

Declaración de Estocolmo

Hacia un consenso sobre los principios de la formulación de políticas públicas para el mundo contemporáneo

Trece economistas, que incluyeron a cuatro execonomistas en jefe del Banco Mundial, se reunieron durante dos días en Saltsjobaden, Suecia, los días 16 y 17 de septiembre de 2016, para discutir los desafíos que enfrentan los actuales responsables de la política económica, invitados por la Agencia de Desarrollo Sueca y el Banco Mundial. El grupo fue integrado por Sabina Alkire (Oxford), Pranab Bardhan (Berkeley), Kaushik Basu (Nueva York), Haroon Borhat (Ciudad del Cabo), Francois Bourguignon (París), Ashwini Deshpande (Delhi), Ravi Kanbur (Ithaca), Justin Yifu Lin (Beijing), Kalle Moene (Oslo), Jean-Philippe Platteau (Namur), Jaime Saavedra (Lima), Joseph Stiglitz (Nueva York) y Finn Tarp (Helsinki y Copenhague). Al final de la reunión el grupo decidió emitir una declaración del consenso alcanzado: La "Declaración de Estocolmo". Lo que sigue es esa declaración.

1 Desafíos del Desarrollo

El mundo de hoy enfrenta tiempos turbulentos. Las fuerzas globales abrigan esperanza y peligro a la vez. El progreso técnico sin precedentes promete elevar el nivel de vida, pero implica también el peligro del desplazamiento de empleo y del desempleo juvenil. La expansión del comercio y las inversiones mundiales han impulsado el crecimiento y han permitido que varios países de ingresos bajos se gradúen como países de ingresos medios. Pero al mismo tiempo, muchos grupos dentro de estos países han sido olvidados. Lo mismo pasa incluso en las economías avanzadas, donde muchos han sido afectados negativamente por las fuerzas de la globalización. Además, los niveles de vida se han deteriorado en las naciones que están afectadas por conflictos y guerras. El aumento de las desigualdades internas en muchos países amenaza la cohesión social y el progreso económico. La degradación ambiental y el cambio climático ponen en peligro al planeta y requieren una acción global para hacer frente a los peligros que se avecinan. Asimismo, la rápida urbanización facilita aumentos de la productividad por aglomeración, pero puede agravar los problemas de los barrios marginales urbanos, aumentar la pobreza y los conflictos.

Pero nada de esto desmerece el enorme progreso que el mundo ha visto en los ingresos de la gente, en salud y en educación. Celebramos estos logros y vemos con esperanza los indudables desafíos a los que se enfrentarán los encargados de formular políticas públicas. Una respuesta exitosa a estos retos residirá en un diseño de políticas que aprovechen las fuerzas globales como instrumento para el desarrollo y nos encamine en una ruta de esperanzas y no de peligros. El diseño de tales políticas requiere una visión clara de los objetivos de las políticas de desarrollo, aprender de los éxitos y errores del pasado, y del cuerpo de teoría económica y evidencia empírica que hemos acumulado durante décadas. Hoy en día es evidente que algunas de las recomendaciones de política económica tradicional no son válidas. Los encargados de formular políticas no pueden basarse en preceptos de políticas simples como limitarse a controlar el saldo fiscal, utilizar la política monetaria para controlar la inflación, proporcionar estabilidad macroeconómica y dejar al mercado que haga el resto. No se puede asumir que este enfoque fomentará un crecimiento que gotee hacia los pobres. Claramente, debemos algo de nuestros actuales aprietos a una adhesión demasiado estrecha a esas anticuadas reglas.

UNOFFICIAL TRANSLATION

Esta declaración no establece una plantilla para la política pública, sino un conjunto de principios que esperamos puedan ayudar a darle un marco a las políticas nacionales, a promover la discusión global y el diseño de políticas multilaterales. Hoy en día, estos principios son cada vez más necesarios en un mundo de rápido cambio y globalización.

