento de la inversión productiva. En fin, afecta negativamente la eficiencia de la economía. Del lado de la igualdad, sus efectos no son muy diferentes. La elevada inflación es como un impuesto regresivo que afecta más fuertemente a los pobres y más vulnerables. Conocemos esta historia muy bien. Los segmentos de ingreso más alto tienen acceso a mecanismos de protección de su ahorro, como las colocaciones financieras con indexación, protecciones en otra moneda, etc. Los más pobres, que viven de sus sueldos o de transferencias estatales fijas en términos nominales, como las pensiones y jubilaciones, son los más penalizados, puesto que los valores reales de sus ingresos son deteriorados por la inflación.

Una elevada inflación tiene también un efecto perverso en las instituciones, puesto que la inestabilidad en la estructura de precios relativos genera un ambiente propicio para actividades defensivas y agresivas en el sentido de sacar mayor provecho de la situación; genera un ambiente propicio a la corrupción y la desestructuración de las instituciones.

De manera que, por sus efectos positivos en la eficiencia y la igualdad, la preservación de la estabilidad de la moneda es un valor en sí. No discuto alternativas técnicas de política antiinflacionaria, sino, simplemente, señalo el objetivo final. Esta es una responsabilidad de las autoridades, de los agentes políticos y de la sociedad en general. Es un deber ético, pues, preservar la estabilidad de la moneda.

9. RESPONSABILIDAD FISCAL

Otro aspecto de la política económica cuyo objetivo es de responsabilidad general de la sociedad es la política fiscal. Me referiré a la cuestión fiscal teniendo en cuenta sus dos dimensiones: la tributaria y la relativa al gasto público.

Considero que el tema fiscal en la región debe ser estudiado tanto desde el punto de vista del crecimiento económico como de la justicia social.

En lo que se refiere al crecimiento económico, es preciso garantizar el equilibrio, no sólo a corto plazo, sino también a largo plazo. El equilibrio fiscal sostenible es uno de los pilares esenciales para garantizar la estabilidad de la moneda y el crecimiento económico, paralelamente al aumento de la productividad y el ahorro. Debe darse continuidad a las reformas fiscales que propicien la estabilidad, como es el caso de la reforma del sector de la seguridad social, por ejemplo. La política fiscal ha de orientarse en coordinación con las políticas monetarias y cambiarias a fin de garantizar la estabilidad de la relación entre la deuda pública y el PIB.

En lo que a justicia social se refiere, es también mucho lo que resta por hacer en el ámbito fiscal.



Del lado de los ingresos, es necesario volver a analizar los subsidios y la evasión fiscal. La informalidad es perversa desde el punto de vista social. En un artículo reciente, Artana, López Murphy y Navajas (2003) indican que en la mayoría de los países latinoamericanos la evasión fiscal supera el 35%. Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB son relativamente bajos si se les compara con los de los países de la OCDE. En 2001, la cifra en América Latina rondaba el 21%, frente a 32,5% en los países de la OCDE. La composición tributaria también difiere de manera apreciable: en tanto que, en los países de la OCDE, más del 75% de los impuestos son sobre la renta y la propiedad, en América Latina esa proporción está por debajo del 42%. Vale decir, la estructura tributaria contribuye también a penalizar a los más pobres.

Del lado de los gastos, las tareas tendrían que orientarse a imprimir una mayor transparencia a la ejecución presupuestaria, mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público en aras de aumentar la calidad del gasto público y fortalecer todo el sistema institucional responsable de la elaboración, discusión y ejecución presupuestaria en los diferentes poderes del Estado. Es preciso evaluar las experiencias exitosas en materia de legislación concebida para reforzar la responsabilidad fiscal —que ya están en vigor en varios países— para que sirvan de ejemplo en toda la región. En este sentido, el objetivo estribaría en mantener el equilibrio fiscal y procurar condiciones propicias para la consolidación de una política fiscal anticíclica que permita la generación de ahorro en épocas de pujanza y así proteger a los segmentos vulnerables en épocas de recesión.

El reto que plantea la sostenibilidad es el de mantener el equilibrio a mediano y largo plazo, en el contexto de una estructura fiscal que sea simultáneamente compatible con el crecimiento económico y la justicia social.

Preservar el equilibrio fiscal y garantizar mayor eficacia en la asignación de los recursos del Estado es otro deber ético.