2 El crecimiento del PBI no es un fin en sí mismo

Creemos que, si bien las políticas para promover el crecimiento del PBI son indispensables, este no debe ser un fin sino un medio para crear los recursos necesarios para alcanzar una serie de objetivos sociales entre los que se incluyen la mejora de la salud, la educación, el empleo y la seguridad, así como el consumo. El bienestar individual es multidimensional y las políticas públicas deben apuntar a mejoras en todas las dimensiones valoradas por la sociedad, no sólo los ingresos. Existe, por ejemplo, la necesidad de proporcionar una mejor nutrición a todos los niños en edad preescolar y de garantizar que todos cuenten con un sistema sanitario básico, y de reconocer además que estos objetivos están en el ámbito de lo factible. Sin las políticas adecuadas, el PBI podría crecer a expensas de estas dimensiones de bienestar, y a expensas de la degradación ambiental local y del clima global. Más aún, el crecimiento del PBI en sí mismo no necesariamente conduce a la erradicación de normas opresivas y prácticas discriminatorias contra grupos vulnerables. Esto usualmente requiere de intervenciones específicas.

Reconocemos que no hay una sola receta que sea apropiada para todas las economías. Los contextos culturales y sociales, así como la historia, difieren, por lo que en cada sociedad las aspiraciones son diferentes, lo cual influye en que funcionará y que no. En el pasado hubo una propensión a prescribir un código de políticas uniforme (desarrollado en algún país rico) para todas las naciones. Si bien hay principios de política generales que todos debemos tener en cuenta, el espacio para la diversidad y la especificidad del contexto en las políticas públicas es indispensable.

3 El desarrollo debe ser inclusivo

Creemos que la política pública debe ayudar a asegurar que el desarrollo sea social y económicamente inclusivo, y no dejar atrás a nadie por su género, etnia o características sociales. Debe ocuparse particularmente en combatir la privación extrema en cualquiera de las dimensiones de bienestar y en asegurar que nadie tenga privaciones en muchas dimensiones de bienestar. Pero un enfoque en los más necesitados no es suficiente. También es importante monitorear la brecha entre ricos y pobres, y entre otros grupos sociales. Los marcados aumentos de la desigualdad de ingresos y de riqueza observados en las últimas décadas, y el nivel de desigualdad de oportunidades en el acceso a servicios básicos como la salud y la educación son éticamente indefendibles, socavan la cohesión social y alimentan una espiral de captura de políticas públicas por parte de las élites que agrava aún más la situación de desigualdad. La alta desigualdad tiende a privar a los pobres de voz y por lo tanto debilita la democracia. El empoderamiento de las mujeres y de los grupos históricamente discriminados es una prioridad por derecho propio, pero también proporciona una base sólida para la eficiencia económica. Cuando hay turbulencia política y conflicto social, el desarrollo no es posible; y donde no hay políticas de desarrollo inclusivas, es probable que se desencadenen conflictos sociales. En general, el desarrollo inclusivo es la única forma de desarrollo social y económicamente sostenible.

4 La sostenibilidad ambiental es un requisito, no una opción

A pesar de que será diseñada e implementada de manera diferente en cada contexto regional y nacional, creemos que la formulación de políticas de desarrollo debe asumir la sostenibilidad ambiental como un objetivo central. Esto se relaciona directamente con la degradación ambiental local, donde el crecimiento de los ingresos, por sí solo, puede crear un indicador falso de bienestar y progreso. Además, la competencia por los recursos y la migración relacionada con problemas ambientales puede conducir a inseguridad y a conflictos que merman el desarrollo. A nivel mundial, el cambio climático es una amenaza a largo plazo para la viabilidad del planeta e igualmente una amenaza a corto y mediano plazo para los medios de subsistencia, para la agricultura y para el hábitat en muchos países. Ante todo, los esfuerzos de mitigación deben implementarse a nivel mundial, mientras que las políticas de adaptación requieren una intervención activa y apoyo a nivel nacional y local. La solución a estos problemas no puede dejarse al libre mercado. Las intervenciones regulatorias del Estado y un cierto grado de coordinación de políticas a nivel internacional son indispensables.

5 Necesidad de equilibrar el mercado, el Estado y la comunidad

Frente a estos objetivos y a los desafíos globales a los que se enfrenta la comunidad mundial, la política de desarrollo debe basarse en un equilibrio razonable entre el mercado, el Estado y la comunidad. Es importante reconocer que los mercados son en sí mismos instituciones sociales que necesitan un marco regulatorio eficiente para cumplir con su promesa de asignación económica eficiente de recursos. Pero incluso siendo eficientes, no tienen ninguna propensión natural a cumplir con principios de inclusión y equidad. Como sabemos, incluso las hambrunas pueden ser compatibles con la eficiencia del libre mercado. La tendencia del último cuarto de siglo hacia un libre mercado sin controles explica una serie de retos del mundo actual, incluyendo crisis financieras, niveles intolerables de desigualdad e insostenibilidad.

Reconociendo los límites de lo que pueden hacer los mercados por sí solos, consideramos que el Estado mismo debe operar eficientemente. Existen muchas maneras en las que los países pueden ir más allá de los mercados: hay roles importantes que deben desempeñar los distintos niveles de gobiernos; la sociedad civil en las innumerables formas que puede tomar; así como las cooperativas, las asociaciones y las ONG. El Estado-Nación no debe asumir tareas que son del mercado o de las comunidades. Con frecuencia, estas instituciones trabajan juntas, de manera complementaria. Hay contextos en los que el bienestar de los más necesitados es mejor servido en las acciones de los grupos locales a nivel comunitario. Aunque no se puede ignorar el hecho de que algunas instituciones comunitarias locales han sido capturadas por fuerzas retrógradas, las organizaciones de la sociedad civil a todos los niveles desempeñan un papel importante en la promoción y el mantenimiento de la cohesión social.

Reiteramos que el Estado es indispensable para establecer las reglas de juego y un marco regulatorio en el cual los mercados y las comunidades puedan florecer y generar progreso. La mayor cohesión social y la confianza que fomentan mejores reglas de juego también resultarán en menos desigualdad, promoviendo simultáneamente el crecimiento y el bienestar en todas sus dimensiones. El Estado también tiene un papel indispensable en áreas en las que los mercados no funcionan bien; las finanzas, la salud y el medio ambiente son ejemplos

prominentes, y en ámbitos donde hay imperativos evidentes de inclusión, como el empoderamiento de las mujeres, la protección de los grupos vulnerables y desigualdad excesiva de ingresos y de riqueza. También tiene un papel que desempeñar en influenciar políticas industriales y agrícolas eficaces y políticas en los sectores de servicios básicos. El Estado debe prevenir los ciclos de aumento de desigualdad, que conducen a la captura del Estado, lo que a su vez fomenta la desigualdad social, política y económica.

6 Proporcionar estabilidad macroeconómica

Gran parte de las recetas tradicionales sobre políticas públicas se centraron en la necesidad de lograr estabilidad macroeconómica. Las economías con mayor estabilidad logran tener un mayor crecimiento y mejoras en el bienestar. La estabilidad macroeconómica requiere gestionar políticas para mantener la economía en equilibrio y atender a las implicaciones de largo plazo de las acciones políticas actuales, garantizando la sostenibilidad financiera fiscal y externa. Los países deben utilizar periodos de crecimiento acelerado para acumular recursos fiscales, de manera que estén en condiciones de usar este medicamento cuando sea necesario. Sin embargo, si bien la disciplina fiscal a largo plazo es importante, y la economía tradicional tiene razón al enfatizarlo, los formuladores de políticas a menudo terminan convirtiendo el equilibrio presupuestal en un fetiche.