La responsabilidad monetaria y la responsabilidad fiscal son condiciones necesarias para consolidar la eficiencia y la igualdad y, en consecuencia, allanar el camino hacia el crecimiento económico con justicia social. Se trata, pues, de opciones éticas para la consecución de la política económica en América Latina.

CONCLUSIONES

Para concluir, quisiera decir que, en economía y en la elección de las políticas públicas, la ética marca la diferencia. Tenemos que examinar con cuidado los mecanismos de funcionamiento del mercado, las interrelaciones entre el mercado y el Estado. Debemos comprender que las instituciones son fundamentales y que la libertad y el respeto por los contratos son los pilares de las sociedades modernas, democráticas y de mercado. Pero, sobre todo, es fundamental la consolidación de valores morales para orientar el comportamiento de los agentes económicos y, en esta discusión, señalo dos valores: confianza y solidaridad. Fomentar el desarrollo es crear condiciones para el crecimiento económico con reducción de la pobreza y la desigualdad. Fomen-

tar el crecimiento económico con justicia social, con la inclusión de todos, es un compromiso ético.

La lucha contra la pobreza es también otro compromiso ético que debe analizarse en su perspectiva Intertemporal. De la información disponible se desprende que la probabilidad de que alguien sea pobre depende, en cierta medida, de la situación económica de sus padres. Así pues, la reducción de la pobreza es un esfuerzo que debe hacerse también con el ánimo de romper este círculo vicioso.

En este mundo de incertidumbre, el desafío es la búsqueda de caminos que conduzcan a acciones que puedan facilitar los avances en el sentido del fomento simultáneo de la eficiencia y de la igualdad, del desarrollo sostenible con justicia social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artana, D., R. López Murphy y F. Navajas (2003): "Fiscal Policy Agenda", en Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson, *After the Washington Consensus*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Brittan, S. (1995): *Capitalism with a Human Face*, Harvard University Press Cambridge, Massachusetts.
- CEPAL (2001): "El Gasto Social en América Latina: Balance de una década" en *Panorama Social de América Latina, 2000-2001*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2002): *Social Panorama of Latin America, 2001-2002*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Comissão de Paz e Justiça do Vaticano (2001): referencia indicada por Bernardo Klinksberg.
- Fuentes, C. (2000): *Los Cinco Soles de México: Memoria de un Milenio*, Editorial Seix Barral, S.A., Barcelona.
- Fusfeld, D. R. (1966): *The Age of the Economist*, Scott, Forsman and Company, Glenview, Illinois.
- Giddens, A. (2000): *Runway World: How Globalization is Reshaping our Lives*, Routledge, New York, NY.
- Grahan, C. (2002): "Mobility, Opportunity, and Vulnerability: The Dynamics of Poverty and Inequality in a Global Economy", *Journal of Human Development*, 3:1.
- Inter-American Development Bank (2003): *Estrategia de desarrollo social*, BID, Washington, DC.
- McNeill, D. (2001): *Ethics and Economics*, seminario "Ética y desarrollo", Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile.
- Paiva, P. (2001): *Sonho e Realidade*, Ensaio Editora, Rio de Janeiro, RJ.



- Powerlson, J. P. (2000): *The Moral Economy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.
- Rothschild, E. (2001): *Economic Sentiments*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Sachs, I. (2000): *The Preeminence of the Social: Bridging the Gap Between the Ethical Discourse and the harsh Practices of the Market-led Growth*, encuentro internacional "Ética y Desarrollo", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Sen, A. (1999): *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, NY.
- Sen, A. (2000): *What Difference Can Ethics Make?*, encuentro internacional "Ética y Desarrollo", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Sen, A. (2002): *Ethnics and Economics*, congreso internacional "Los desafíos éticos del desarrollo", Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires.
- Solow, R. (1993) en D. Colander y A. Coats (eds.), *The Spread of Economic Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Stiglitz, J. (2000): *Ethics, Economic Advice, and Economic Policy*, encuentro internacional "Ética y Desarrollo", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Tilly, C. (1998): *Durable Inequality*, University of California Press, San Francisco, California.
- Williamson, J. (2003): "Overview: An Agenda for Restarting Growth and Reform", en Kuczynski, P. P. y J. Williamson, *op.cit.*