Se debe reconocer que el estímulo fiscal y la inversión pública son a menudo críticos para escapar a las trampas de estancamiento, y son políticas seguras siempre y cuando el endeudamiento esté bajo control y las consecuencias inflacionarias de la monetización estén contenidas. La inversión pública es además importante para construir aquella infraestructura y tecnología amigable con el medio ambiente donde los beneficios están demasiado lejos en el futuro para atraer la inversión privada. Más aún, las medidas macro-prudenciales pueden complementar la política monetaria para desalentar la formación de burbujas, moderar movimientos de capital potencialmente inestables y evitar la acumulación excesiva de pasivos externos.

7 Atender al impacto de la tecnología global y la desigualdad

Los recientes avances tecnológicos plantean un nuevo reto a las políticas públicas. Las nuevas tecnologías están conectando un mercado laboral global, permitiendo a los trabajadores de países en vías de desarrollo trabajar para los mercados y consumidores globales, sin tener que reubicarse. Esto ha creado nuevas oportunidades para muchos, pero al mismo tiempo ha exacerbado la desigualdad dentro de los países. Hay una tendencia creciente en las naciones de altos ingresos a caracterizar esto como un problema de “fuerza laboral vs. fuerza laboral”, enfrentando los intereses de los trabajadores de las naciones avanzadas contra los intereses de los trabajadores de los países en vías de desarrollo. Esto es lamentable. Lo que se pasa por alto es que, en realidad, esto es en gran medida un problema de “fuerza laboral vs. capital”. La automatización, el desarrollo de la robótica y la globalización del mercado laboral no sólo desplaza a la mano de obra, sino que sustituye a los ingresos de los trabajadores, con mayores beneficios para las empresas y los propietarios de máquinas y capital. Este desafío se debe abordar sin convertirlo en un conflicto de “fuerza laboral vs. fuerza laboral”.

Esta situación crea tres retos urgentes de política pública. En primer lugar, debemos invertir en capital humano y aumentar las competencias de la gente de manera que complementen la

tecnología y, por tanto, se aumenten los ingresos laborales, junto con el avance de la tecnología misma. Segundo, tenemos que crear nuevos instrumentos de transferencias de ingresos dentro de las naciones. La caída de la participación de los salarios en el PBI no debe ser una consecuencia inevitable del progreso tecnológico. Para evitarlo, los gobiernos tienen que crear sistemas de impuestos y de reparto de beneficios, y tienen que establecer reglas de juego, por ejemplo, hacer cumplir las leyes de competencia y una legislación laboral que refuerce el poder de negociación de los trabajadores y les dé una mayor voz en la sociedad y dentro de las empresas. Por último, esto crea una necesidad especial para la formulación de políticas multipaís. Impone a las instituciones multilaterales la responsabilidad de fomentar la armonización de políticas entre países y de promover políticas públicas que tengan en cuenta los intereses no sólo de las naciones industrializadas ricas sino también de las economías emergentes, que a menudo carecen de voz en decisiones internacionales.

8 Las normas sociales y las actitudes son importantes

En general, la economía tradicional no ha tenido en cuenta la importancia de las normas sociales y las actitudes sociales en la vida económica. Hay cada vez más evidencia científica que demuestra que esto no es así. Nuestros valores y cultura no son sólo importantes en sí mismos, sino que afectan el desempeño de la economía. Por ejemplo, una sociedad en la que las personas confían en los otros le va mejor que a una en la que la confianza es baja. Asimismo, cuando un mismo conjunto de opciones se presentan de manera diferente a las personas en orden diferente o con diferentes opciones predeterminadas, puede hacer una diferencia en lo que la gente elija. Los gobiernos deben comenzar a utilizar estos conceptos y nuevos instrumentos para hacer más eficaces sus programas y servicios. El sector privado y las corporaciones han estado utilizando y a veces explotando el conocimiento de la psicología humana y las actitudes sociales para promover sus propios intereses y beneficios. Si los gobiernos quieren prestar servicios educativos y de salud de manera efectiva y cobrar impuestos de manera justa, una mayor comprensión de las normas sociales tiene que ser adecuadamente integrada en la formulación de políticas públicas y en la búsqueda del bien común. Las normas y actitudes sociales también pueden desempeñar un papel importante en la lucha contra la corrupción. Esta es un área donde el contexto específico de cada país de las naciones es especialmente importante, ya que las normas y actitudes sociales son producto de la historia y la experiencia de cada sociedad.

9 Políticas globales y la responsabilidad de la Comunidad Internacional

Crecientemente, las fuerzas globales son el marco de referencia de las políticas de desarrollo de los gobiernos nacionales. Definen limitaciones y oportunidades, y son, a su vez, determinadas por acciones de otros países.

La política monetaria en países de ingresos altos afecta las perspectivas de flujos de capital hacia los países en vías de desarrollo. Las políticas de regulación financiera en los países ricos, aunque en primera instancia las afecta sólo a ellos, en última instancia tienen un impacto en las economías emergentes, como lo ilustró claramente la crisis financiera de 2008. Las políticas y regulaciones sobre los paraísos fiscales afectan la capacidad de todos los países, especialmente los más pobres, de aumentar sus ingresos y financiar políticas de desarrollo inclusivas y sostenibles. Las políticas comerciales de una nación afectan las perspectivas de exportación de otras naciones. Las políticas de migración en los países de ingresos altos afectan las posibilidades de los ciudadanos de los países de bajos ingresos de

UNOFFICIAL TRANSLATION

mejorar su situación y, a través de las remesas y la transferencia de conocimientos, afectan al desarrollo de los países de origen. En todos estos casos, en el mundo globalizado de hoy, las políticas de cada país tienen un impacto colateral sobre otros. Como tales, todos los países tienen la responsabilidad de tomar en cuenta y promover las oportunidades de desarrollo para los ciudadanos más necesitados del mundo.

Los acuerdos e instituciones que abarcan varios países son cruciales para abordar algunos de los problemas más importantes de nuestros tiempos. Sin embargo, estos son los acuerdos e instituciones que parecen ser los más difíciles de establecer y mantener. Si bien el acuerdo de París sobre el cambio climático representa un buen comienzo, el mundo espera la implementación de los compromisos sobre emisiones en todos los países y el financiamiento de la asistencia desde los países de ingresos altos para los esfuerzos de mitigación y adaptación en los países de bajos ingresos. En los últimos años, se ha observado una disminución de la asistencia para el desarrollo proveniente de fuentes convencionales y una proliferación de nuevas instituciones de desarrollo bilaterales y multilaterales, sin mencionar la meta cada vez más difícil de alcanzar el 0,7% para la asistencia oficial para el desarrollo acordada por la comunidad mundial hace décadas. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de asegurar que la asistencia esté dirigida a los países en vías de desarrollo y los grupos marginados dentro de ellos, y que estos países estén mejor representados en las estructuras de gobierno de las instituciones internacionales, lo cual garantizará que los acuerdos y convenciones internacionales tengan en cuenta sus necesidades.

10 Mirando hacia delante

Si los países siguen políticas pragmáticas de equilibrio entre el mercado, el Estado y la comunidad para abordar los desafíos del desarrollo, y si la comunidad internacional trabaja conjuntamente para aliviar las limitaciones de las fuerzas globales y aprovechar las nuevas oportunidades que estas ofrecen, el desarrollo tecnológico que hoy se experimenta puede traducirse en progreso y bienestar para todos, incluidos los más necesitados. Podemos lograr un mundo con prosperidad compartida. Los errores y los éxitos del pasado sugieren un conjunto de principios en torno a los cuales podrían formularse políticas a nivel nacional y mundial. Ahora es el momento de aplicar estos principios sistemáticamente al diseño de las políticas económicas para el desarrollo.